



AUDITORIA À DIMENSÃO FINANCEIRA DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS (2022)

RELATÓRIO N.º 1/2024

Processo n.º 10/2023
AUDIT – 2ª Secção



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 10/2023

AUDIT – 2ª SECÇÃO

JANEIRO DE 2024

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	2
FICHA TÉCNICA	4
GLOSSÁRIO E SIGLAS	5
DIPLOMAS DE REFERÊNCIA PARA A AÇÃO	7
PARTE I – ENQUADRAMENTO	9
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. OBJETO, CRITÉRIOS, ÂMBITO E OBJETIVOS	11
3. METODOLOGIA.....	12
4. CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES	14
5. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	15
5.1. O CONJUNTO NORMATIVO E REGULAMENTAR.....	15
5.2. O ACOMPANHAMENTO E O ESTADO DA ARTE (2018-2022)	18
5.3. OS RISCOS	21
6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	23
PARTE II – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	24
1. OS ESTUDOS PREPARATÓRIOS	24
2. O FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM 2022	25
2.1. O FFD E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	25
2.2. OS CRITÉRIOS DE APURAMENTO E OS VALORES SETORIAIS TRANSFERIDOS.....	28
3. A EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	39
3.1. A ADEQUAÇÃO DOS VALORES NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO	39
3.2. AS RESTANTES ÁREAS	50
3.3. INCOERÊNCIAS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO	53
4. AS REGRAS FINANCEIRAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	60
4.1. O REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS (LFL).....	60
4.2. A LOE2022 E AS NORMAS REGULAMENTARES	64
5. A MONITORIZAÇÃO, A COORDENAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO	70
5.1. A MONITORIZAÇÃO.....	70
5.2. A COORDENAÇÃO	76
5.3. O ACOMPANHAMENTO	81
6. EVOLUÇÃO DE INDICADORES ORÇAMENTAIS E FINANCEIROS	84
7. BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
8. CONCLUSÕES	91
9. RECOMENDAÇÕES.....	94
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	96
EMOLUMENTOS	97
DECISÃO	98
ANEXOS.....	100

SUMÁRIO EXECUTIVO

O atual ciclo do processo de descentralização de competências para a administração local, inaugurado pela Lei n.º 50/2018 (Lei-Quadro), constitui um processo de natureza definitiva e universal que tem uma indiscutível importância política, financeira e administrativa.

Trata-se de uma reforma estrutural com consequências muito relevantes para a vida dos cidadãos, reforma que urgia implementar e que se pretende aprofundar.

A sua concretização é evolutiva, dinâmica e complexa e espera-se que da mesma surjam mudanças substanciais na distribuição de competências e recursos entre os níveis de administração, passando as entidades que compõem a administração local a ter cada vez mais importância na prestação dos serviços públicos.

No presente Relatório reportam-se os resultados da auditoria realizada à forma como este processo foi executado ao longo do ano de 2022. Partindo da vertente eminentemente financeira, e sem prescindir de uma análise ao respetivo quadro legal e regulamentar, a auditoria procurou concluir sobre a *adequabilidade* das verbas financeiras colocadas à disposição dos municípios naquele ano e sobre a qualidade dos procedimentos de *monitorização, coordenação e acompanhamento*, procurando também identificar as dificuldades patenteadas.

A análise efetuada aos diplomas legais conclui que existe, designadamente no diploma setorial da Educação, falta de clareza quanto às normas que definem o financiamento das competências descentralizadas, sendo também algumas dessas normas insuficientes, atendendo à remissão para posterior regulamentação (em alguns aspetos, ainda por concretizar).

Por outro lado, a Lei das Finanças Locais (LFL), para além de ser pouco concretizadora quanto ao financiamento do processo, não contribuiu para uma perceção clara das regras, designadamente na equação ‘competência ⇒ financiamento’, atendendo a que promove a existência paralela de instrumentos financiadores das competências descentralizadas – o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e o Fundo Social Municipal (FSM) – pelo que no presente Relatório se conclui pela necessidade de aperfeiçoamento ou revisão dessas regras.

Quanto à *adequabilidade* dos montantes transferidos para os municípios analisados, foram recolhidas algumas evidências, a partir da informação disponível, que, em 2022, existiu um subfinanciamento das competências descentralizadas – muito embora tenha existido um reforço de verbas em 2023 – tendo também existido situações em que não foram respeitadas normas dos diplomas setoriais que estabeleciam critérios de cálculo dos valores.

Interessa, contudo, ressaltar que a questão da *adequabilidade* do financiamento é complexa, ainda mais num contexto em que se verificou dificuldade em produzir, organizar e prestar informação financeira fiável e completa.

Na componente funcional do modelo, as evidências apontam para a existência de vulnerabilidades substanciais na *simplificação, monitorização, coordenação e acompanhamento*.

Por um lado, foram identificados trâmites burocráticos redundantes, necessitando o processo de um trabalho de simplificação no fluxo de tarefas administrativas.

Por outro, a auditoria também conclui que no ano de 2022 (e, pelo menos, em boa parte de 2023) a descentralização ainda não foi objeto de uma *monitorização* permanente e global dos recursos financeiros envolvidos e, muito menos, no quadro da qualidade e desempenho do serviço público prestado, tal como preconizado na Lei-Quadro.

As falhas evidenciadas num aspeto tão importante (e complexo) como a *monitorização* relacionam-se, sobretudo, com as já mencionadas dificuldades em produzir informação quantitativa e qualitativa completa e detalhada, algo que responsabiliza quer a administração central quer a administração local.

Cabe, por fim, dar nota (i) dos sinais de falta de *coordenação* entre as diversas entidades envolvidas (serviços da administração central e municípios), sendo insuficientes os mecanismos colaborativos implementados; e ii) das lacunas evidenciadas ao nível do *acompanhamento*, o que encontra justificação, designadamente, na dificuldade em obter informação detalhada.

No âmbito recomendatório, o Relatório dirige-se ao Governo e à Assembleia da República no sentido de aperfeiçoarem as disposições relativas ao financiamento da descentralização e avaliarem a introdução na lei de instrumentos ou mecanismos perequacionais, atenta a heterogeneidade dos municípios e atentos os objetivos da coesão territorial.

Entre outras recomendações relacionadas com a produção e prestação de informação financeira robusta, o Relatório recomenda ainda ao Governo que acresça transparência quanto ao apuramento das transferências a efetuar através do FFD, integrando anualmente os critérios subjacentes ao seu cálculo no relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado, tal como previsto na LFL, e publicitando esses mesmos critérios no Portal Autárquico.

Os municípios são também genericamente visados nas recomendações no sentido de adequarem os seus sistemas operativos às exigências de reporte da informação financeira, designadamente a relacionada com a descentralização, sendo também para o efeito recomendado que invistam recursos na implementação do subsistema da contabilidade de gestão, e que incorporem nos Relatórios de Gestão uma análise ao impacto da descentralização nas contas municipais.

Janeiro de 2024

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral:

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Equipa:

Luís Teiga Barros Auditor

Miguel Correia Técnico superior

Com a colaboração de:

António Fernandes Técnico verificador

Maria Morais Estagiária

GLOSSÁRIO E SIGLAS

Sigla	Descrição
AAAF	Atividades de Animação e Apoio à Família
AC	Administração Central
ACES	Agrupamento de Centros de Saúde
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AE	Agrupamento Escolar
AEC	Atividades de Enriquecimento Escolar
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
AO	Assistente Operacional
ARS	Administração Regional de Saúde
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAD	Comissão de Acompanhamento da Descentralização
CAF	Componente de Apoio à Família
CAFFD	Comissão de Acompanhamento do Fundo de Financiamento da Descentralização
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CGE	Conta Geral do Estado
CI	Contrato Interadministrativo
CLDS	Contratos Locais de Desenvolvimento Social
CM	Câmara Municipal
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTD	Comissão Técnica de Desenvolvimento
DG	Direção-Geral
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei da Execução Orçamental
DRC	Direção Regional da Cultura
EIM	Entidade Intermunicipal
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FSM	Fundo Social Municipal
GTED	Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LFL	Lei das Finanças Locais

Sigla	Descrição
LOE	Lei do Orçamento do Estado
ME	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PGA	Plano Global de Auditoria
PlanAPP	Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública
PND	Pessoal Não Docente
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
REVVASE	Registo Eletrónico de Verbas e Valores da Ação Social Escolar
RH	Recursos Humanos
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RSI	Rendimento Social de Inserção
SAAS	Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social
SCMMG	Santa Casa da Misericórdia da Marinha Grande
SISAL	Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TdC	Tribunal de Contas
UTAIL	Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

DIPLOMAS DE REFERÊNCIA PARA A AÇÃO

Sem prejuízo de outras normas relacionadas com a vigente descentralização, assim como de despachos ou outros atos concretizadores da mesma – que foram objeto de análise e são mencionados no presente Relatório – constituem referenciais para a ação os seguintes diplomas, apresentados por ordem cronológica.

Lei n.º 73/2013, de 03.09

Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (também designada por Lei das Finanças Locais)

Lei n. 75/2013, de 12.09

Estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)

Lei n.º 50/2018, de 16.08

Estabelece a Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais

Lei n.º 51/2018, de 16.08

Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 03.09

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30.01

Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da Educação

Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01

Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da Cultura

Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30.01

Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da Saúde

Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12.08

Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da Ação social

Lei n.º 12/2022, de 27.06

Aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2022

Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12.08

Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2022

Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10

Regulamenta o Fundo de Financiamento da Descentralização para 2022

Lei n.º 21/2022, de 28.11

Autoriza o Governo a transferir para os municípios uma subvenção adicional específica do Fundo Social Municipal no ano de 2022

São ainda referenciais da ação, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26.08), as normas da *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) e os Manuais de Auditoria do Tribunal de Contas.

Finalmente, são também referenciais para a auditoria as diretrizes (*'Guidelines'*) estabelecidas pela OCDE para o contexto das políticas de descentralização administrativa e que se encontram acolhidas no documento *"OECD Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work - A handbook for Policy-Makers"* (2019).¹

¹ Para além de estabelecer as *'Guidelines'*, a OCDE identifica nesse trabalho um conjunto de riscos e fatores-chave, e procede à explicação do racional quanto aos benefícios, enumerando também boas práticas e propondo recomendações, mesmo atendendo às diversas especificidades entre países quanto à sua organização político-administrativa.

PARTE I – ENQUADRAMENTO

1. INTRODUÇÃO

1. No ano de 2018 deu-se início a um novo ciclo do processo de descentralização administrativa, tendo sido formalmente inaugurado pela Lei n.º 50/2018, de 16.08, diploma que contém as normas-quadro que regem a transferência de competências de um conjunto alargado de áreas temáticas² para a administração local.
2. Trata-se de um processo de natureza universal e definitiva que acarreta uma indiscutível importância política e administrativa, acompanhada de uma igualmente indiscutível e notória incidência patrimonial e financeira.
3. A descentralização de competências, para além de atual, constitui um processo em evolução, atendendo às ambições de aprofundamento e de mudanças no sistema de governo multinível que têm sido acolhidas em instrumentos de planeamento estratégico.³
4. No seu Plano Estratégico Trienal 2023-2025, o Tribunal de Contas (TdC) identifica esta descentralização de competências como um fator crítico merecedor de prioridade estratégica, atenta a sua importância no âmbito da provisão justa de serviços públicos e do equilíbrio das finanças públicas, e definiu como Eixo Prioritário de Ação, entre outros, *“acompanhar e auditar programas e reformas, designadamente as referentes (...) à descentralização de competências para as Autarquias Locais e para as entidades intermunicipais”*.⁴
5. Acresce que esse Plano Estratégico identificou um risco elevado quanto ao impacto desta transferência de competências, uma vez que à mesma cabe garantir *“a universalidade das funções sociais do Estado e a igualdade no acesso aos seus serviços públicos por parte de todos os cidadãos, sem que do mesmo resulte um aumento global da despesa pública”*.⁵

² Educação, Ação social, Saúde, Proteção civil, Cultura, Património, Habitação, Áreas portuárias, Praias marítimas, fluviais e lacustres, Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, Vias de comunicação, Estruturas de atendimento ao cidadão, Policiamento de proximidade, Proteção e saúde animal, Segurança nos alimentos, Segurança contra incêndios, Estacionamento público, Modalidades afins de jogos de fortuna e azar, Delegação de competências nas freguesias, Justiça, Promoção turística.

Os termos em que os municípios, as freguesias, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas passam a assumir responsabilidades, estão densificados em outros tantos diplomas sectoriais.

³ Tal como ficou projetado no Programa do atual XXIII Governo Constitucional, refletido na seguinte passagem: *“Aprofundar a Descentralização: mais democracia e melhor serviço público. Depois de ter sido levado a cabo o maior processo de descentralização de competências das últimas décadas e de ter sido concretizada a democratização das CCDR, o Governo considera que é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, estabelecendo uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade. Importa, pois, olhar para o modelo de organização territorial do Estado e reequacionar o funcionamento da Administração desconcentrada, desde logo com o reforço do papel e das competências das CCDR, agora democraticamente mais legitimadas”*. No mesmo sentido, vide as Grandes Opções do Plano 2023-2026.

⁴ Cfr. Eixo Prioritário de Ação 1.3 do Plano Estratégico Trienal 2023-2025 do TdC.

⁵ Cfr. Matriz de risco do Plano Trienal 2023-2025 do TdC.

6. Nesse contexto, e no prosseguimento de anterior ação que visou analisar a conceção, a implementação e o acompanhamento do processo de descentralização entre o ano de 2019 e setembro de 2022⁶, foi realizada a presente auditoria que, partindo de uma perspetiva eminentemente financeira, analisa a execução desse mesmo processo no exercício orçamental de 2022, tendo por base evidências recolhidas em trabalho de campo.
7. A este propósito importa, desde já, sublinhar a compreensível e expectável centralidade financeira que o processo assumiu, realidade que é frequente neste tipo de políticas. Mesmo do ponto de vista internacional, o maior desafio dos ímpetus descentralizadores encontra-se, precisamente, na conceção de regras financeiras e sua aplicação uma vez que, em muitos casos, e independentemente do modelo de financiamento adotado, existe um desalinhamento entre as responsabilidades transferidas e os recursos associados.⁷
8. A dimensão financeira é, pois, uma vertente que pesa de modo expressivo na avaliação global do processo. Essa dimensão, contudo, não se esgota na questão da suficiência das verbas que acompanham a transferência de competências. Ela convoca igualmente análise sob outros pontos de vista, quase sempre fatores críticos de sucesso deste tipo de processos: a capacidade de definir regras claras e de produzir e partilhar informação credível.
9. Nesse encaixo, os trabalhos da auditoria foram planeados e executados cobrindo esses prismas, estando o presente Relatório estruturado da seguinte forma:
 - A presente *Parte I* onde, para além destas linhas introdutórias, se procede ao enquadramento metodológico da ação e à apresentação, necessariamente de forma sintética e mais centrada na Lei 50/2018 (doravante, ‘Lei-Quadro’), do vigente processo da descentralização, do seu avanço até 2022, das suas vinculações de natureza financeira e dos riscos associados;
 - A *Parte II*, onde se encontram as observações de auditoria que as evidências recolhidas permitem formular, e onde se conclui quanto aos estudos preparatórios, às verbas envolvidas, sua adequabilidade e execução, à ligação com o conjunto normativo e regulamentar, assim como quanto à monitorização, à coordenação multinível e ao acompanhamento, finalizando com projeto de recomendações.
10. Como nota final introdutória, cabe referir que o domínio da Educação assume o protagonismo nas observações de auditoria, atendendo ao peso financeiro que assume neste processo e ao facto de 2022 ser o ano em que todos os municípios do continente, a partir de abril, exerceram

⁶ Processo n.º 3/2022-OAC, 2ª S. – *O processo de transferência de competências para os Municípios – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.*

⁷ Vide *Making Decentralisation Work – A handbook for policy makers*, OCDE, 2019.

as competências nessa área. A Ação social, Cultura e Saúde foram os restantes domínios que, nesse exercício, foram objeto de financiamento.⁸

2. OBJETO, CRITÉRIOS, ÂMBITO E OBJETIVOS

11. A ação teve por objeto os procedimentos, atos, contratos, atividades ou tarefas relacionadas com o apuramento e a execução das transferências financeiras destinadas à administração local do território continental ao abrigo do processo de descentralização estabelecido pela Lei-Quadro, sendo critérios os ditados por esta lei e pelos decretos-lei que a concretizam para as diferentes áreas (doravante, designados por ‘diplomas setoriais’), assim como pela Lei das Finanças Locais (LFL)⁹, entre outras normas regulamentares, bem como regras de transparência e *accountability*.
12. O âmbito temporal da ação é o exercício de 2022, sem prejuízo da análise de factos passados ou supervenientes que se revelem pertinentes.
13. Tendo em conta os riscos explicitados em ponto adiante, e com vista a observar e concluir quanto ao apuramento e execução dos referidos valores financeiros e quanto ao cumprimento dos critérios legais aplicáveis, assim como aferir o bom funcionamento do processo e a sua transparência, foi estabelecido como objetivo a resposta às seguintes questões de auditoria:
 - O.1. Foi efetuada uma avaliação ao impacto financeiro da descentralização e a mesma foi objeto de estudos preparatórios ?
 - O.2. A legislação produzida incorporou normas ou mecanismos claros e estáveis tendentes a assegurar o financiamento ?
 - O.3. O apuramento das verbas financeiras obedeceu a regras transparentes e objetivas ?
 - O.4. Os valores transferidos tomaram em conta o acréscimo de despesa e receita em que incorreram os municípios com o exercício das competências ?
 - O.5. Funcionaram os procedimentos de monitorização, coordenação e de acompanhamento desenhados para o apuramento e execução das verbas financeiras ?
 - O.6. O equilíbrio orçamental e financeiro dos municípios foi afetado no exercício de 2022 ?
14. Estes objetivos delineados centram-se, essencialmente, em aspetos de *conformidade* com os critérios legais. Contudo, convocam também uma avaliação de *desempenho* a aferir com base nesses mesmos critérios, atendendo a que o processo se encontra juridicamente vinculado a

⁸ Em 2022, o financiamento da descentralização está circunscrito às áreas da Educação, Saúde, Ação social e Cultura. Nas áreas da Saúde e a Ação social, o processo estava, em 2022, bastante mais atrasado.

⁹ Lei n.º 73/2013, de 03.09, por vezes também designada neste Relatório como ‘Regime financeiro das autarquias locais.’

um conjunto de princípios e garantias de índole político-administrativa (designadamente, a eficiência da gestão pública) e de índole financeira (a adequabilidade dos valores transferidos).

3. METODOLOGIA¹⁰

15. Deste modo, a ação, centrando-se na *conformidade*, mas envolvendo também aspetos *financeiros* e de *desempenho*, é subsumível à figura de auditoria combinada,¹¹ tendo-se iniciado com um estudo prévio visando conhecer a origem e principais etapas do processo.
16. No âmbito desse estudo preliminar, foi compilado e analisado o conjunto normativo e regulamentar relevante. Foi também recolhida informação constante nos Relatórios de Acompanhamento da execução da descentralização que foram sendo publicados no Portal Autárquico, assim como outra informação oficial disponibilizada em fontes abertas. Por meio de um *inquérito online* concebido especificamente para a preparação da ação, foram ainda recolhidas informações adicionais prestadas por um conjunto alargado de municípios quanto a aspetos relacionados com a dimensão financeira do processo.
17. A análise empreendida sobre todos esses conteúdos municiou a equipa de auditoria com os elementos suficientes para elaborar o Plano Global de Auditoria (PGA) onde, entre outros aspetos, se definiram os objetivos em função dos riscos identificados, tendo sido estabelecida uma *checklist* com questões de auditoria a responder e selecionados 6 municípios para a realização de procedimentos específicos visando obter, sob o ponto de vista municipal, informação quanto à implementação da política.
18. A fase de *execução* iniciou-se com a seleção dos elementos, documentação e informação a obter e a consequente elaboração dos respetivos pedidos destinados às entidades com intervenção mais próxima no processo:
 - ao nível governamental, os gabinetes do Ministro da Educação, do Ministro da Saúde, da Ministra da Presidência e da Ministra da Coesão Territorial;
 - no âmbito dos serviços da administração central cujas áreas foram objeto da descentralização, o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE), a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., (IGFSS), Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e as Direções Regionais da Cultura (DRC);

¹⁰ A metodologia de trabalho definida para a presente ação baseia-se nos Manuais de Auditoria do Tribunal de Contas e nas normas internacionais de Auditoria (*ISSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions*) emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (*INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions*).

¹¹ Tendo por referência mais direta os princípios e diretrizes profissionais plasmados nas ISSAI 400 e 4000 (quanto aos aspetos de conformidade) e ISSAI 300 e 3000 (quanto à dimensão dos resultados ou desempenho) emitidas pela INTOSAI.

- ao nível dos serviços centrais com competências na área das autarquias locais e finanças, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e a Direção-Geral do Orçamento (DGO);
 - na representação municipal, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP);
 - Finalmente, ao nível da administração local, os municípios selecionados: Albufeira, Amadora, Coimbra, Guimarães, Marinha Grande e Mértola.
19. A análise aos elementos disponibilizados produziu questões adicionais que foram colocadas e discutidas em reuniões entretanto agendadas, tendo originado novos pedidos de remessa de documentação e esclarecimentos.
20. Foi desenvolvido trabalho de campo nas instalações dos municípios de Guimarães, Marinha Grande, Amadora e Coimbra. Foram realizados, de forma remota, testes e procedimentos de auditoria junto dos municípios de Albufeira e Mértola.
- Sendo uma matéria que o Tribunal entende ser de acompanhar de forma regular, entendeu-se selecionar um conjunto de municípios tendo em conta a sua heterogeneidade em função da sua distribuição territorial, dimensão e composição política do órgão executivo.
- A execução dos trabalhos de auditoria decorreu entre maio e setembro de 2023.
21. O quadro seguinte apresenta as áreas em que os municípios selecionados exerceram competências, com referência à data de início.

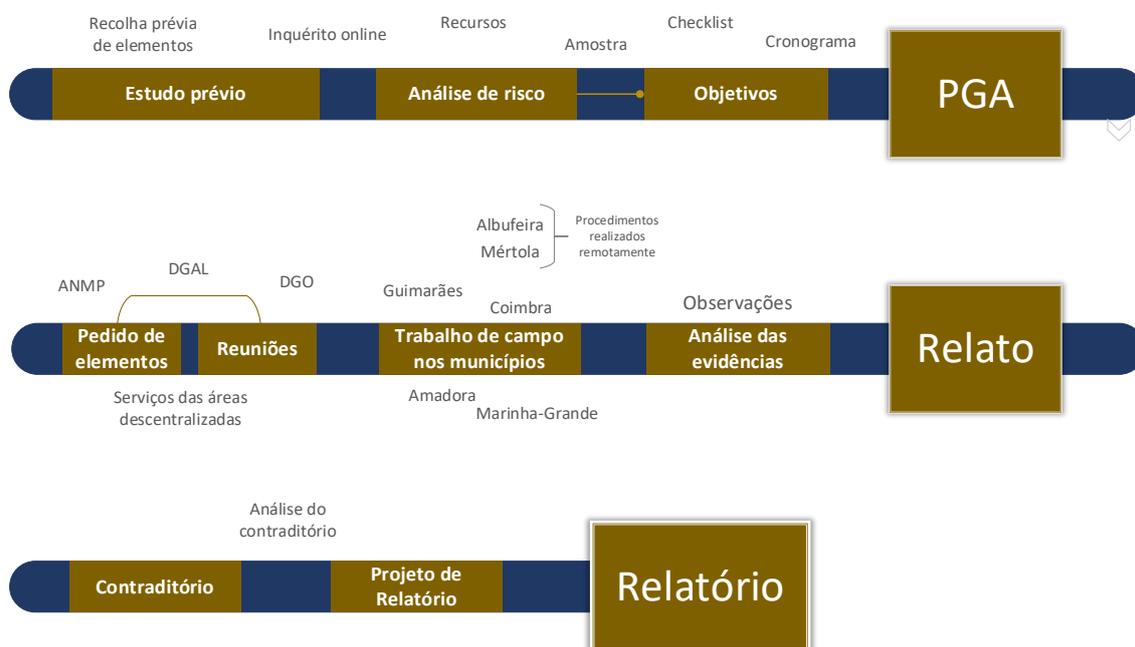
Quadro 1 – aceitação de competências dos municípios selecionados (2022)

Município	Educação [data de início]	Saúde [data de início]	Ação social [data de início]	Cultura [data de início]
Albufeira	√ [01.04.2022]	√ [01.01.2021]	-	√ [23.09.2021]
Amadora	√ [01.01.2020]	-	-	-
Coimbra	√ [01.09.2020]	-	-	-
Guimarães	√ [01.04.2022]	-	-	-
Marinha Grande	√ [01.04.2022]	√ [01.05.2022]	√ [01.04.2022]	-
Mértola	√ [01.09.2020]	-	√ [01.06.2022]	-

Dados: DGAL e Municípios

22. As observações e as conclusões da auditoria constantes do presente Relatório estão fundamentadas nas evidências recolhidas junto das suprarreferidas entidades da administração central e da administração local.

Figura 1 - Metodologia



Fonte: Elaboração própria

4. CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES

23. Especialmente no domínio da Educação, a equipa deparou-se com grande dificuldade na obtenção de informação robusta e imediata ou diretamente comparável, circunstância que encontra várias justificações, todas relacionadas entre si, que serão desenvolvidas ao longo do presente Relatório:

- A ausência de regras claras e definidoras dos critérios de financiamento – que não foi colmatada com orientações ou informações complementares de apoio por parte dos serviços da administração central diretamente envolvidos no processo;
- A informação organizada/trabalhada pelas entidades de forma diversa;¹²
- A coexistência de fontes de financiamento com a mesma finalidade, assim como de diferentes regimes de transferência ou delegação de competências;

¹² Para contornar esta condicionante, em complemento aos dados primários recolhidos, a equipa de auditoria solicitou aos serviços dos municípios analisados, quanto à receita e despesa relacionada com o exercício das competências descentralizadas, informação quantitativa padronizada, cuja resposta é a que se encontra no Anexos I a III.

- Os distintos procedimentos que vigoraram em 2022 tendentes a concretizar o financiamento da descentralização;¹³
- A dificuldade demonstrada pelos municípios e entidades da administração central em gerir ou dominar a informação financeira por forma a estabelecer uma relação clara ‘competência ⇒ financiamento’.

Importa realçar que a ausência de informação financeira completa e sólida impede a aferição da *adequabilidade* dos valores transferidos para os municípios. Acresce que essa *adequabilidade* ou suficiência dos valores é também influenciada por diferentes sensibilidades quanto ao nível do serviço público a prover, sendo que a perceção das necessidades sentidas à escala local convoca, quase sempre, mais recursos do que os que estavam previstos.

Importa, ainda, ter presente que as observações e conclusões vertidas no presente Relatório se referem, ao nível da administração local, aos trabalhos efetuados nos municípios selecionados.

24. As entidades foram colaborantes com os trabalhos de auditoria remetendo, de forma tempestiva, os elementos e a documentação solicitada, tendo demonstrado, com as condicionantes supra descritas, disponibilidade em efetuar os esclarecimentos que se mostraram necessários.

5. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

5.1. O CONJUNTO NORMATIVO E REGULAMENTAR

25. A descentralização administrativa é um princípio constitucionalmente consagrado no artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
26. No direito ordinário, obtém acolhimento no Título IV do Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante, RJAL) que se encontra estabelecido na Lei n.º 75/2013, de 12.09, diploma onde se conjugam normas gerais orientadoras de dois modelos ou formas de descentralização: (i) a transferência da titularidade das competências [cf. artigos 111º a 115º]; (ii) a delegação de competências pela via contratual [cf. artigos 116 a 127º].
27. O processo em análise concretiza o primeiro desses modelos, para o qual o RJAL estipula que:

¹³ A operacionalização das transferências financeiras para a administração local através do mecanismo gizado pela lei (o Fundo de Financiamento da Descentralização, gerido pela DGAL) apenas teve início a partir de julho de 2022. As verbas relativas às competências exercidas até essa data, foram transferidas para os municípios diretamente pelos ministérios das áreas descentralizadas.

- visando “a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis”; [cf. artigo 112º]
 - o Estado “concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais”; [cf. artigo 113º]
 - tendo a transferência de competências “caráter definitivo e universal” [cf. artigo 114º] – distinguindo-se, assim, da descentralização que opera por instrumentos avulsos ou temporários, solução que ao longo dos últimos anos foi sendo adotada em vários domínios sociais designadamente através da celebração de contratos de execução ou de delegação.¹⁴
28. Como requisitos fundamentais para concretização deste modelo, o artigo 115º do RJAL determina que a lei deve prever expressamente “os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes” ao exercício das competências, assim como as “fontes de financiamento e aos seus modos de afetação”, devendo o Estado “promover os estudos necessários de modo a que a concretização da transferência de competências” preencha determinados requisitos.¹⁵
29. Foi com este quadro normativo de referência que se deu início a este ciclo de descentralização cujo regime base se encontra na Lei-Quadro (Lei nº. 50/2018, de 16 de agosto), pretendendo-se com a transferência de competências concretizar os princípios da subsidiariedade e da autonomia do poder local [cf. artigo 1º].
30. Embora a ligação ao RJAL não tivesse ficado expressa, os princípios e garantias enunciados nessa Lei-Quadro acompanham aquelas disposições precedentes, ditando a “preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais” [cf. *alínea b)* do artigo 2º], “a garantia da qualidade no acesso aos serviços públicos” [cf. *alínea c)* do artigo 2º], “a coesão territorial e garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público” [cf. *alínea d)* do artigo 2º], “a eficiência e eficácia da gestão pública” [cf. *alínea e)* do artigo 2º], “a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos adequados considerando os aplicados à altura da transferência” [cf. *alínea f)* do artigo 2º] e “a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas” [cf. *alínea g)* do artigo 2º].

¹⁴ De que são exemplos os contratos celebrados, no domínio da Educação, ao abrigo do DL n.º 144/2008 de 28.07. e do DL n.º 30/2015, de 12.02, diplomas revogados no âmbito do atual processo de descentralização.

¹⁵ Designadamente, (i) o não aumento da despesa pública global, (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais, (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências, (iv) a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a racionalização dos recursos disponíveis, (v) a articulação entre os diversos níveis da administração pública (cfr. n.º 3 do artigo 115º do RJAL).

31. Estipula também que a transferência das competências “*tem carácter universal*”¹⁶ [cf. artigo 3º], que será objeto de “*monitorização permanente e transparente da qualidade e desempenho do serviço público*” [cf. n.º 4 do artigo 4º] e que será garantido o acesso das entidades locais à informação “*para gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas*” [cf. artigo 6º].
32. Quanto aos recursos financeiros, a Lei-Quadro estabelece que o Fundo de Financiamento da Descentralização (doravante, FFD) será previsto na LFL e que será considerado acréscimo de despesa e receita relacionado com o exercício das competências [cf. n.º 1 e 2 do artigo 5º], acrescentando que os montantes a transferir correspondem a “*uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado cujas competências são objeto de descentralização*” [cf. n.º 4 do artigo 5º].¹⁷
33. A Lei-Quadro prevê, ainda, normas base relativas à transferência de recursos humanos e patrimoniais relacionados com as competências em causa [cf. artigos 8º e 7º].
34. As versões originais dos diplomas sectoriais foram publicadas entre 27 de novembro de 2018 e 12 de agosto de 2020. Importa referir que para além destes diplomas (e posteriores alterações), existe um conjunto abundante e disperso de normas e de atos formais que complementarmente são necessários para concretizar a descentralização: normas incluídas nas Leis do Orçamento do Estado, Portarias, Decretos Regulamentares, Despachos, para além de autos de transferência.¹⁸

¹⁶ Importa esclarecer que, não obstante o carácter universalista atribuído ao processo, nem todas as competências das diversas áreas serão exercidas por todas as autarquias locais e entidades intermunicipais. Desde logo, por exemplo, e por razões óbvias, as relacionadas com as Praias, Áreas portuárias ou Cogestão de áreas protegidas apenas se dirigem aos municípios em cujos Concelhos existem. Por outro lado, há competências na área da Saúde que serão exercidas apenas pelos municípios que detêm no seu território unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), ficando de fora 77 Concelhos abrangidos por Unidades Locais de Saúde (ULS). Existem, ainda, competências na área da Cultura e Habitação cujo exercício depende da existência de património cultural e de imobiliário de habitação propriedade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, dependendo, também, da aceitação expressa dos respetivos municípios.

¹⁷ Paralelamente à Lei-Quadro, a Lei n.º 51/2018, de 16.08., procedeu a uma revisão da LFL (em boa parte, para acomodar algumas normas relativas a este processo de descentralização), tendo estabelecido que o FFD constitui uma transferência financeira do OE com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais [cfr. artigo 30º-A], e reiterado que: (i) o Fundo considera o acréscimo de despesa e de receita em que estas incorrem pelo exercício das competências [n.º 1 do artigo 80º-B]; (ii) até 2021 será anualmente previsto no OE [cfr. n.º 2 do artigo 80º-B].

Apesar de ambos os diplomas consignarem que os montantes de financiamento estariam previstos nos OE de 2019, 2020 e 2021, foi apenas no Orçamento de 2022 que, pela primeira vez, se autonomizou e quantificou o FFD, facto que encontra explicação em adiamentos da transferência efetiva das competências, designadamente nas áreas setoriais com maiores contrapartidas financeiras associadas: Educação, Saúde e Ação social.

Com efeito, devido aos atrasos na implementação da descentralização, o previsto na Lei-Quadro e LFL quanto à execução do FFD acabou por não ter um reflexo prático. Pode mesmo dizer-se que a realidade se afastou da intenção do legislador, atendendo a que os montantes financeiros acabaram apenas por ser considerados no OE 2022, exercício que temporalmente já se encontrava para lá da solução encontrada.

¹⁸ A aceitação e exercício das competências nas áreas da Saúde e Cultura, está dependente da celebração de autos de transferência.

5.2. O ACOMPANHAMENTO E O ESTADO DA ARTE (2018-2022)

35. A Lei-Quadro previu a criação de *“uma comissão de acompanhamento da descentralização integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias”* tendo como missão o acompanhamento e a avaliação *“da adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências”* [cf. n.º 3 do artigo 6º].¹⁹
36. As regras de funcionamento e organização desta Comissão de Acompanhamento da Descentralização (doravante, ‘CAD’) foram estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2019, de 04.06 (ficaram por definir regras quanto à periodicidade das reuniões e quanto à publicação dos respetivos relatórios) tendo-se fixado a data de 31 de dezembro de 2021 para a sua extinção.²⁰
37. Complementarmente, também com vigência até 31 de dezembro de 2021, foi criado o ‘Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização’ (GTED)²¹ com a missão de:
- garantir que os serviços da administração central executam os procedimentos administrativos e praticam os atos e as operações materiais necessários à concretização da descentralização, incluindo colaborar no acesso a bases de dados e sistemas informáticos;
 - acompanhar a transição de todos os procedimentos e processos, através da transmissão da informação com vista ao esclarecimento das dúvidas e questões suscitadas pelas autarquias locais e entidades intermunicipais;
 - elaborar relatórios sobre o desenvolvimento dos trabalhos para apresentação à CAD.
38. Ficou ainda estabelecido na Lei-Quadro que 2019 seria o ano de referência para a passagem das competências, sem prejuízo de algum gradualismo na sua concretização, admitindo-se que as entidades locais pudessem adiar a aceitação até 1 de janeiro de 2021.
39. O atraso na publicação de diplomas setoriais e a dificuldade em definir e consensualizar a contrapartida financeira associada ao exercício das competências, designadamente nas áreas da Educação, Saúde e Ação social, motivaram o deslizamento daquele prazo, sendo o limite de aceitação adiado para 31 de março de 2022 (para a Educação e Saúde)²² - atraso que motivou também a prorrogação da data de vigência da CAD para a mesma data.²³

¹⁹ Alguns diplomas setoriais também preveem a constituição de comissões técnicas de acompanhamento, casos da Educação, Saúde e Ação social.

²⁰ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2020 de 11.11.

²¹ Cfr. Despacho conjunto n.º 8406/2019, de 23.09.

²² Cfr. previsto no DL n.º 56/2020, de 12.08. No domínio da Saúde note-se, no entanto, que a transferência das competências depende da celebração de auto de transferência que implica aceitação por parte dos municípios.

²³ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2020, de 11.11.

40. No domínio da Ação social, o prazo para aceitação foi adiado para 01 de abril de 2022²⁴, posteriormente prorrogado para janeiro de 2023²⁵ - o que viria a provocar uma reativação da CAD entretanto extinta²⁶ - e finalmente novamente adiado para 3 de abril de 2023.²⁷
41. Foi sobretudo nestes domínios que se verificaram atrasos na adesão/acolhimento das competências por parte dos municípios.

Quadro 2 – Evolução do n.º de municípios que acolheram as competências

	2019	2020	2021	2022	Universo	
Educação	67	101	116	278	278	a)
Saúde	0	12	20	54	201	b)
Ação social	0	0	0	104	277	c)
Cultura	0	9	9	9	19	b)

Dados: Ficheiro enviado pela DGAL complementado com Relatórios do GTED publicados no Portal Autárquico.

- a) N.º de municípios destinatários de competências que são objeto de financiamento pelo FFD. Assim, na Saúde, as competências descentralizadas dirigem-se apenas aos municípios cujo território não se encontra abrangido pelas Unidades Locais de Saúde (201). Na Ação social, ficou de fora Lisboa, nos termos do disposto no artigo 19º do DL 55/2020. Na Cultura, encontram-se prevista a transferência de recursos financeiros apenas para os municípios identificados no Anexo ao DL 22/2019 (19) embora o diploma descentralize outras competências (não financiáveis) para os 278 município do continente.
- b) A transferência é formalizada através de assinatura de auto de transferência.
- c) Prazo prorrogado até 3 de abril de 2023.

42. Os adiamentos do processo verificados nestas áreas setoriais deveram-se, em grande parte, à dificuldade em consensualizar as respetivas contrapartidas financeiras²⁸, mas também é necessário ter em consideração vicissitudes decorrentes do calendário eleitoral e os constrangimentos provocados pelo período pandémico. Foram, ainda, relatados outros fatores justificativos dos sucessivos adiamentos. Na área da Saúde, constrangimentos ao nível da aprovação da Estratégia Municipal da Saúde (prevista nos termos do artigo 7º do DL n.º 22/2019) e da formalização dos autos de transferência. No domínio da Ação social, constrangimentos na regulamentação de várias normas do diploma setorial respetivo.
43. Embora, desde 2021, tivessem sido efetuadas transferências financeiras para municípios que foram acolhendo as competências na Educação e Saúde, o FFD apenas veio a ser previsto legalmente, pela primeira vez, no artigo 89º da Lei n.º 12/2022, de 27.06 (Lei do Orçamento do Estado para 2022), norma onde se encontram discriminadas as verbas a transferir para os

²⁴ Cfr. DL n.º 55/2020, de 12.08.

²⁵ Cfr. DL n.º 23/2022, de 14.02.

²⁶ Após várias iniciativas parlamentares nesse sentido, em novembro de 2022 a CAD foi reativada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2022, de 23.11., fixando-se o seu prazo de extinção em 31 de dezembro de 2024.

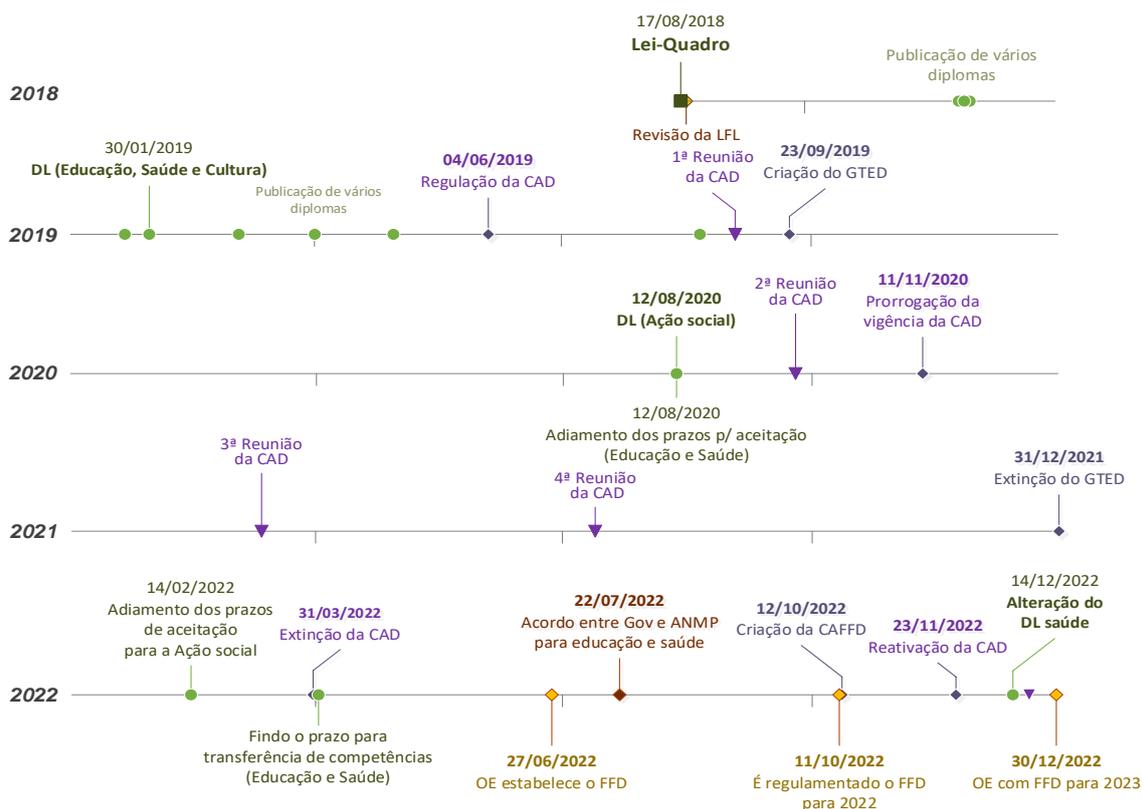
²⁷ Pelo DL n.º 87-B/2022, de 29.12.

²⁸ Não foi por acaso que estes domínios da descentralização foram objeto de negociação complementar entre o Governo e a ANMP, o que originou a celebração de acordos celebrados entre as partes em junho de 2022 (para a Educação e Saúde) e janeiro de 2023 (para a Ação social). Em decorrência desses acordos, foram publicadas alterações aos decretos das áreas da Educação e Saúde: DL n.º 16/2023, de 27.02. (Educação) e DL n.º 84-E/2022, de 14.12 (Saúde). Como se verá, o exercício de 2022 não veio a refletir os efeitos financeiros desses Acordos.

municípios do continente, para o período entre abril e dezembro de 2022, até ao montante de 843,3 M€.

44. Posteriormente, o Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10, veio estabelecer os termos e condições da comunicação das transferências relativas ao FFD, assim como da informação relativa às “*receitas arrecadadas e aos encargos relativos ao exercício das competências transferidas*”, criando a Comissão de Acompanhamento da Execução do Fundo.
45. Esse Decreto Regulamentar estipula, ainda, os termos que regem a dedução, reforço e reafecção de verbas – como, aliás, já previa o artigo 89º da LOE2022 – indiciando que o modelo de financiamento estaria assente na permanente avaliação e ajustamento dos valores visando a sua *adequabilidade* e respetiva fundamentação para dedução, reforço e reafecção de verbas previstas naquela disposição legal²⁹.

Figura 2 – Principais etapas do processo de descentralização (2018-2022)



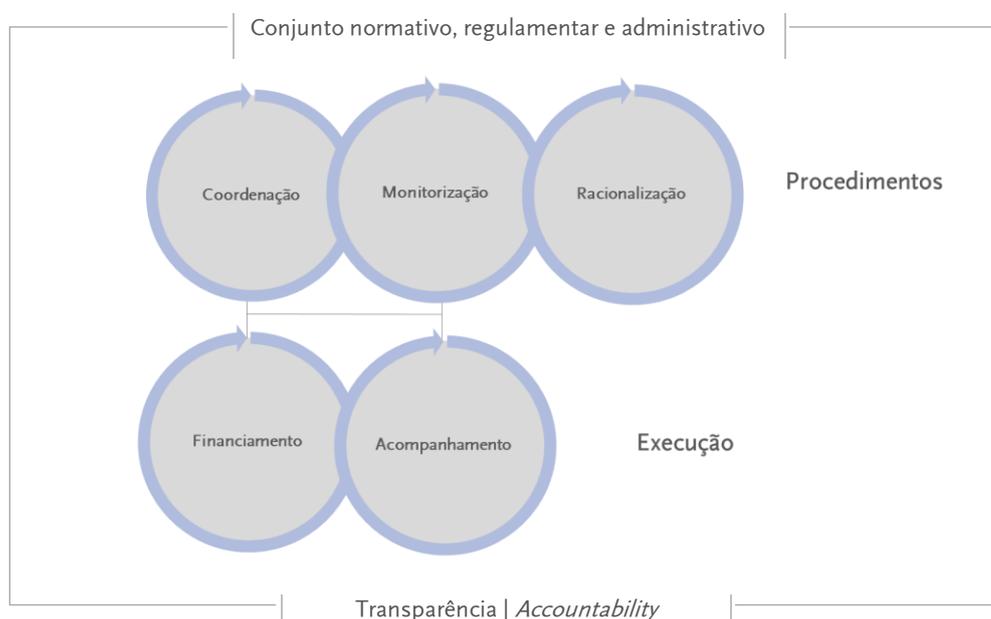
Fonte: Elaboração própria

²⁹ Nos termos do n.º 9 daquele artigo, as verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas podem ser atualizadas mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pela área cujas competências sejam descentralizadas e pela área das autarquias locais, sendo que o n.º 10 confere autorização ao Governo para reafectar verbas relativas ao FFD por município em cada domínio de competências

5.3. OS RISCOS

46. A descentralização administrativa prossegue, entre outros, o objetivo da aproximação das decisões públicas ao cidadão, aumentando e promovendo a responsabilidade e a participação local podendo, ainda, tornar a administração mais célere e dirigida às necessidades da população.
47. No entanto, também tem a si associados riscos de natureza política, social e económica³⁰ e, para o que releva na presente ação, riscos inerentes ao funcionamento do modelo escolhido.
48. Tendo em conta os contornos da implementação inicial do processo, na fase de planeamento foram identificados alguns desafios ao nível dos *'procedimentos'* e outros quanto à *'execução'* das competências objeto de financiamento, consistindo esses desafios parâmetros de análise que serão ponderados em função do conjunto normativo, regulamentar e administrativo produzido, assim como em função de regras e práticas de transparência e *accountability*.
49. Em termos esquemáticos, os desafios e respetivos parâmetros de análise estão identificados na seguinte figura:

Figura 3 - Riscos



Fonte: Elaboração própria

³⁰ Que derivam, essencialmente, da fragmentação do poder, de desigualdades locais, da falta de unidade estratégica e do potencial de descoordenação no exercício da função administrativa.

– *RISCOS AO NÍVEL DOS PROCEDIMENTOS*

50. Trata-se de riscos relacionados com a *coordenação* entre os dois níveis de administração envolvidos (central e local), à qual podemos juntar os desafios na *monitorização* do processo e na *racionalização* dos procedimentos administrativos. O risco de incapacidade de coordenação vertical entre as estruturas da administração central e local parece estar bem presente.
51. Às dificuldades na coordenação juntam-se outras com ela estreitamente relacionadas, e que advêm da necessidade de *monitorização*. Ainda mais num modelo que prevê ligação ‘competência ⇒ financiamento’, a produção e partilha de informação robusta e credível é essencial.
52. Outro dos grandes desafios do processo é garantir a *racionalização* da atuação administrativa, evitando-se o aumento da burocracia e as tarefas de reporte redundantes. Ora, um risco que neste patamar se vislumbra é que, para o apuramento, validação, registo e pagamento dos valores relativos ao FFD, estejam a concorrer tarefas desenvolvidas pelos serviços pertencentes a ambos os níveis de administração.

– *RISCOS AO NÍVEL DA EXECUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS*

53. Nesta dimensão, sinalizam-se os riscos relacionados com o financiamento e respetivo acompanhamento do processo.
54. O risco mais evidente é o de insuficiência do financiamento. Esta é uma questão que pode não ser simples de aferir, atendendo a que a adequabilidade das verbas depende do nível de serviço público pretendido, sendo provável que os municípios, pela proximidade às suas populações, identifiquem necessidades adicionais, exigindo um aumento de recursos.
55. No entanto, ainda que possa haver alguma subjetividade na avaliação sobre necessidades de financiamento, importará obter algumas evidências quanto à adequabilidade do FFD, designadamente confrontando os valores transferidos com as despesas incorridas no exercício das respetivas competências.
56. Por último, cabe, também aqui, mais uma vez, enfatizar que a transparência do processo depende muito da qualidade e da disponibilização de informação, assim como da capacidade de realizar o acompanhamento, para o qual foram previstas diferentes Comissões³¹, existindo o risco de não terem sido suficientemente operantes e que não tenham conseguido produzir documentação reportando a sua atividade.

³¹ Inclusivamente uma que concretamente tem por missão acompanhar a execução do FFD.

6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato de Auditoria:

- i. O Ministro das Finanças;
- ii. A Ministra da Presidência;
- iii. A Ministra da Coesão Territorial;
- iv. A Diretora-Geral das Autarquias Locais;
- v. O Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
- vi. O Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
- vii. O Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.;
- viii. A Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- ix. A Diretora-Geral do Património Cultural;
- x. As/os Presidentes de Câmara dos Municípios: Amadora; Albufeira; Coimbra; Guimarães; Marinha Grande; Mértola.
- xi. A Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório e o seu conteúdo incluído nos pontos a que respeitam, destacando-se de forma resumida *com letra em itálico a cor* constando, na íntegra, no Anexo IX, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Não exerceram o direito de contraditório o Ministro das Finanças, o Presidente da Câmara Municipal de Mértola, o Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP, a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., e a Diretora-Geral do Património Cultural.

O Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, o Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares e o Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. informaram que não tinham observações a formular ao Relato de Auditoria.

O contraditório prestado pelas diversas entidades revelou-se muito pertinente, aduzindo esclarecimentos que muito contribuíram para confirmar as observações de auditoria mais importantes.

As entidades ouvidas em contraditório manifestaram genericamente a intenção de acatar as Recomendações que o presente Relatório enuncia no Ponto II_9.

PARTE II – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

1. OS ESTUDOS PREPARATÓRIOS

57. Já atrás se mencionou que, como requisito precedente a qualquer ciclo de descentralização, o artigo 115º do RJAL determinou a realização de estudos prévios, especificando os n.ºs 4 e 5 desse preceito que tais estudos deveriam ser realizados por equipas multidisciplinares e ser referidos na própria Lei da transferência de competências.
58. Ora, não se encontrando evidências do adequado cumprimento da supra disposição legal, este processo de descentralização aparenta estar sustentado por documentação avulsa e não em estudos independentes e científicos.
59. Tais estudos preparatórios teriam sido importantes. Um processo com esta envergadura que descentraliza de forma universal e definitiva competências em múltiplas áreas é necessariamente complexo, implicando estudo ao nível da conceção do modelo de financiamento, da organização, da coordenação, da monitorização, da capacitação orgânica e funcional, para além de outras questões, ainda mais complexas, como a de saber, para cada competência, qual o nível de administração capaz de a exercer de forma mais eficiente.³²
60. Concretamente, no que diz respeito à adequabilidade/suficiência do financiamento, teria sido importante, *ex ante*, definir, de forma clara e direta, os critérios de apuramento das verbas e comunicá-los tempestivamente aos destinatários: os municípios.
61. Teria sido igualmente relevante acautelar os problemas organizativos, de coordenação multinível, de monitorização e de produção e partilha de informação, assim como estudar os mecanismos de *accountability*.
62. Acresce, finalmente, que sobre os diplomas legais que enformam esta fase do processo de descentralização não se conhece qualquer avaliação de impacto legislativo ou a produção de documentos no âmbito do planeamento estratégico.³³

³² Quanto à complexidade associada aos sistemas descentralizados no domínio da Educação, por exemplo, *vide* “Educação: de que estamos a falar quando falamos de descentralização?”, Carina Pinto, in *Autarquias Locais – Democracia, Governação e Finanças*, Coordenação de Pulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida, Almedina, 2016.

³³ Trabalho que poderia ser realizado nomeadamente pela/o:

- Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) que, nos termos da RCM n.º 44/2017 e RCM n.º 74/2018, coordena o Programa “Quanto Custa?” consistindo este na avaliação prévia de impacto, aplicado de forma sistemática a projetos de decreto-lei e a propostas de lei a aprovar pelo Governo, incidindo sobre a variação de encargos para cidadãos e empresas, não estando, contudo, direcionado para a avaliação de encargos para a Administração Pública.

- Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) o qual , nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15.03., tem por missão, no âmbito do planeamento

Nas alegações remetidas em sede de contraditório, o Gabinete da Ministra da Coesão Territorial (doravante, ‘Gabinete MCT’) alega que *“O Programa do XXI Governo Constitucional consagrou a descentralização como a base da reforma do Estado”* visando, *“numa lógica racionalizadora e num quadro de subsidiariedade”*, cumprir *“objetivos de maior eficácia, eficiência e proximidade das políticas públicas, aproximando-as do cidadão e possibilitando-se uma maior adequação dos serviços prestados à população”*.

Quanto à aplicação do artigo 115º do RJAL supra citado, refere que *“cumpre lembrar que esta não é uma lei de valor reforçado, e que a Assembleia da República no uso das suas competências exclusivas (...) aprovou a Lei n.º 50/2018 [Lei-Quadro].”*

Em resposta a estas alegações, e sem colocar em causa a bondade da política e as intenções de cumprimento dos objetivos que o Gabinete MCT menciona, importa sublinhar que a realização de um estudo interdisciplinar prévio ou outras ações/projetos preparatórios teriam, certamente, auxiliado na clarificação inicial do processo e facilitado a sua compreensão pelos intervenientes, antecipando algumas dificuldades que se revelaram e que se encontram explicitadas ao longo do presente Relatório.

2. O FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM 2022

2.1. O FFD E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS

– O FFD

63. O FFD foi introduzido na LFL pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, com vista a financiar as competências transferidas da administração central para a local pelo processo de descentralização estabelecido pela Lei-Quadro.
64. A LOE2022 atribuiu-lhe uma dotação global até 843,3 M€ para o período compreendido entre 01 de abril e 31 de dezembro³⁴, distribuída pelos domínios da Educação (729,6 M€), Saúde (70,5 M€), Ação Social (42,3 M€) e Cultura (890,9 m€), cabendo aos serviços das áreas governativas descentralizadas assegurar a colocação das verbas no FFD, e à DGAL a incumbência de assegurar mensalmente a transferência para os municípios.

estratégico, apoiar a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, assegurar a coerência dos planos setoriais com os documentos de planeamento transversais, acompanhar a execução, avaliar a implementação das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos e elaborar estudos prospetivos.

³⁴ A partir de 1 de abril de 2022 todos os municípios assumiram as competências no domínio da Educação – com diferença, a área mais relevante em termos de financiamento – facto que acaba por marcar o início da vigência do FFD após sucessivos adiamentos. Para complementarmente circunstanciar o período de abril a dezembro a que se refere o FFD, importa lembrar que o mesmo se encontrava previsto na Proposta de Orçamento do Estado que entrou na Assembleia da República em abril de 2022 (Proposta de Lei n.º 4/XV/1.^a) e que a LOE2022 apenas viria a ser publicada em junho.

65. Em consequência do atraso da aprovação e publicação da LOE2022, o financiamento das competências transferidas com recurso ao FFD encontrou-se balizado entre julho e dezembro, registando-se uma execução de **468,9 M€**, sendo a Educação a área setorial a ser destinatária de 97,8 % desse valor, com relevo para as despesas com o Pessoal Não Docente (doravante, 'PND').

– O financiamento pré-FFD

66. Antes da entrada em funcionamento do FFD, as verbas relativas às competências que já estavam a ser exercidas em 2022 pelos municípios foram asseguradas por meio de transferências diretas dos respetivos serviços das áreas descentralizadas para os municípios e totalizaram, no âmbito dos citados 4 domínios, o valor de **388,5 M€**.

– O Fundo Social Municipal (FSM)

67. Para o cômputo das verbas do OE destinadas à descentralização é ainda necessário referir as que foram inscritas no Fundo Social Municipal (doravante, 'FSM'), transferências financeiras consignadas a despesas que os municípios incorrem com algumas funções sociais que foram descentralizadas pela Lei-Quadro³⁵.

68. Embora, aparentemente, não tivesse ficado claro para o que se destinariam, em concreto, as importâncias do FSM de 2022³⁶, no âmbito da presente análise os montantes transferidos através deste instrumento são considerados no cômputo financeiro relativo à descentralização, no valor de **193,1 M€** para os municípios do território continental.³⁷

69. Em 2022, houve ainda lugar ao apuramento e transferência de 97,9 M€ a título de adicional ao FSM nos termos da Lei n.º 21/2022, de 18.11. Contudo, uma vez que se refere à regularização de valores transferidos de anos anteriores³⁸, não será considerado para este exercício.

– Valores globais

70. As transferências financeiras associadas à descentralização por conta do OE de 2022 assumiram, pois, o montante global de **1 050,5 M€** com a distribuição esquematizada na seguinte infografia.

³⁵ Como se verá em ponto adiante, o FSM tem estado nos últimos anos consignado a despesas incorridas pelos municípios no domínio da Educação.

³⁶ Matéria em apreço no Ponto II_4.1 do presente Relatório.

³⁷ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 78º da LOE2022 e informações prestadas pela DGAL.

³⁸ Matéria em apreço no Ponto II_4.2 do presente Relatório.

Figura 4 – O financiamento da descentralização (2022)



71. O esquema ilustra que, não obstante a criação do FFD, os procedimentos de execução dos valores ao longo do ano ainda não foram uniformes, o que também se deve ao calendário orçamental vivido em 2022.
72. Esses procedimentos de execução foram pouco claros como mais à frente detalharemos, essencialmente no domínio da Educação, devido:
- à existência paralela do FSM, visando financiar, em parte, as mesmas competências;
 - ao momento escolhido para a concretização da transferência das competências, 1 de abril de 2022, data que nem condiz com o início do exercício orçamental nem com o início do ano escolar;
 - ao financiamento de contratos interadministrativos celebrados ao abrigo de anteriores regimes³⁹, cujo escopo abrange matérias para lá das previstas no vigente processo de descentralização.

³⁹ Designadamente, os contratos celebrados ao abrigo do DL 30/2015 de 12.02.

2.2. OS CRITÉRIOS DE APURAMENTO E OS VALORES SETORIAIS TRANSFERIDOS

73. A descentralização nas áreas da Educação, Saúde, Ação social e Cultura encontra-se regulada nos respetivos diplomas setoriais:
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30.01 (Educação);
 - Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30.01 (Saúde);
 - Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12.08 (Ação social);
 - Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01 (Cultura).

– EDUCAÇÃO (DL 21/2019)

74. No domínio da Educação, importa referir que boa parte das competências elencadas estavam já a ser exercidas pelos municípios no pré-escolar e no 1º ciclo, sendo que a grande novidade é o seu alargamento aos restantes níveis de ensino, designadamente o 2º e 3º ciclos e secundário.
75. O diploma descentraliza um conjunto de competências de *planeamento*⁴⁰ e de *investimento*⁴¹ – que não tiveram, em 2022, quaisquer contrapartidas financeiras – e de *gestão*, estas sim, objeto de financiamento.
76. De fora da descentralização ficaram algumas competências da Ação Social Escolar que se mantêm no Ministério da Educação (doravante, ‘ME’) designadamente o seguro escolar, os programas dos manuais escolares, os apoios para visitas de estudo, as bolsas de mérito, e outras como a gestão do bufete, bares e papelarias. De fora, ficaram, ainda, as competências de natureza pedagógica, entregues às Escolas.
77. As regras de financiamento encontram-se de forma mais sistematizada no seu Capítulo V, embora haja outras normas com incidência financeira dispersas no diploma. Da sua leitura é difícil inferir os termos concretos dos critérios de apuramento das verbas e dos respetivos mecanismos. Com efeito, o diploma é pouco concretizador quanto a diversas tipologias de despesas. Veja-se:

⁴⁰ Designadamente na elaboração da *carta educativa* (cfr. artigos 5º a 16 do DL 21/2019), no *planeamento dos transportes escolares* (artigos 17º a 22º) e ainda na *oferta educativa* (artigos 23º a 30).

⁴¹ Designadamente, na *construção, requalificação e modernização de edifícios escolares* e *Equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares* (cfr. artigos 31º e 32º), exceto edifícios da Parque Escolar, EPE. Contudo, a responsabilidade do financiamento das operações de investimento nos edifícios e equipamentos escolares ficou do lado da administração central, cfr. artigo 50º do DL 21/2019 e cfr. cláusula 3ª do Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP, em julho de 2022.

- Quanto ao financiamento de competências nos *circuitos especiais de transporte*⁴², *leite escolar, escola a tempo inteiro*⁴³ e encargos com *refeitórios e refeições*, o diploma consigna, sem mais, que o respetivo financiamento “*observa as regras legais respetivamente aplicáveis a cada uma destas medidas*”.⁴⁴

O estabelecimento do critério de apuramento destes valores acabou por recair, como se verá, no valor orçamental executado no exercício de 2018, referencial que se manteve, pelo menos, até ao exercício de 2022 em apreço.

- A falta de concretização do diploma também advém da remissão de algumas soluções de financiamento para quadros normativos posteriores (Portarias) como é o caso do financiamento relativo ao *equipamento de edifícios escolares e de residências escolares*.⁴⁵

Também aqui, para 2022, o racional subjacente aos cálculos que permitiram a construção pelos serviços centrais da área educativa dos mapas financeiros estabeleceu, como referência, a despesa executada pelas Escolas no ano 2018, uma vez que a Portaria prevista apenas foi publicada em 2023.

- No âmbito dos *transportes escolares* (sem circuitos especiais de transporte), o diploma também remete a solução de financiamento para Portaria futura. Contudo, determina que o financiamento destas competências é “*assegurado pelos mecanismos previstos no respetivo regime financeiro [das autarquias locais] e no Orçamento do Estado*”.⁴⁶

O financiamento desta competência acabou por não ser incluído no FFD, não existindo uma fórmula de cálculo para as despesas com o *transporte escolar*, continuando por cumprir o previsto no diploma.⁴⁷

⁴² Os circuitos especiais de transporte referem-se a transportes de alunos (i) com mobilidade reduzida que comprometa a utilização dos transportes regulares ou dos transportes escolares ou (ii) com dificuldades acentuadas e persistentes ao nível da comunicação, interação, cognição ou aprendizagem que tenham sido sinalizadas pela Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva.

⁴³ Sem entrar em muita especificidade, a ‘escola a tempo inteiro’ é composta por um de medidas tendentes a acompanhar as crianças fora do horário letivo, sendo composta por atividades de (i) Acompanhamento e Enriquecimento Curricular (AEC), que são atividades de caráter facultativo e de natureza eminentemente lúdica, formativa e cultural; (ii) Atividades de animação e de apoio à família (AAAF), que visam o acompanhamento das crianças antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas; (iii) e a Componente de Apoio à Família (CAF), que são o conjunto de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos antes e ou depois das componentes do currículo.

⁴⁴ Cfr. artigo 53º.

⁴⁵ Cfr. artigo 51º.

⁴⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 52º.

⁴⁷ “*É fixada por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da educação e dos transportes terrestres, uma fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar.*” (cfr. n.º 1 do artigo 68º do DL 21/2019).

Importa, neste contexto, referir que os transportes escolares do 3º ciclo tem sido financiados ao longo dos últimos anos pelo FSM. Cumpre, também referir que nos termos do artigo 25º do DL n.º 55/2009, os transportes escolares são gratuitos para os alunos do ensino básico e podem ser objeto de programas de comparticipação do Estado da responsabilidade dos departamentos governamentais da área dos transportes.

Nas alegações remetidas em contraditório, o Gabinete MCT afirmou que *“está em curso uma revisão do Regime Jurídico do Transporte Escolar e fórmula de financiamento das despesas relativas ao transporte escolar”*.

- Também quanto às despesas do PND o diploma não é claro, referindo que o respetivo financiamento *“é calculado de acordo com os encargos que resultam da aplicação, em cada município, dos critérios de afetação fixados pela portaria mencionada no n.º 3 do artigo 42.º”*.⁴⁸

Os termos utilizados, não deixam perceber quais são os *“encargos”* que resultam da aplicação da referida Portaria, ficando por concretizar, por exemplo, a responsabilidade pelo financiamento dos encargos patronais e das despesas com seguros de acidentes de trabalho e de higiene, segurança e medicina no trabalho, assim como as despesas com a ADSE e SNS dos trabalhadores transferidos da administração central.⁴⁹

- Já quanto às despesas de *encargos com instalações*, onde se incluem as incorridas com a contratação de fornecimento de serviços externos essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos – como é o caso da energia e comunicações – o diploma é mais esclarecedor, determinando que o montante será *“calculado para cada ano com base na despesa efetiva correspondente no ano anterior”* e que será atualizado *“anualmente com base na última taxa de inflação anual apurada e publicada pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P.”*⁵⁰

No entanto, como se verá, este critério não foi cumprido para o cálculo dos valores apurados para 2022, nem tão pouco para a previsão de 2023.

- Sem definição ficou a distribuição de responsabilidades quanto ao financiamento de outras despesas associadas ao trabalho administrativo das Escolas, designadamente, quanto a *equipamentos de cópias ou digitalização ou serviços de consultoria técnica/informática* ou ainda *material de economato*.
- Finalmente, cabe fazer referência aos contratos interadministrativos, celebrados ao abrigo do DL 30/2015, também designados de contratos ‘Aproximar’. Contrariamente ao estabelecido na lei⁵¹, estes contratos – que têm modelos de financiamento próprios

⁴⁸ Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro que define o número de PND a afetar a cada Agrupamento de Escolas (AE) ou Escolas Não Agrupadas (ENA). A mesma foi revista em 2020 e 2021, estando prometida nova revisão no Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP, conforme adiante explicado.

⁴⁹ Já em 2023, mas apenas quanto às despesas com a ADSE e com seguros de acidente de trabalho e de higiene, segurança e medicina no trabalho, a matéria foi clarificada na 4ª alteração ao DL 21/2019 (DL n.º 16/2023, de 27 de fevereiro), tendo sido a responsabilidade do financiamento entregue à administração central.

⁵⁰ Cfr. n.º 2 e 3 do artigo 52º.

⁵¹ Como analisado mais adiante, estes contratos afiguravam-se revogados atendendo à conjugação do artigo 40º da Lei-Quadro com o artigo 72º do DL 21/2019.

baseados em fórmulas e matrizes de responsabilidade – mantiveram-se em vigor nos 14 municípios que os celebraram.

Esses municípios têm vindo a ser financiados de forma híbrida, ora com regras do contrato, ora com regras do DL 21/2019.

78. Assim, no diploma setorial da Educação, em matéria de financiamento das competências a descentralizar, não são perceptíveis os critérios de cálculo. Para algumas competências, esses critérios vieram a ser definidos em Portarias e Despachos posteriores, como se verá a seguir.
79. O IGeFE ficou encarregado de efetuar as transferências dos valores correspondentes às competências descentralizadas cabendo-lhe, também, o apuramento das verbas com o PND e outras componentes de funcionamento.
80. A DGEstE teve intervenção principal no apuramento dos valores de outras componentes, designadamente, *refeições, circuitos especiais de transporte e escola a tempo inteiro*.
81. No global, no domínio da Educação, foram transferidos para os municípios 835,4 M€, com a distribuição evidenciada no seguinte Quadro, onde também se incluem os critérios que, segundo as informações recolhidas junto daquelas duas entidades, vieram a ser aplicados para o seu apuramento:

Quadro 3 – Financiamento da descentralização associado às competências da Educação (2022) ⁵²

Competências	Valor apurado	Critério que foi aplicado
Pessoal Não Docente (PND) · inclui assistentes operacionais e assistentes técnicos	539 029 411 €	Dotação máxima de referência determinada pela aplicação da Portaria n.º 272-A/2017, de 13.09, alterada pela Portaria n.º 245-A/2020 e pela Portaria n.º 73-A/2021
Escola a tempo inteiro · inclui atividades de animação e apoio à família (AAAF), componente de apoio à família (CAF) e atividades de enriquecimento curricular (AEC).	69 644 239 €	Valor executado em 2018
Encargos das instalações · inclui fornecimentos e serviços externos como eletricidade, água, combustíveis e comunicações.	64 193 258 €	Valor executado em 2018 ^(a)
Apoios alimentares · inclui leite escolar, programa generalização de refeições e refeitórios escolares.	31 831 931 €	Valor executado em 2018

⁵² Importa referir que para além dos recursos financeiros, foram no âmbito do presente processo de descentralização transferidos recursos humanos e patrimoniais. Segundo informações prestadas pelos serviços do ME, 46 418 trabalhadores para os quadros das câmaras municipais e 799 estabelecimentos de ensino para o património municipal.

Competências	Valor apurado	Critério que foi aplicado
Conservação das instalações · inclui intervenções/reparações de pequena dimensão	24 124 565 €	i) Escolas c/ menos de 10 anos ou recuperadas há menos de 10 anos, 2,80 €/m ² ; ii) Escolas c/ mais de 10 anos e menos de 20 anos ou recuperadas nesse período, 4,20 €/m ² ; iii) Escolas c/ 20 anos ou mais, 5,60 €/m ² [cf. <i>alínea c)</i> do n.º 4 do artº 89º da LOE2022]
Circuitos especiais de transporte · transporte de alunos com necessidades educativas individuais.	8 979 446 €	Valor executado em 2018.
Subtotal	737 802 850 €	
Contratos interadministrativos	87 443 755 €	Financiamento com base no valor executado em 2018 e nas cláusulas contratuais.
Subtotal (orçamento do IGeFE)	825 246 605 €	
Outros valores transferidos pela DGEstE em 2022 ^(b)	10 217 096 €	Designadamente, no âmbito de contratos de cooperação no pré-escolar.
Total	835 463 701 €	

Dados: IGeFE, IP e DGEstE.

- (a) Muito embora decorresse do n.º 2 e 3 do artigo 52º do DL 21/2019 que o montante seria calculado com base na despesa efetiva correspondente ao ano anterior atualizada à taxa de inflação anual.
- (b) No ano de 2022, antes da aceitação das competências por parte de todos os municípios, ainda se verificaram transferências efetuadas pela DGEstE, designadamente no âmbito de acordos de cooperação do pré-escolar

82. Cabe referir que as competências descentralizadas têm a si associada a possibilidade de gerar receita para os municípios, essencialmente na cobrança de senhas de refeições escolares.
83. No âmbito da Educação, cumpre ainda sublinhar que em julho de 2022, fruto de negociação e reconhecendo “a necessidade de ajustamentos”, o Governo celebrou com a ANMP um Acordo onde se vinculou a vários compromissos:
- Alterar os critérios para determinação das verbas a transferir para a *conservação e manutenção dos edifícios e residências escolares* – compromisso para 2023, concretizado pelo Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27.02;
 - Atualizar o valor máximo da refeição escolar para 2,75 €, comprometendo-se a transferir para os municípios a diferença entre o custo real da refeição e o preço a pagar pelos alunos (1,46 €), assim como o pagamento dos valores correspondentes à refeição dos alunos beneficiários da ação social escolar, em 100% e 50%, respetivamente para os escalões A e B – compromisso refletido no Despacho n.º 13914/2022, de 30.11. Devido às dificuldades de concretização dos seus termos (que dependiam de monitorização por parte da DGAL), o reforço das verbas apenas viria a ser considerado no Despacho n.º 7754-A/2023, de 26.07. Contudo, este é omissivo quanto a valores relativos ao ano letivo de 2021/2022, justificando tratar-se de reforço para 2022/2023.

- No prazo máximo de 90 dias, definir e propor novos critérios e respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do PND – ainda por definir .
- No prazo máximo de 90 dias, definir e propor fórmula de financiamento das despesas relativas ao *transporte escolar* – compromisso que acabou por ser cumprido apenas na parte referente aos circuitos especiais de transporte, pela publicação da Portaria n.º 9/2023, de 04.01., mas sem efeitos retroativos a 2022;
- No prazo máximo de 90 dias, propor a fórmula de financiamento das despesas relativas à *aquisição de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos*, utilizados para a realização das atividades educativas – cumprido pela publicação da Portaria n.º 10/2023, de 04.0.

Quanto à ausência na definição de critérios de apuramento das verbas financeiras, o Gabinete MCT, no âmbito do contraditório remetido, afirma que *“Até 2022 não são explicitamente identificados os critérios de afetação porque as transferências são feitas pelos próprios setores que promovem a descentralização, e, portanto, a despesa apurada é com base na execução observada. Atualmente, estão publicados portarias e despachos que definem as fórmulas de cálculo para o apuramento das verbas financeiras”*.

Com efeito, as Portarias n.º 9/2023 e n.º 10/2023, já mencionadas, e o Despacho n.º 13914/2022, também suprarreferido, estabelecem os critérios de apuramento das verbas, respetivamente, para as competências dos *circuitos especiais de transporte*, para a *aquisição de equipamentos utilizados para a realização das atividades educativas* e para as *refeições escolares*. Estão por definir critérios para os *transportes escolares*, sendo de realçar que os *encargos com as instalações* são apurados em função da despesa executada no ano anterior, tal como definido no DL 21/2019. Fica, ainda, a dúvida quanto aos critérios a aplicar às verbas relativas à *escola a tempo inteiro*, sendo que em 2022 tiveram por base a execução de 2018.

84. No Acordo ficou ainda reiterado que o Governo assumiria a responsabilidade de garantir o financiamento da recuperação e reabilitação de Escolas⁵³, com recurso a diferentes fontes, designadamente ao Programa Portugal 2030 e ao Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), assim como recorrendo ao Banco Europeu de Investimento (BEI) – não foram executadas verbas neste domínio no ano de 2022.

Segundo informações prestadas pelo Gabinete MCT, o compromisso de recuperação/reabilitação de estabelecimentos escolares que resultou do referido

⁵³ Cfr. já decorrida da versão original do n.º 3 do artigo 50º do DL 21/2019.

Acordo engloba 451 Escolas e prevê uma dotação de 1 730 M€ distribuídos pelas diferentes fontes de financiamento do seguinte modo: OE + BEI (1 180 M€), PRR (450 M€) e Portugal 2030 (100 M€) – este compromisso ficou plasmado na recente Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2023, de 22 de dezembro.

Informou, ainda, que a lista de estabelecimentos escolares é “*meramente indicativa, para efeitos de orçamentação e de orientação governativa*” e que todas as Escolas com necessidades que sejam apresentadas pelos municípios “*poderão ser financiadas*” no âmbito deste compromisso.

85. Por último, cabe sublinhar que em decorrência do Acordo e das Portarias n.º 9/2023 e n.º 10/2023, foi publicado o Despacho n.º 7538-B/2023, de 19.07, que determina o reforço do FFD no domínio da Educação para o ano de 2023.⁵⁴
86. Esse Despacho também prevê verbas adicionais para financiamento dos 14 contratos interadministrativos em vigor relativamente às competências não abrangidas pela Lei-Quadro.⁵⁵
87. Prevê, ainda, sem detalhar, um reforço da verba a afetar ao PND.⁵⁶
88. Assim, apesar de terem existido compromissos de financiamento, nem todos foram concretizados e os que deram origem a reajustamentos ocorreram para 2023 .

No contraditório remetido pelo Gabinete MCT é referido que os reajustamentos ocorridos “*são parte de um processo de descentralização que se conduziu de forma dinâmica e partilhada com os municípios, em particular com a ANMP*”.

– SAÚDE (DL 23/2019)

89. A concretização dos termos da descentralização nesta área consta do Decreto-Lei n.º 23/2019, diploma que transfere para os municípios um conjunto de competências:
 - de *manutenção, conservação e equipamento* das instalações de unidades de prestação de cuidados de saúde primários;
 - de *gestão* dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos Agrupamento de Centros de Saúde (ACES) que integram o

⁵⁴ Para os circuitos especiais de transporte, + 9,6 M€ e para a aquisição de equipamento, + 8,6 M€.

⁵⁵ Contratos interadministrativos, no âmbito do Decreto -Lei n.º 30/2015: + 1,8 M€.

⁵⁶ Pessoal não docente: +7,0 M€.

SNS, assim como de *gestão* e execução dos serviços de apoio logístico destas unidades.⁵⁷

90. Sem previsão de contrapartidas financeiras associadas, foram ainda transferidas competências no âmbito de parcerias estratégicas em programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.
91. Quanto às *despesas logísticas*, o diploma prevê que as verbas a transferir correspondem às “*despesas realizadas pelo Ministério da Saúde no ano anterior à concretização da transferência de competências, sendo revistas a cada ano com base na última taxa de inflação anual apurada e publicada pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.)*”.⁵⁸
92. Como se verá em ponto adiante, este critério não foi cumprido em 2022.
93. Relativamente às *despesas com pessoal*, em comparação com o legislado para a Educação, este diploma, embora de forma dispersa, é mais claro, mencionando as várias componentes remuneratórias e outros encargos associados aos trabalhadores a transitar para os quadros das câmaras municipais, prevendo-se que serão transferidos os “*montantes equivalentes às remunerações devidas*”, assim como “*os encargos a cargo da entidade empregadora*”, incluindo “*eventuais abonos que os trabalhadores auferam*”, assim como “*despesas de seguro de acidentes de trabalho e de higiene, segurança e medicina no trabalho*”.⁵⁹
94. É de referir que o processo de aceitação das competências na área da Saúde se encontrava bastante atrasado em finais de 2022, o que encontra boa parte da justificação na necessidade de elaborar e celebrar um auto de transferência, nos termos do artigo 20º do diploma, circunstância que permitiu aos municípios protelar a aceitação das competências.
95. As regras de financiamento do diploma preveem a existência de verbas a destinar às competências de *gestão, manutenção e conservação* e, segundo informações recolhidas na ACSS, os valores e critérios usados para o seu apuramento, em 2022, foram os seguintes:

Quadro 4 – Financiamento da descentralização na Saúde - Valores e critérios de apuramento (2022)

Competência	Valor apurado	Critério
Pessoal	3 604 872 €	Execução orçamental de 2018 com atualizações anuais, incluindo abonos e subsídios.
Componente logística ^(a)	6 864 907 €	Execução orçamental de 2018.

⁵⁷ Ficando de fora os serviços de apoio logístico relacionados com equipamentos médicos, que se mantém na esfera da Administração central.

⁵⁸ Cfr. n.º 4 do artigo 15º do DL 23/2019.

⁵⁹ Cfr. n.º 8 do artigo 18º, n.º 4 do artigo 22º, alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 15º.

Competência	Valor apurado	Critério
Gestão, manutenção e conservação das instalações	2 046 448 €	Soma dos valores apurados para cada edifício, de acordo com a seguinte fórmula: Valor por metro quadrado (Vm2) x Área bruta do edificado (cfr. DL 23/2019)
Total	12 516 227 €	

Dados: CGE (2022) | ACSS.IP | DGAL (desde outubro de 2022). (a) Inclui custos com viaturas

96. Também na Saúde o Governo, em julho de 2022 comprometeu-se com a ANMP a clarificar e modificar algumas regras de financiamento:

- Atualização automática, através dos índices oficiais da inflação no início de cada ano, dos valores referentes à *conservação e manutenção* dos Centros de Saúde – início a 2023;
- Até final de 2022, definir os critérios e as fórmulas de cálculo para determinação da dotação dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos agrupamentos de centros de saúde ⁶⁰ – compromisso ainda por concretizar;
- Até final de 2022, criar um Programa destinado à aquisição de veículos elétricos para os Centros de Saúde, assim como a publicar Portaria a definir o rácio de veículos afetos a cada centro de saúde / município ⁶¹ – compromisso ainda por concretizar ;

97. Ficou ainda estabelecido no Acordo o compromisso de o Governo financiar as obras de construção, recuperação/reabilitação num conjunto de Centros de Saúde a mapear, recorrendo a verbas do ‘Programa de Recuperação e Resiliência’ e do ‘Portugal 2030’.

– **AÇÃO SOCIAL (DL 55/2020)**

98. Os termos da descentralização na área da Ação social foram concretizados pelo Decreto-Lei n.º 55/2020, que procede à deslocação para a esfera municipal das seguintes competências:

- Assegurar o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS);
- Celebrar e acompanhar os contratos de Rendimento Social de Inserção (RSI);

⁶⁰ Compromisso introduzido no DL 23/2019: “Os critérios e a fórmula de cálculo para determinar a dotação dos trabalhadores das unidades funcionais dos ACES inseridos na carreira de assistente operacional são definidos, até ao fim do ano de 2022, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses” (cfr. n.º 7 do artigo 27º do DL 23/2019, introduzido pelo DL n.º 84-E/2022, de 14.12).

⁶¹ Compromisso também introduzido no DL 23/2019: “Os rácios de viaturas a afetar a cada centro de saúde são definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da saúde e das autarquias locais, a emitir até 31 de março de 2023, tendo em consideração os utentes e os serviços prestados na comunidade.” (cfr. n.º 9 do artigo 15º do DL 23/2019, introduzido pelo DL n.º 84-E/2022, de 14.12).

- Competências no âmbito de instrumentos estratégicos, de planeamento e de coordenação e execução de programas específicos.⁶²

99. Para o exercício destas competências, designadamente as relativas ao SAAS e RSI, assim como as remunerações dos trabalhadores a elas afetos, prevê-se a transferência de recursos financeiros. Ficaram, ainda, previstas verbas para subsídios de carácter eventual.⁶³

100. Em 2022, os valores transferidos e os critérios de apuramento, foram os seguintes:

Quadro 5 – financiamento da descentralização na Ação social – valores e critérios de apuramento (2022)

Competências	Valor apurado	Critério
Pessoal	1 471 082 €	Remuneração mensal de pelo menos um técnico superior na base da carreira, de acordo com o previsto no n.º 5 do artigo 5.º da Portaria n.º 63/2021, de 17 de março, com as respetivas contribuições e subsídios, multiplicados por 14 meses (incluindo subsídios de Natal e Férias).
Acordos SAAS	2 089 324 €	Montante anual pago nos acordos de cooperação e/ou nos protocolos de RSI vigentes em cada concelho em julho de 2021.
Protocolos RSI	4 951 446 €	
Subsídios eventuais	630 846 €	Remanescente da dotação nacional da rubrica da carência com base na população (indicador per capita) de cada concelho.
Totais	9 142 698 €	

Dados: IGFSS, IP

101. O Decreto-Lei n.º 55/2020 foi objeto de várias alterações e a sua execução ficou, em parte, dependente de um conjunto de Portarias que viriam a ser publicadas em 2021.⁶⁴
102. Importa sublinhar a dificuldade que desde o início marcou o apuramento dos valores financeiros associados à descentralização de competências neste domínio. Essa dificuldade é assumida no próprio DL 55/2020, ficando definido, no n.º 5 do artigo 16º, a possibilidade de

⁶² Trata-se de competências diversas como: (i) Elaboração das cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais; (ii) emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos; (iii) elaborar relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento na atribuição de subsídios eventuais; (iv) desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas; (v) coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS).

⁶³ Prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social.

⁶⁴ Designadamente, a:

- Portaria n.º 63/2021, de 17.03, que termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais;
- Portaria n.º 64/2021, de 17.03, que define o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais;
- Portaria n.º 65/2021, de 17.03, Estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI.

revisão dos montantes nos anos de 2021 e 2022, o que veio a ocorrer apenas em 2023, nos termos do Acordo celebrado a 3 de janeiro deste ano entre o Governo e a ANMP.

103. No âmbito desse Acordo, o Governo aproximou-se de um conjunto de reivindicações dos municípios, ficando prevista a atualização dos valores referentes aos acordos de SAAS e aos protocolos RSI, assim como a atualização dos subsídios eventuais com base na execução verificada a 31 de dezembro de 2021.
104. No Acordo ficou, ainda, prevista a transferência de recursos financeiros para fazer face às despesas com instalações e funcionamento – a Ação social, é, assim, a única área em que o processo de descentralização prevê verbas para acautelar um aumento de solicitações à estrutura organizativo-funcional dos municípios.⁶⁵

– CULTURA (DL 22/2019)

105. Finalmente, na área da Cultura, a descentralização foi concretizada pelo Decreto-Lei n.º 22/2019, diploma que procede à transferência das seguintes competências:
- A *gestão, valorização e conservação* dos imóveis classificados de âmbito local, elencados em anexo ao diploma, incluindo a gestão dos trabalhadores afetos a esse património;
 - A *gestão, valorização e conservação* de museus que não sejam denominados museus nacionais, elencados em anexo ao diploma, incluindo a gestão dos trabalhadores afetos.
106. No global, foram transferidos para os municípios 423,2 m€ destinados a cobrir, essencialmente, *despesas com o pessoal*, a valores atualizados.
107. O diploma descentraliza, ainda, sem contrapartida financeira direta associada, competências no controlo prévio e fiscalização de espetáculos de natureza artística.
108. No âmbito das competências descentralizadas, foram também afetas aos municípios diversas receitas: *i)* a receita obtida com a utilização de espaços e a captação e imagem e realização de filmagens, que envolvam os imóveis e os museus sob sua gestão; *ii)* o produto da cobrança de ingressos; e *iii)* o produto das taxas devidas pelas comunicações prévias de espetáculos de natureza artística.⁶⁶

⁶⁵ Num dos poucos estudos encomendados pelos municípios quanto ao impacto financeiro da descentralização concluía-se, para este domínio da Ação social, pela necessidade de criar estruturas de atendimento público (cfr. estudo encomendado pelo Município do Porto em 2021).

⁶⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 5º do DL 22/2019.

3. A EXECUÇÃO FINANCEIRA

3.1. A ADEQUAÇÃO DOS VALORES NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO

109. Para uma parte substancial das competências descentralizadas no domínio da Educação o critério de financiamento que foi adotado baseou-se, como já referido, na execução de 2018, exercício que corresponde ao ano em que foi publicada a Lei-Quadro.
110. Esse racional impunha-se, segundo informações prestadas pelos serviços do ME, “*de modo a cumprir o princípio da neutralidade orçamental*”⁶⁷ atenta a vinculação do não aumento da despesa pública que se encontra consagrada naquele diploma, assim como no RJAL.⁶⁸
111. Com raras exceções⁶⁹, o critério foi-se mantendo, sendo ainda com base nas despesas incorridas pela administração central em 2018 que os municípios foram financiados em 2022.
112. Contudo, naturalmente, não deixariam de ser necessárias atualizações e ajustamentos decorrentes de fatores como sejam a alteração do número de alunos destinatários das medidas, do seu perfil económico-social e das suas necessidades individuais específicas, entre outros elementos fundamentais para projetar as necessidades de financiamento.
113. Por exemplo, necessidades adicionais de PND ou reforço de *circuitos especiais de transporte*, dependem do número de alunos com necessidades específicas para cada estabelecimento de ensino.
114. A não atualização dos valores em função da dinâmica escolar, social e económica também teve óbvias implicações na *ação social/escolar* e atribuição específica de apoios.⁷⁰
115. Do mesmo modo, também não poderá ser ignorado o aumento dos preços praticados tendo em conta o nível de inflação que se fez sentir, com particular intensidade, no custo de refeições escolares e no fornecimento de energia.
116. Assim, os valores reportados pelos municípios analisados, à data de realização dos trabalhos – 2022 – apontam, sem prejuízo de posteriores revisões e necessidade de validação da

⁶⁷ Cfr. comunicação eletrónica do *Presidente do IGeFE*, de 26/05/2023.

⁶⁸ Quanto à neutralidade orçamental do processo, sempre se poderá dizer que a sua comprovação num espaço de vários exercícios orçamentais se afigura destituída de qualquer interesse prático, atendendo a que o dinamismo da realidade tem reflexos na evolução das despesas. Desde logo, os Acordos celebrados entre o Governo e a ANMP em meados de 2022 e em princípios de 2023 implicam realização de mais despesa do que a inicialmente prevista.

⁶⁹ O financiamento das despesas com pessoal é, nos termos do n.º 3 do artigo 54º do DL 21/2019, atualizado anualmente. Também os encargos com a manutenção e conservação dos equipamentos escolares foram objeto de fórmula atualizada na alínea c) do n.º 4 do artigo 89º da LOE2022.

⁷⁰ Designadamente, no apoio alimentar, na Componente de Apoio à Família (CAF) ou nas Atividades de animação e de apoio à família (AAAF).

informação reportada para défices do financiamento associado ao exercício de competências no domínio da Educação, encontrando-se discriminados no Anexo I.

117. Neste contexto, convém lembrar que a discussão acerca da suficiência dos valores é também influenciada por diferentes sensibilidades quanto ao nível do serviço público a prover, sendo que a perceção das necessidades sentidas à escala local convoca, quase sempre, mais recursos do que os que estavam previstos. A diferença de perspetivas ficou bem patente ao nível do PND e dos *circuitos especiais de transporte*, como se verá.

Com referência aos valores reportados pelos municípios, no âmbito do contraditório remetido, a DGAL vem referir que *“Os valores de que dispomos, à data, são diferentes dos patentesados no Relato, o que resultará de prováveis correções por parte dos municípios feitas entretanto ou de esforço de compilação de dados para o Tribunal”* acrescentando que *“tem havido evolução no reporte em SISAL, e há um processo, em continuum, de aprendizagem/experiência associado ao exercício das competências, quadro legal aplicável e associado reporte”*.

Mais referiu que relativamente a Coimbra e Guimarães ainda existe revisão de valores, tendo decorrido *“reuniões técnicas de apoio ao trabalho de aferição e a expectativa é de que os valores serão revistos originando diferenças menores do que as apuradas a partir dos dados reportados pelos municípios à data da análise feita”*.

Estas alegações sublinham as dificuldades sentidas na produção, organização e prestação de informação financeira completa e fiável.

Por seu lado, o Gabinete MCT vem referir em contraditório que *“Quando os municípios optam por incorrer em despesas adicionais, como a contratação de PND acima do rácio definido pelo Ministério da Educação por ex., estão no exercício da sua autonomia política. É, por isso, entendível que essas opções sejam de facto asseguradas por meios próprios à disposição dos municípios, sem colocar em causa a sua autonomia orçamental”*.

118. Não obstante todas as condicionantes e limitações que foram explanadas no Ponto I_4, foram obtidos elementos que explicam algumas diferenças entre os montantes transferidos pela AC e a despesa em que os municípios incorreram. Veja-se, de seguida, com distintos níveis de detalhe, para cada uma das competências.

- **Pessoal Não Docente (PND)**

119. No contexto do PND, a insuficiência indicada pelos municípios analisados é justificada por necessidades adicionais de serviço sinalizadas pelos mesmos e que resultam quer da escassez de pessoal em virtude de altas taxas de absentismo, quer também de entendimentos divergentes quanto ao apuramento da dotação fixada pela Portaria.

120. Com efeito, para 2022, em diversos municípios foi entendida como necessária a contratação de novos trabalhadores com justificação em faltas e ausências prolongadas de serviço.⁷¹
121. Noutros, a inadequação dos valores transferidos encontrou justificação, de acordo com o relato dos municípios, na escassa dotação que terá resultado da aplicação da Portaria 272-A/2017 – na verdade, atendendo à complexidade deste diploma quanto à ratio e fórmula de cálculo de assistentes operacionais (artigo 7º) é difícil, senão impossível, ter interpretações inequívocas da mesma – levando-os a iniciar procedimentos de contratação ou de candidaturas a Programas de Emprego tendentes a colmatar as lacunas que consideram existir.⁷²
122. As demandas adicionais identificadas também passaram pela avaliação que foi realizada localmente, quer pelos municípios, quer pelos Agrupamentos de Escolas (AE), designadamente quanto à necessidade de acompanhamento de crianças com necessidades educativas especiais.⁷³

⁷¹ Exemplificando:

No **Município de Coimbra**, Informação n.º 43107 de agosto de 2021 e Informação n.º 58245 de agosto de 2022 que, no contexto da descentralização, fundamentam necessidades adicionais para os anos letivos de 2021/2022 e 2022/2023, a suprir pela contratação de mais 8 assistentes operacionais para cada um desses anos.

Também os serviços do **Município da Marinha Grande** na fundamentação da necessidade de contratar mais PND, referiam que “*O Agrupamento de Escolas de Vieira de Leiria, encontra-se com uma falta acentuada de recursos humanos, considerando diversas ausências por motivo de doença*” (cfr. Informação da Divisão Administrativa e de Recursos Humanos de 17.09.2022).

A necessidade adicional de PND foi também relatada pelos **Agrupamentos de Escola de Albufeira**, na maior parte dos casos para suprir ausências de serviço, tendo em 2022 sido reportada a necessidade de mais 9, entre assistentes operacionais e assistentes técnicos (cfr. ata de reunião realizada a 29.09.2022 do Grupo de Trabalho criado para a transferência de competências). Esse número aumentou para 23 em princípios de 2023 (cfr. ata da reunião do mesmo GT a 05.01.2023).

⁷² Em Informações produzidas em 2022, e para várias Escolas, o **Município de Guimarães** justifica a contratação de assistentes operacionais indicando que “*De acordo com os cálculos efetuados pela Divisão de Educação para a determinação da dotação máxima de referência de pessoal não docente, da carreira e categoria de assistente operacional, o número de profissionais desta categoria afeto a este agrupamento e escola é inferior àquela dotação*”. (cfr. Informações de 12, 22, 30 de agosto de 2022 da Diretora de Departamento dos RH e cfr. Informação de 10 de outubro de 2022 do vereador responsável pelos RH). Na verdade, o Município sentiu a necessidade de, em 2022, contratar adicionalmente mais 37 assistentes, para além dos 48 funcionários em modalidade de contrato de emprego e inserção.

⁷³ Razões invocadas pelos **AE de Albufeira** (cfr. ficheiro, ‘Relação de necessidades reportadas’ remetido por comunicação eletrónica de 14.08.2023) e pelo **Município de Coimbra** (cfr. comunicações eletrónicas remetidas para a ANMP, a 19.09.2022 e para o Gabinete do Ministro da Educação, a 31.10.2022).

Nestas comunicações, o **Município de Coimbra** manifesta que “*face ao elevado número de alunos em turmas de ensino regular cujo perfil de funcionalidade apresenta acentuadas limitações no domínio cognitivo, associadas a limitações acentuadas no domínio motor, sensorial ou comportamental, e que necessitam de cuidados de saúde específicos ou de suporte adicional para participação nos contextos sociais e de aprendizagem, consideramos que os rácios e a fórmula de cálculo de assistentes operacionais devem ser revistos, por não garantir que seja cumprida a segurança e o acompanhamento das crianças e alunos atualmente a frequentarem os estabelecimentos escolares*”, acrescentando, em concreto, que “*Atualmente, no Município, 5% dos alunos matriculados na rede pública municipal [728 de 15019 alunos] encontram-se sinalizados pela DGEsTE para efeitos de redução de turma, verificando-se que em 58 dos 81 estabelecimentos, nos diferentes ciclos, integram crianças com medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão. É com base nestes dados que as direções dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas nos têm feito chegar a necessidade de colocação de mais recursos humanos, apesar dos rácios estarem a ser cumpridos pelo Município, mas que se revelam*

123. De acordo com o n.º 2 do artigo 8º da referida Portaria, as necessidades de apoio adicional e acompanhamento de crianças com necessidades educativas especiais *“são analisadas casuisticamente no início de cada ano escolar, por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação.”*
124. Ora, os municípios, juntamente com as Escolas, sinalizam mais casos, induzindo medidas adicionais que não estão refletidas no número de PND fornecido pelos rácios da Portaria.
125. Por exemplo, entendem os municípios que esses rácios não atendem aos pressupostos do DL n.º 54/2018, de 06.07, diploma que estabelece os princípios e as normas que garantem a inclusão, enquanto processo que visa responder à diversidade das necessidades e potencialidades dos alunos, ficando as autarquias com o ónus de assegurar os meios adicionais necessários.⁷⁴
126. Daí que, nos estabelecimentos de ensino situados nos concelhos dos municípios analisados, o número de PND em funções seja superior ao número ditado pelo rácio, levando consequentemente a encargos que não são compensados pelas transferências da AC.

Quadro 6 – PND ditado pelo rácio vs. PND em funções (2022)

Município	PND ditado pelo rácio	PND em funções
Albufeira	183	237
Amadora	763	772 ^(a)
Coimbra	655	729
Guimarães	914	921
Marinha Grande	232	267
Mértola	30	36

Dados: Municípios

(a) Inclui 11 técnicos superiores e 8 cozinheiros.

127. Cabe referir que as verbas transferidas para os municípios no contexto desta competência não foram acompanhadas de informações complementares a detalhar as várias componentes remuneratórias (designadamente, salário mensal, subsídio de férias e de Natal, encargos patronais, seguros ou outros abonos), não sendo também possível

manifestamente insuficientes para fazer face às necessidades das crianças e jovens, muitas delas totalmente dependentes de adultos, a tempo inteiro.”

⁷⁴ *“Atendendo aos pressupostos do Decreto-Lei 54/2018, de 06.07, nomeadamente no que respeita à criação de condições facilitadoras dos processos de aprendizagem, de autonomia e de adaptação ao contexto escolar de crianças e jovens com medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, designadamente as que se encontram totalmente dependentes, há que rever urgentemente a fórmula de cálculo dos rácios de forma que possamos garantir e cumprir os objetivos propostos no referido normativo”* (cfr. comunicações eletrónica de 31.10.2022 enviada pelo **Município de Coimbra** ao Gabinete do Ministro da Educação).

identificar os montantes em função quer das diferentes carreiras, categorias e posições remuneratórias, quer do nível de ensino.⁷⁵

128. Esta ausência de especificação ou de informações complementares de apoio, impossibilitou que os municípios pudessem conhecer, em detalhe, os valores nas diferentes componentes.⁷⁶
129. É ilustrativo desta situação o facto de o Despacho n.º 7538-B/2023 não ter circunstanciado ou explicado a necessidade de reforço para o PND (que prevê), contrariamente ao verificado noutras rubricas – os *circuitos especiais de transporte* e a *aquisição de equipamento básico e didático* para as Escolas.

▪ **Fornecimento de refeições escolares**

130. A insuficiência reportada também é particularmente evidente no contexto do fornecimento de refeições escolares e é explicada, desde logo, pela evolução dos preços praticados no mercado para estes serviços.
131. No *Município de Guimarães* o diferencial explica-se, fundamentalmente, pelo aumento dos preços contratados, evolução patente na diferença do custo unitário da refeição com confeção no local contratado em 2017 (1,44 €) e em 2022 (2,28 €).⁷⁷
132. Situação semelhante constatou-se no *Município da Amadora* que adjudicou, em 2019, em regime de confeção local nas escolas do EB 1º ciclo e pré-escolar, o preço unitário da refeição por 1,42 €, sendo que o preço aumentou para 2,61 € no concurso lançado em 2022.
133. Realidade que subsiste em 2023, atenta a diferença entre o preço unitário contratado em 2021 (1,83 €) e em 2023 (2,49 €) pelo *Município de Albufeira*.⁷⁸
134. Quanto à transferência de recursos financeiros para o exercício desta competência, importa também referir que em 2022 não foram transferidos para o *Município da Amadora* os valores relativos ao fornecimento de refeições escolares para os alunos do 2º e 3º ciclo e secundário,

⁷⁵ A ausência de especificação mantém-se nos valores referentes ao ano de 2023: em resposta à solicitação dos serviços do *Município da Marinha Grande* sobre a decomposição dos valores relativos ao PND, a DGAL respondeu que os montantes se “basearam nos valores comunicados pelo IGeFE a esta Direção-Geral a 10/01/2023”, sendo que o “processamento está a seguir as regras enunciadas sem as desagregações de valores que foram utilizadas em 2022.” (cfr. comunicação eletrónica de 29 de agosto de 2023).

⁷⁶ A título de exemplo, questionados os serviços do *Município de Guimarães* sobre se os valores recebidos do FFD respeitantes ao PND incluíam outros encargos que não as remunerações (encargos patronais, seguros, abonos e outros encargos), foi respondido que “Desconhecemos. Por regra, temos apenas a comunicação do valor global transferido” (cfr. comunicação eletrónica de 31.07.2023 remetido à equipa de auditoria).

⁷⁷ Cfr., respetivamente, Relatório final do concurso público n.º 15/2017 -Fornecimento de refeições em refeitórios escolares e Análise técnica do concurso público n.º 6/2022 – Fornecimento de refeições em refeitórios escolares.

⁷⁸ Cfr., respetivamente, os Relatórios Finais de adjudicação de junho de 2021 e julho de 2023.

- competência à qual a autarquia associa a despesa de 854,7 m€, desconhecendo os serviços municipais as razões justificativas desta lacuna.
135. No âmbito da presente ação, questionados os serviços do ME sobre esta omissão, a DGEstE veio afirmar que tendo o *Município da Amadora* assumido a competência, *“a partir desse momento terá passado a receber, pensamos, de acordo com os valores previstos nos mapas financeiros do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Só o IGeFE poderá clarificar qual a opção seguida e quais as transferências realizadas.”*⁷⁹
 136. Por sua parte, o IGeFE, que já anteriormente tinha informado a equipa de auditoria de que cabia à DGEstE o cálculo das verbas respeitantes às refeições, veio afirmar que os montantes em causa *“eram comunicados anualmente pela DGEstE a este Instituto”*, acrescentando que *“Não tendo sido comunicados valores na componente ASE - Refeições 2º, 3º e Secundário, as mesmas não foram inscritas no Anexo V do Município da Amadora.”*⁸⁰
 137. Para além de demonstrar que, em 2022, existiram competências descentralizadas que não foram, objetivamente, financiadas, esta circunstância – e as respetivas justificações – indiciam a ausência de uma clara definição de responsabilidades no apuramento das importâncias.
 138. Ainda quanto às refeições escolares do ensino básico e secundário, cabe dar nota da já mencionada publicação do Despacho n.º 13914/2022, de 30.11., que determinava a forma de cálculo das transferências financeiras, e que, em linha com o Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP em meados de 2022, procede à atualização do valor máximo da refeição escolar para 2,75 €.
 139. Contudo, o cumprimento desse Despacho ficou dependente de um reporte mensal que os municípios fariam em plataforma da DGAL para o apuramento da despesa com refeições. Dadas as dificuldades que o processo conheceu ao nível da monitorização (assunto desenvolvido em ponto próprio), a operacionalização desta medida ficou adiada, tendo sido iniciada apenas em maio de 2023.⁸¹
 140. Não obstante o suprarreferido, e atendendo às receitas que esta competência proporciona com a venda das senhas de refeição, também cabe por outro lado referir que alguns municípios, mesmo com insuficiências no financiamento, têm prescindido da arrecadação dessas verbas, estabelecendo a gratuidade das refeições para os alunos de alguns ou todos

⁷⁹ Cfr. comunicação eletrónica enviada pelo *Diretor-Geral da DGEstE* a 24.08.2023.

⁸⁰ Cfr. resposta remetida por correio eletrónico de 04 de setembro de 2023.

⁸¹ Cfr. informação prestada pela *DGAL* a 24.05.2023 e cfr. ofício S-000560-2023, de 18 de maio, remetido por esta DG aos municípios.

os níveis de ensino.⁸² Nesses casos, tratando-se de uma opção de cada Município, parece óbvio que não será admissível que o custo da medida seja considerado para efeitos de apuramento da adequabilidade dos valores.

▪ **Transportes escolares e circuitos especiais de transporte**

141. De destacar é ainda o défice que os municípios analisados imputam relativamente à competência dos *transportes escolares*. Trata-se de uma competência relativamente à qual, em linha com as orientações emitidas DGAL, os municípios acomodaram algum financiamento que receberam pelo FSM, conforme analisado em ponto adiante. Na cláusula 6ª do Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP, em julho de 2022, ficou acordada a definição de uma fórmula para o respetivo financiamento, o que ainda não aconteceu.
142. A sustentação financeira do funcionamento dos *transportes escolares* continua, assim, desprovida de regras claras, coexistindo, aliás, com o FSM, outros programas de financiamento dirigidos aos serviços de transporte prestados a estudantes do ensino não superior, dos 4 aos 18 anos, correndo-se o risco de duplicação de financiamento.⁸³

Conforme já referenciado, de acordo com o contraditório remetido pelo Gabinete MCT, *“A descentralização é um processo dinâmico e, naturalmente, existem algumas situações para ajustar, designadamente, na componente do transporte escolar. Está em curso a revisão do Regime Jurídico do Transporte Escolar e fórmula de financiamento das despesas relativas ao transporte escolar”*.

143. Ainda em relação aos *transportes escolares*, importa fazer referência à situação particular dos *circuitos especiais de transporte*, competência entregue aos municípios no âmbito do DL 21/2019, cujo financiamento tem como referência a execução orçamental de 2018.

⁸² Por decisão do executivo, o serviço de refeições [almoços + lanches da manhã e tarde] é gratuito para todos/as os/as alunos/as que frequentam o ensino pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico, da rede pública, do **Município de Coimbra**.

Também no **Município de Albufeira** foi decidida a gratuitidade a todos os alunos do pré-escolar e 1º ciclo (cfr. Regulamento das Cantinas Escolares aprovado em outubro de 2022).

E foram mais os municípios que aproveitando a descentralização de competências decidiram pela gratuitidade universal do fornecimento de refeições escolares alargadas aos demais níveis de ensino. É o caso, a título de exemplo, de Paços de Ferreira que, em 2022, aprovou o Regulamento Municipal de Fornecimento de Refeições Escolares Gratuitas às Crianças da Educação Pré-Escolar e aos Alunos do Ensino Básico e Ensino Secundário da Rede Pública dos alunos residentes no concelho (cfr. Aviso n.º 15669-A/2022, publicado em Diário da República de 08 de agosto de 2022). É, ainda, exemplo, Penamacor, que pelo Regulamento n.º 411/2023 de 31.03. prevê gratuitidade de refeições independentemente do escalão de abono de família em que os alunos se encontram posicionados.

⁸³ Referimo-nos, designadamente, ao Programa ‘Passe 4_18 @escola.tp’. A Portaria n.º 138/2009, de 03.02., que define as condições de atribuição do ‘Passe’ na redação dada pela Portaria 249-A/2018, de 06.09., prevê que se destina aos estudantes, dos 4 aos 18 anos, inclusive, que não beneficiem de transporte escolar no âmbito do Decreto-Lei n.º 299/84, de 05.09 (entretanto revogado). Desconhecem-se quais os mecanismos que se encontram operacionais para averiguar eventual duplicação de financiamento.

144. Com exceção para Mértola (que não teve despesas nesta competência) os municípios analisados sinalizam insuficiência de verbas, justificada pela não atualização dos valores face ao ano de referência.⁸⁴
145. Quanto às necessidades adicionais que resultam da aplicação do DL 54/2018 (regime da educação inclusiva) parece aqui ocorrer uma situação análoga à verificada na competência do PND atrás mencionada – os municípios terão assegurado, por meios próprios, as necessidades adicionais que foram identificando.⁸⁵
- **Escola a Tempo Inteiro**
146. Quanto à *escola a tempo inteiro*, nomeadamente nas AEC, há que sublinhar as alterações legislativas ocorridas depois de 2018 que introduziram exigências acrescidas neste domínio.
147. Efetivamente, em virtude da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 06.07, diploma que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens, a partir do ano letivo 2021/2022 todos os alunos dos quatro anos de escolaridade do 1.º ciclo passaram a ter 5 horas semanais de AEC – no ano letivo 2018/2019, apenas se dirigia aos alunos do 1º ano de escolaridade.
148. Deste modo, sendo as despesas de 2018 baseadas no número de alunos inscritos por atividade e no número de horas de AEC então oferecidas⁸⁶, os respetivos valores não consideram o alargamento da oferta que ocorreu nos anos letivos seguintes.⁸⁷
- **Encargos com instalações**
149. Também no que respeita aos *encargos com as instalações* os municípios analisados reportaram insuficiências de financiamento, com especial relevo para as despesas suportadas com o fornecimento de energia elétrica, gás ou combustíveis.

⁸⁴ Já em 2020 e 2021, o **Município de Coimbra**, em ofícios enviados ao ME, referia que “os circuitos e os montantes financeiros variam anualmente em função das necessidades dos alunos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, constatando-se no que respeita ao Município de Coimbra, um acréscimo efetivo e significativo, na ordem dos 79 % relativamente aos valores inscritos”, tendo sido solicitada a revisão dos montantes previstos a transferir (cfr. ofício 31119 de 14.12.2020 e ofício 2634, de 26.01.2021).

⁸⁵ Este indício resulta também da resposta endereçada pela DGEstE ao Município de Coimbra à insuficiência detetada no financiamento: “Enquanto decorre este processo e de forma a garantir o direito à frequência da escolaridade obrigatória, assegurando o princípio da inclusão, torna-se necessário que os municípios promovam os circuitos especiais, assegurando-se que os valores despendidos serão ressarcidos nos termos do acordo supracitado [Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP, a 22.07.2022]” (cfr. comunicação eletrónica de 10.08.2022)

⁸⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 20º da Portaria n.º 644-A/2015, de 24.08.

⁸⁷ Em pedidos de esclarecimentos remetidos aos serviços da DGEstE, para o ano letivo 2021/2022, o **Município da Marinha Grande** dá nota que o valor da transferência prevista para as AEC (114 511 €) é inferior ao que resulta dos contratos existentes entre os Agrupamento de Escola e as entidades dinamizadoras (185 100 €). Ainda de acordo com os serviços municipais, a informação que terá sido prestada é que as verbas que foram transferidas pelo IGeFE “estão congeladas ao ano de 2018”, podendo os municípios posteriormente “apresentar reclamação em sede própria” (cfr. comunicação eletrónica de 18 de março de 2022).

150. Naturalmente, atendendo à evolução dos preços praticados nestes mercados nos anos recentes, as despesas registadas com estes serviços assumiram dimensões bastante superiores às de 2018.⁸⁸
151. Afigura-se mesmo incumprido o critério previsto no n.ºs 2 e 3 do artigo 52º do DL 21/2019, que apurava o valor em função da despesa efetiva do exercício anterior (atualizado à taxa de inflação).
152. Efetivamente, mesmo nos valores previstos para 2023, e com referência aos municípios analisados (com exceção para Amadora, atendendo a que é financiado de forma diversa e Marinha Grande) comparados os montantes transferidos para os *encargos com instalações* para 2022, verifica-se que o montante não se alterou.

Quadro 7 – Valores pagos em 2022 e previstos para 2023 para ‘encargos com instalações’

	2022 (executado)			2023 (previsto)		
	Valor	Meses	Valor mês	Valor	Meses	Valor mês
Albufeira ^{a)}	253 493 €	9	28 166 €	337 991 €	12	28 166 €
Coimbra	1 322 257 €	12	110 188 €	1 322 257 €	12	110 188 €
Guimarães ^{a)}	849 302 €	9	94 367 €	1 132 402 €	12	94 367 €
Mértola	99 533 €	12	8 294 €	99 533 €	12	8 294 €

Dados: IGeFE e DGAL.

a) Os Municípios de Albufeira, Guimarães exerceram as competências a partir de 01/04/2022

153. Importa sublinhar que o Despacho n.º 7538-B/2023, de 19.07, que em meados de 2023 veio determinar o reforço do FFD no domínio da Educação, não contemplou valores para os *encargos com instalações*.

Em sede de contraditório, e já no âmbito da execução orçamental de 2023, o Município de Albufeira veio confirmar que o valor mensal recebido não foi objeto de revisão, correspondendo ao valor previsto indicado no quadro.

154. Nestes termos, atendendo ao suprarreferido quanto às diferentes competências descentralizadas no domínio da Educação, os dados fornecidos e análise efetuada indiciam que, em 2022:

⁸⁸ Na Comissão de Acompanhamento e Monitorização da descentralização na área da Educação do **Município da Amadora**, o diretor de um AE manifestava “preocupação com a componente financeira, sendo que há sete anos que os orçamentos das escolas não sofrem alterações por oposição ao aumento dos custos, nomeadamente com a eletricidade que subiu de 100.000 € no ano de 2022 para uma previsão de 250.000 € em 2023” (Cfr. ata da reunião de 28/02/2023).

- Houve um subfinanciamento das competências descentralizadas com o prolongamento do critério inicial – a execução orçamental de 2018.⁸⁹

Em sede de contraditório, o Gabinete MCT vem contradizer esta conclusão, referindo que *“não é possível concluir sobre o subfinanciamento da descentralização sobre 278 municípios utilizando para o efeito dados de 6 municípios; não é possível concluir sobre défices quando se observam rúbricas parcelares de um orçamento; não é possível concluir sobre o subfinanciamento quando se incluem despesas incorridas por opção política do município, como é o caso da contratação do PND acima dos rácios.”*

Vem, em complemento, defender que *“as despesas que não foram financiadas em 2022, sofreram um ajustamento em 2023 com os reforços de verbas para refeições escolares, contratos interadministrativos, etc., conforme referido no Relato, pelo que não é correto concluir pela insuficiência de verba.”*

Acrescenta, ainda, que *“Toda a análise financeira da área da Educação parte de um pressuposto implícito e sem fundamento: o de que existe uma consignação da receita a cada rubrica, fazendo-se a leitura de subfinanciamento ou de défices em cada rubrica dentro de uma área de competência”* e que *“as receitas associadas ao processo de descentralização são calculadas por estimativa do que serão as despesas, mas como em todos os processos orçamentais trata-se de uma mera estimativa e a alocação entre cada rubrica orçamental é meramente indicativa”,* considerando, ainda, que *“este processo não é, por isso, diferente da lógica orçamental geral”*.

Sobre estas alegações há que referir que as observações de auditoria supra vertidas se debruçam não na previsão, mas antes na fase execução dos valores (receitas e despesas) sendo a relação ‘competência ⇒ financiamento’ efetuada com base nas informações que se recolheram junto dos municípios selecionados e dos serviços da administração central do setor educativo, designadamente, o IGeFE e a DGEstE. Os montantes apurados por estes dois serviços referem-se às várias competências em análise (PND, refeições escolares, circuitos especiais de transporte, escola a tempo inteiro e encargos das instalações) pelo que é possível estabelecer a sua relação com o financiamento.

E também é possível concluir que, baseando-se aquele apuramento no valor executado em 2018, algumas competências foram em 2022 subfinanciadas o que se pretendeu superar com a concretização dos reforços de verbas em 2023.

De resto, cabe aqui relembrar que o Ponto I_4 do presente Relatório explicita as condicionantes e limitações da auditoria e que este mesmo Relatório, em vários pontos, sublinha a complexidade inerente à questão da *adequabilidade* dos valores

⁸⁹ Ainda assim, como desenvolvido no Ponto II_6 do presente Relatório, o impacto orçamental que resulta da insuficiência do financiamento acabou por não colocar em causa o equilíbrio orçamental dos municípios.

transferidos, ainda mais num contexto em que é real o risco da falta de completude, fiabilidade e consistência da informação financeira disponível.

Refere, ainda, a pronúncia do Gabinete MCT, que *“é intenção do governo caminhar para um modelo em que o FFD seja apenas uma componente das transferências para as autarquias locais, em conjunto com o FSM, o FEF, o IRS e o IVA”*, o que requer *“uma discussão alargada em que participem os municípios e a ANMP”*.

- Ficaram por regulamentar os termos do financiamento de determinadas competências, designadamente no contexto do PND e *transportes escolares*;
- Não foram respeitadas normas do DL 21/2019 que estabeleçam os critérios de cálculo dos valores, designadamente relacionados com os *encargos com instalações*;
- As transferências das verbas relacionadas com o exercício das competências não foram acompanhadas de informações complementares que auxiliassem os municípios a avaliar os montantes recebidos.

Em complemento a este último subponto refira-se, como desenvolvido mais adiante, e como sublinhado no contraditório da ANMP, que a ausência de informação detalhada e robusta acerca do financiamento também impede a *“verificação da adequabilidade/suficiência das verbas disponibilizadas para posteriores eventuais «acertos de contas»”*.

Por seu lado, na pronúncia remetida, o Gabinete MCT defende que a ausência de detalhe de informação sobre a receita não impede os municípios de avaliar a *adequabilidade* do financiamento.

Afigura-se-nos, contudo, que só tendo por base essa informação detalhada é possível avaliar a consistência da relação entre a receita e a despesa, sendo a mesma imprescindível para que o FFD garanta a transparência, o rigor e a monitorização de todo o processo de descentralização, requisitos que estiveram na base da sua criação.⁹⁰

Em termos mais concretos, (máxime num cenário de coexistência de fundos de financiamento – FFD e FSM –, como será desenvolvido em ponto adiante) teria sido útil que por exemplo os montantes relativos às despesas a incorrer com o PND fossem discriminados por níveis de ensino e nas suas várias componentes, assim como os *encargos com instalações* ou com a *escola a tempo inteiro*. Ou ainda que estivessem esclarecidos os mecanismos de financiamento dos *transportes escolares*.

Reafirma-se que, sem qualidade de informação, dificilmente se conseguirá proceder a uma avaliação independente da adequação dos recursos financeiros transferidos para o exercício das competências descentralizadas e aferir a eficácia e eficiência da gestão

⁹⁰ Cfr. exposição dos motivos da Proposta de Lei n.º 131/XIII que deu origem à Lei n.º 51/2018, diploma que precedeu à revisão da Lei n.º 73/2013 (LFL).

descentralizada dos recursos públicos, desígnio que foi colocado nas Grandes Opções do Plano 2023-2026, publicadas a 2 de agosto.⁹¹

3.2. AS RESTANTES ÁREAS

155. Quanto às áreas da Ação Social, Saúde e Cultura, importa começar por dizer que os dados que foram fornecidos pelos municípios padecem de fragilidades indiciadoras de dificuldades em organizar e controlar a informação financeira relacionada com a execução das respetivas competências.
156. Deste modo, os elementos que foi possível apurar nos municípios analisados apresentam-se de forma sintética.

– SAÚDE

157. Dos municípios analisados, apenas *Albufeira* e *Marinha Grande* exerceram competências na área da Saúde, tendo celebrado os respetivos autos de transferência com efeitos a partir de a 01 de janeiro de 2021 e 01 de maio de 2022.
158. No *Município de Albufeira*, a Comissão de Acompanhamento e Monitorização da descentralização no domínio da Saúde reuniu 3 vezes tendo sido elaboradas as respetivas atas, das quais não se retira qualquer análise às transferências financeiras e às despesas associadas ao exercício das competências.
159. Quanto aos valores, para 2022, reporta uma receita global da AC de 290,4 m€ e uma despesa também global de 147,0 m€, tendo os serviços revelado dificuldades em imputar mais despesas.⁹²

Na pronúncia remetida, o Município de Albufeira expõe que *“uma vez que a contabilidade de gestão ainda não se encontrava completamente adaptada à transferência de competências, não foi efetivamente possível imputar a totalidade das*

⁹¹ No Ponto 4.6 das GOP 2023-2026, é referido que *“O Governo irá (...) Concluir a descentralização de competências (...) garantindo condições para o seu exercício pelas autarquias locais, designadamente através da criação de um mecanismo de atualização e ajustamento dos valores transferidos “ assim como “Proceder à avaliação independente da adequação dos recursos financeiros transferidos para o exercício das novas competências pelas autarquias locais, aferindo, igualmente, da eficácia e da eficiência na gestão descentralizada dos recursos públicos.”*

⁹² Com efeito, em nota remetida em documento com valores financeiros, o *Município de Albufeira* dá conta de diversas limitações, afirmando que *“Poderão existir mais despesas, para além das reportadas, que não foram possíveis de apurar em virtude de as mesmas se encontrarem, em 2022, muito dispersas entre rubricas orçamentais”* (cfr. doc. FFD_2022_TC_ANEXO 1 remetido à equipa de auditoria). Aliás, esta limitação já tinha sido colocada no Relatório de Gestão de 2022 do Município, sendo aí referido que *“Na análise dos proveitos versus custos o valor de custos relativamente à Transferência de Competências na área da saúde não inclui ainda os valores referentes a mão de obra e a máquinas e viaturas.”* (cfr. Relatório de Gestão, 2022)

despesas efetuadas na área da saúde” acrescentando que “esta situação encontra-se já ultrapassada”.

Vem também complementar os dados referindo que foi apurado o valor adicional de 88,0 m€ de despesas com a saúde *“após nova auscultação aos serviços”.*

160. Cumpre observar que os valores apurados e transferidos para a autarquia e destinados a suportar as *despesas logísticas*, não respeitam o critério de cálculo legalmente previsto no n.º 4 do artigo 15º do DL 23/2019 – que estabelece que as verbas são equivalentes às despesas realizadas pelo MS no ano anterior à concretização da transferência de competências (neste caso, 2020), devendo ser revistas em função da taxa de inflação anual.
161. Ora, o montante que para esse efeito veio a ser transferido foi de 148,9 m€, valor que já estava previsto desde 2019 quando foi publicado o Despacho n.º 6541-B/2019, de 19.07.⁹³, tratando-se, pois, do valor executado em 2018. Acresce que tal valor não foi atualizado.
162. Já o *Município da Marinha Grande*, em relatório produzido em julho de 2022 antecipava um conjunto de diferenças entre o valor das transferências financeiras previstas e as necessidades identificadas:
- no *peçoal assistente operacional*, uma vez que as transferências não contemplam 45,6 m€ relativos a horas extraordinárias, conforme histórico do ano anterior;
 - no *fornecimento de eletricidade, gás, água e saneamento*, não tendo sido atualizados os valores transferidos, pelo que se estima um diferencial de 77,7 m€;
 - nas *viaturas*, atendendo a que 3 das 5 viaturas transferidas se encontram irremediavelmente inutilizadas sem possibilidade de reparação, estimando-se despesas acrescidas no valor de 90,0 m€.
163. Quanto aos valores da execução das despesas, os serviços municipais reportam um défice de financiamento do pessoal, no valor de 72,3 m€. ⁹⁴
164. Com efeito, para um conjunto de 9 trabalhadores que foram incluídos no auto de transferência (que, para 2022, vigoraria entre maio e dezembro) a autarquia recebeu da AC o montante de 43,1 m€, valor insuficiente que nem sequer cobriu o pagamento da remuneração base de 7 daqueles trabalhadores. ⁹⁵

⁹³ Despacho que, nos termos do n.º 1 do artigo 88º do DL 84/2019, de 28.06 (Decreto-Lei de Execução do Orçamento de 2019) publicou o Mapa de encargos anuais com as competências descentralizadas.

⁹⁴ Cfr. Quadro presente no Anexo II.

⁹⁵ Vide Quadro auxiliar do Anexo II.

O *Município da Marinha Grande*, adicionalmente, deu conta que *“não foram contemplados por parte da entidade os custos com trabalho noturno, trabalho por turnos, trabalho suplementar e subsídio familiar a crianças e jovens, componentes remuneratórias que eram asseguradas aos trabalhadores pela ARSC, conforme guias de vencimento e resumo de remunerações do ano 2021 que nos foram enviados aquando da transferência. Do*

165. Relativamente às *despesas logísticas*, o *Município da Marinha Grande* recebeu um montante mensal de 16,8 m€, constatando-se que corresponde a um duodécimo do que já tinha sido previsto em 2019 pelo Despacho n.º 6541-B/2019 supra citado, sendo, pois, verbas apuradas pelo executado em 2018 e não atualizadas com base na última taxa de inflação, incumprindo-se, também neste caso, o determinado pelo n.º 4 do artigo 15º do DL 23/2019.
166. Efetivamente, no domínio da Saúde, têm-se constatado sinais que os valores se têm revelado insuficientes, o que pode justificar que, até finais de 2022, tenham sido apenas 54 os municípios que celebraram os autos de transferência legalmente previstos.
167. Os motivos não parecem ser muito diferentes em comparação com o verificado no contexto da Educação dado que, por um lado, as verbas respeitantes às *despesas logísticas* se basearam na execução orçamental de 2018 e, por outro, subsistiram divergências quanto às *despesas com pessoal* que os municípios teriam de suportar para assegurar o serviço.
168. O Acordo celebrado em meados de 2022 entre o Governo e a ANMP tem como um dos objetivos proceder à revisão dos critérios relativos ao apuramento dos valores a transferir, sendo certo que essa revisão ainda não foi plenamente cumprida. De resto, a insuficiência dos valores transferidos é mesmo atualmente assumida pelo Governo nas Grandes Opções do Plano 2023-2026, onde sublinha a necessidade de munir as autarquias com recursos financeiros adequados conforme já referido.

– AÇÃO SOCIAL

169. Dos municípios analisados, apenas *Marinha Grande* e *Mértola* exerceram, em 2022, as competências na área da Ação social.
170. Por decisão do executivo, a *Marinha Grande* celebrou, para esse ano, um ‘Acordo específico’ com a Santa Casa da Misericórdia da Marinha Grande (SCMMG), visando “assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social”.⁹⁶

mesmo modo não foi considerado seguro de acidentes de trabalho. Verifica-se ainda o diferencial do aumento do subsídio de refeição de 4,77€, para 5,20€ a partir de 1 de outubro de 2022”, complementando com o “facto de o Centro de Saúde da Marinha Grande ter um Serviço de Atendimento Permanente, que funciona 24h e a equipa de AO ser insuficiente para o trabalho, sobretudo nos períodos de férias, sendo necessário recorrer a trabalho suplementar para assegurar o serviço, valores não foram contemplados nas transferências efetuadas pela AC.” (cfr. comunicações eletrónicas enviadas à equipa de auditoria a 24.08.2023).

⁹⁶ Cfr. considerandos do Acordo. O Acordo foi fundamentado pelo executivo “como forma de assegurar a continuidade do acompanhamento aos munícipes ao nível da ação social e RSI, prevenindo-se a posterior abertura de lugares no quadro de pessoal do município para a contratação de técnicos a afetar ao SAAS e RSI.” (Cfr. memorando da Reunião transferência de competências em matéria de ação social - comissão de acompanhamento, de 08.03.2022). Em 2023, as competências da Ação social já foram assumidas pelo Município.

171. Nesse Acordo foram incluídas as competências descentralizadas no âmbito do DL 55/2020 e a verba financeira de 94,3 m€ € dos 103,2 m€ recebidos no âmbito deste diploma.⁹⁷ Segundo elementos recolhidos, até meados de 2023 o total da despesa justificada era apenas de 45,9 m€, valor validado em função de balancetes do 1º e 2 trimestre de 2022 remetidos pela SCMMG aos serviços municipais.⁹⁸
172. Quanto ao Município de Mértola, sinaliza uma verba despendida de 15,1 m€ com *pessoal e subsídios eventuais*, face aos 15,5 m€ das transferências financeiras recebidas no âmbito do FFD, não tendo executado qualquer despesa com protocolos RSI e acordos SAAS.

– CULTURA

173. No domínio da Cultura, apenas o *Município de Albufeira* assumiu as competências em 2022, sendo residuais as despesas incorridas (766 €), importâncias destinadas à *gestão, valorização e conservação* das muralhas do Castelo de Paderne.
174. Neste contexto, interessa referir que, em finais de 2022, o município celebrou o auto de consignação da empreitada de conservação desse património, relativo à segunda fase das obras de restauro, sendo 591,2 m€ o valor global da obra.⁹⁹
175. Relativamente às receitas que o n.º 1 do artigo 5º do diploma alude – designadamente, as decorrentes da utilização de espaços e a captação de imagem que envolva o Castelo de Paderne, dos ingressos no mesmo e das taxas devidas pela comunicação de espetáculos – o município reportou que em 2022 não se registou qualquer receita.

3.3. INCOERÊNCIAS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

176. Na área da Educação, verificou-se que os Municípios de *Albufeira, Amadora, Coimbra, Guimarães e Marinha Grande*, devido a limitações internas e/ou por entenderem que não garantiriam a execução mais eficiente, optaram por celebrar contratos interadministrativos (CI) com os Agrupamentos de Escola (AE) ou Escolas Não Agrupadas (ENA) por meio dos quais delegaram competências descentralizadas pelo DL 21/2019.¹⁰⁰

⁹⁷ As verbas relativas aos subsídios eventuais acabaram por não ter execução em 2022 atendendo a que o Município não dispunha de Regulamento para o efeito. (Cfr. Informação 1700_2023 de 25.07.2023). *Vd.* Anexo III.

⁹⁸ Sobre o acompanhamento do exercício de competências delegadas pelos Municípios, vide ponto seguinte.

⁹⁹ Com efeito, convém lembrar que, para lá das competências, essencialmente de *gestão*, uma outra dimensão financeira da descentralização se pode encontrar, ao nível municipal, nos valores associados a *investimentos*, designadamente na valorização de imóveis que vieram à posse dos municípios.

¹⁰⁰ Vide, para cada município, a identificação das competências delegadas no Anexo IV.

177. Os municípios indicados passaram, assim para as Escolas a responsabilidade na execução das seguintes competências com o correspondente envelope financeiro:

Quadro 8 – Delegação de competências dos municípios nas Escolas (ano letivo 2022/2023)¹⁰¹

Município	Valores transferidos	Referentes às competências:
Albufeira	953 051 €	<ul style="list-style-type: none"> – Aquisição de alimentos (refeitórios com confeção própria); – Leite escolar; – Atividades de enriquecimento curricular (AEC); – Encargos com instalações, designadamente, no fornecimento de gás e energia elétrica, nas comunicações fixas e móveis, equipamento informático, software e licenciamento; – Aquisição de material ou produtos de limpeza e higiene.
Amadora	2 193 265 €	<ul style="list-style-type: none"> – Conservação e manutenção das escolas; – Atividades de enriquecimento curricular (AEC); – Aquisição de material para a realização de atividades educativas; – Desenvolvimento da Ação Social Escolar; – Contratação de serviços essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos.
Coimbra	1 843 898 €	<ul style="list-style-type: none"> – Contratação de serviços de comunicações, cópias, impressões e informática; – Conservação e manutenção das escolas; – Gestão direta de refeitório; – Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC)
Guimarães	1 087 399 €	<ul style="list-style-type: none"> – Encargos com as instalações, nomeadamente com eletricidade, combustível, água, outros fluidos e comunicações; – Leite escolar; – Aquisição de produtos de limpeza, higiene e material de escritório.
Marinha Grande	394 721 €	<ul style="list-style-type: none"> – Conservação e manutenção das escolas; – Encargos com as instalações, nomeadamente com eletricidade, combustível, água, outros fluidos e comunicações; – Confeccionar e fornecer refeições para o 2º, 3º ciclos e secundário; – Leite escolar; – Contratar no âmbito dos circuitos especiais de transporte.

Dados: Contratos interadministrativos; O Município de Mértola não delegou competências no Agrupamento de Escolas.

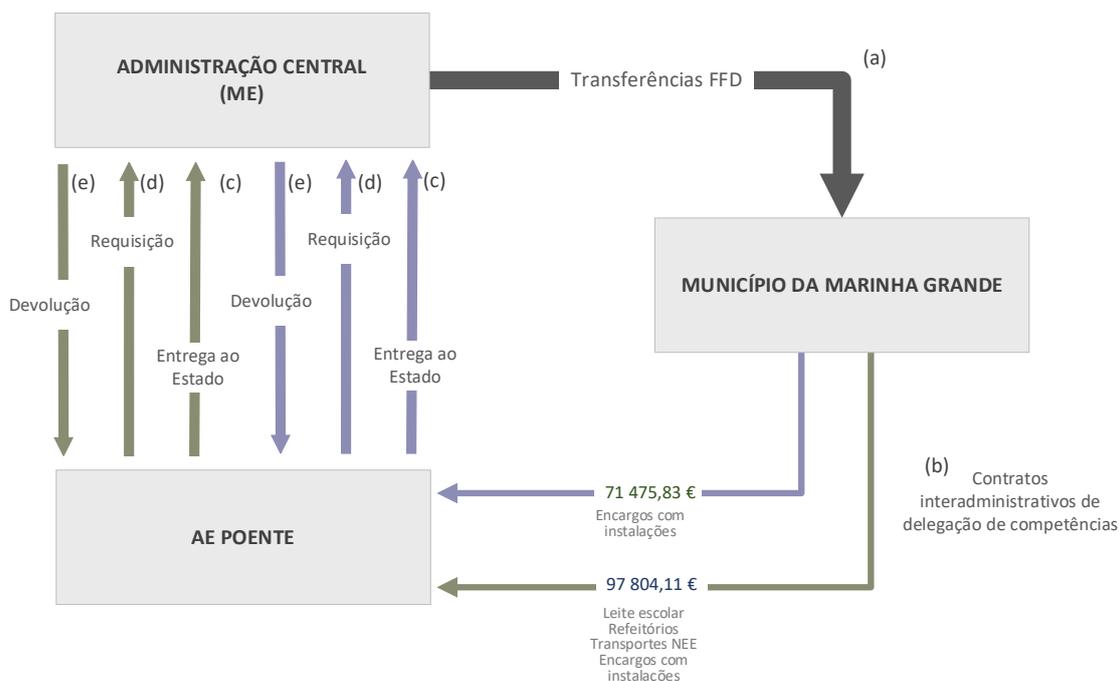
178. Assim, no âmbito das competências identificadas no quadro anterior, os municípios entregaram às Escolas parte das verbas que AC lhe transferiu no âmbito da descentralização: Albufeira (28%), Amadora (12%), Coimbra (12%), Guimarães (6%) e Marinha Grande (10%).
179. De acordo com a metodologia que se encontra definida, essas verbas são remetidas ao ME (regressando, deste modo, ao ponto de partida) para depois serem novamente disponibilizadas às Escolas.¹⁰²

¹⁰¹ Para além dos Municípios analisados, refira-se que é relativamente fácil identificar no Portal Base contratos lançados pelos AE no âmbito de competências descentralizadas para os municípios, sendo um claro indício que a delegação nas escolas ocorreu um pouco por todo o território.

¹⁰² Mais em pormenor, descrevem-se no Anexo V os passos que descrevem o circuito financeiro de acordo com informações remetidas pelo *IGeFE*.

180. Explicita-se, *infra*, o caso recolhido do AE Poente, do concelho da *Marinha Grande*, sublinhando que constitui apenas um exemplo que representa a metodologia seguida, neste contexto, para a circulação dos valores.¹⁰³

Figura 5 – Circuito financeiro dos valores incluídos nos CI



Fonte: Elaboração própria
Suporte documental: AE Poente (Marinha Grande)

181. Realizando a AC as transferências para o município referentes ao processo de descentralização (a), as verbas são passadas para as Escolas pela celebração dos contratos interadministrativos (b). Após rececionadas pelo AE, são entregues na Tesouraria do Estado, sendo emitida a respetiva ‘Guia de Receita’ (c) – realça-se o facto de o modelo da Guia de Receita fundamentar a transferência em diplomas de 1927 e 1928.¹⁰⁴
182. Com escassos dias de distância, segue-se, por parte das Escolas, a *Requisição de Fundos* dirigida ao ME (d) sendo, posteriormente, devolvidos (e).
183. Atentos os contornos, importa observar que este circuito não parece estar em linha com o objetivo da desburocratização do sistema educativo ou da simplificação administrativa. Uma

¹⁰³ Os procedimentos descritos repetem-se, assim, para todos os montantes.

¹⁰⁴ Mais precisamente, “Em conformidade com o artigo 4º do Decreto com força de lei n.º 13 872, de 1 de julho de 1927, e artigo 2º do Decreto com força de lei n.º 14 908, de 18 de janeiro de 1928”. (cfr. Modelo n.º 23, INCM).

adequada preparação do processo teria permitido que fossem desenhados mecanismos que o agilizassem, minimizando a carga burocrática.

No contraditório remetido, o Gabinete MCT refere que *“a possibilidade de delegação de competências nas Escolas terá vantagens operacionais, mas gera complexidade e demora nos circuitos financeiros e administrativos, que caberá às partes analisar se a solução encontrada é a mais apropriada.”*

184. Para além das competências que se identificaram, há ainda outras que também foram objeto de delegação pelos mesmos contratos interadministrativos, mas que não envolveram a disponibilização de verbas. Com ligação aos quadros constantes do Anexo IV, exemplificam-se algumas dessas competências, atividades ou tarefas delegadas nas Escolas.

Quadro 9 – Outras competências entregues às Escolas (ano letivo 2022/2023)

Competência	Tarefas/atividades
No âmbito do Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> – Aprovação e alteração do mapa de férias; – Organização dos horários de trabalho; – Registo e controlo de assiduidade; – Justificação de faltas; – Afetação dentro do AE ou ENA; – Avaliação de desempenho e respetiva homologação; – Aprovação de plano de formação; – Prática de atos respeitantes à aposentação e ao regime de segurança social; – Prática de atos de mero expediente (licenças); – Autorizar acumulação de funções.
No âmbito do funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> – Organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios no âmbito da ASE; – Organização do processo de acesso ao transporte escolar e aos circuitos especiais. – Assegurar a gestão e respetiva planificação das atividades AEC; – Planificação das atividades de animação e apoio à família da educação; – Cumprimento das condições dos cadernos de encargos para o fornecimento de refeições; – Gestão e funcionamento do serviço de refeições; – Gestão da cobrança das refeições e envio da faturação às famílias; – Avaliação qualitativa do serviço de fornecimento de refeições; – Gerir a utilização dos equipamentos fora do período de atividade escolar.

Dados: Contratos interadministrativos celebrados pelos municípios analisados

185. Naturalmente, o racional justificativo de cada delegação teria de ser avaliado casuisticamente.¹⁰⁵
186. Este processo assumiu, por um lado, a descentralização de competências nos municípios e, por outro, a criação de condições para as Escolas se focarem nas componentes curriculares

¹⁰⁵ Admite-se que em virtude da prática e do histórico, seria difícil retirar das Escolas, de forma repentina, muitas das competências elencadas que, a serem assumidas pelos municípios, exigiriam preparação. Com efeito, não se escamoteia que a realização de algumas atividades/competências por parte das Escolas pode justificar-se por razões de eficácia e eficiência (o argumento da proximidade bastante usado no âmbito da descentralização pode também ser usado para as Escolas).

- e pedagógicas, retirando-lhes as componentes meramente administrativas. Contudo, poder-se-á afirmar que esse desiderato, em 2022, ainda não tinha sido alcançado.
187. Esta problemática foi, entretanto, abordada nas Grandes Opções do Plano 2023-2026 publicada a 02 de agosto, sendo aí sinalizada, no ponto ‘4.5 – Pacto social para a educação’, a necessidade de *“Acompanhar a conclusão do processo de descentralização de competências para os municípios, assegurando a autonomia pedagógica plena das escolas e o cumprimento do objetivo de alívio de tarefas administrativas”* e, de forma mais direta, a necessidade de *“reduzir as tarefas burocráticas que constroem a atividade educativa dos docentes”*.
 188. Acresce que as Escolas, em articulação com o ME, detêm ainda informação essencial para o exercício de diversas competências descentralizadas.
 189. Existe outra vertente da delegação de competências municipais nas Escolas que deve igualmente ser considerada e que se relaciona com as obrigações de controlo, cabendo aos municípios desenhar e operacionalizar mecanismos regulares de monitorização e acompanhamento, o que constitui uma nova exigência para os serviços municipais.
 190. Os CI celebrados pelo *Município da Marinha Grande* acomodam regras claras em relação a esses procedimentos, explicitando várias obrigações a cumprir pelas Escolas, designadamente a *“apresentação de um relatório de execução física e financeira, suportado por comprovativos de realização de despesa, fiscalmente válidos, sobre os atos praticados no exercício da competência delegadas”*¹⁰⁶, prevendo, ainda, a figura do ‘gestor de contrato’ a quem compete, entre outras, a *“função nuclear de acompanhar permanentemente a execução do contrato, verificando o cumprimento das obrigações contratuais”*.¹⁰⁷
 191. Os CI outorgados pelo *Município de Albufeira* preveem a elaboração, pelas Escolas, de um *“Relatório Trimestral onde se identifiquem todas as despesas realizadas, acompanhado dos respetivos documentos comprovativos, para efeitos de análise e monitorização”*¹⁰⁸, não prevendo ‘gestor de contrato’. Em adenda outorgada no final de 2022, passou o município a exigir a identificação das despesas.¹⁰⁹
 192. Os CI assinados pelo *Município de Guimarães* determinam a comunicação mensal, em formato digital, dos *“gastos incorridos”*, devendo ser *“devidamente documentadas”*¹¹⁰ e a

¹⁰⁶ Cfr. alínea d) da cláusula 9ª dos CI.

¹⁰⁷ Cfr. cláusula 13ª dos CI.

¹⁰⁸ cfr. cláusula 14ª dos CI.

¹⁰⁹ Cfr. cláusula 14ª dos CI na versão atualizada de 11/2022.

¹¹⁰ Cfr. n.º 2 e 3 da cláusula 10ª dos CI.

figura do ‘gestor de contrato’, a quem “*compete acompanhar permanentemente a execução do contrato e assegurar a qualidade do trabalho*”.¹¹¹

193. Os contratos celebrados pelo *Município de Coimbra* contemplam o dever de as Escolas remeterem um “*relatório anual de execução física e financeira das verbas atribuídas, sem prejuízo de serem solicitados autonomamente, documentos justificativos da aplicação das referidas verbas*”, sendo omissos na criação da figura do ‘gestor de contrato’.
194. Por fim, no caso do *Município da Amadora*, não foram outorgados contratos, tendo a delegação operado por despacho da Presidente da CM, que é omissa quanto à definição de procedimentos e quanto ao ‘gestor do contrato’, prevendo apenas a instituição de uma “*plataforma colaborativa transversal de reporte e monitorização das verbas transferidas e das despesas realizadas*”.¹¹²
195. Sobre este caso em concreto, é de realçar que embora o n.º 1 do artigo 4º do DL 21/2019 preveja a faculdade das competências descentralizadas serem delegadas no diretor das Escolas, a ausência de um instrumento contratual mais definidor ou densificador da delegação, designadamente das obrigações das partes, prejudica o acompanhamento, monitorização e controlo dessa delegação. Por outro lado, um ato unilateral não evidencia o acordo dos delegados.

Em sede de contraditório, o Município da Amadora refere que tem mantido o entendimento que os órgãos dos municípios apenas poderão delegar competências mediante contratos interadministrativos nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais, atento o artigo 117º conjugado com o artigo 120º, ambos do RJAL e que o Despacho configura ser o ato adequado para formalizar a delegação de competências, atento o disposto no n.º 1 do artigo 4º do DL 21/2019 e no n.º 1 do artigo 44º do CPA.

É necessário, contudo, sublinhar que no quadro da autonomia contratual dos municípios, podem os mesmos celebrar contratos interadministrativos com as Escolas tendo por objeto a delegação de competências.

A celebração desses contratos afigura-se-nos mesmo a via formal mais apropriada, atendendo a que o Município está a delegar poderes que, em parte, envolvem a transferência de verbas financeiras.¹¹³

196. De volta à análise global dos CI celebrados, embora os mesmos contenham disposições para o acompanhamento da execução financeira das competências, não ficaram previstos

¹¹¹ Nos termos da cláusula 16ª dos CI.

¹¹² Cfr. n.º 6 do Despacho n.º 71/P/2021.

¹¹³ O n.º 1 do artigo 44º do CPA prevê o ato de ‘delegação de poderes’. Na verdade, no caso em presença, a delegação (que, sublinhe-se, ocorre entre duas pessoas coletivas diferentes) vai mais além dos poderes, implicando transferência de verbas, o que exigirá uma densificação dos termos da delegação e um manifesto acordo bilateral.

- procedimentos efetivos de controlo a operar, designadamente, por ações fiscalizadoras a exercer pelos municípios.
197. No âmbito do trabalho de campo foram, então, solicitados comprovativos da prática desta monitorização e controlo.
 198. Pela documentação recolhida, verificou-se que, ao nível do acompanhamento, algumas peças de reporte de índole meramente numérica são produzidas pelas Escolas. Contudo sem análises complementares, não tendo ficado comprovadas conferências sobre os mesmos exercidas pelos serviços.
 199. Quanto ao controlo, designadamente no *Município de Coimbra*, foi comprovado que se realizaram ações nos refeitórios escolares visando verificar as condições higiénicas e outras de cariz técnico funcionais do espaço, procedimentos de confeção, tempos de espera e acondicionamento das refeições transportadas.
 200. Não parecem, pois, existir mecanismos sólidos de monitorização financeira do exercício das competências, constatando-se que são residuais as ações de controlo, o que aponta para a necessidade de definir metodologias de acompanhamento da execução da delegação – não apenas na vertente financeira, mas também abrangendo a execução de tarefas ou atividades desenvolvidas nesse âmbito.

4. AS REGRAS FINANCEIRAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

201. Tendo já sido feita em ponto anterior a análise à previsão de normas de natureza financeira que constam dos diplomas setoriais, analisam-se seguidamente as regras financeiras constantes de outros instrumentos legislativos e regulamentares que são igualmente determinantes para o referido processo.

4.1. O REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS (LFL)

202. Paralelamente à Lei-Quadro, a Lei n.º 51/2018 procedeu a uma revisão da LFL, tendo estabelecido que o FFD constitui uma transferência financeira do OE com vista ao financiamento da descentralização¹¹⁴ e reiterado a condição de *adequabilidade*, isto é, que esse instrumento considera *o acréscimo de despesa e de receita* que as entidades da administração local incorrem com o exercício das novas competências.

203. Porém, a LFL acaba, apenas, por remeter a disciplina financeira para os diplomas setoriais e, sobretudo, para as posteriores LOE.

204. Sendo muito genéricas, as normas constantes do Regime Financeiro das autarquias locais não auxiliam na definição dos critérios de apuramento e distribuição das verbas¹¹⁵ nem oferecem garantias de estabilidade no financiamento.¹¹⁶

205. Uma evidência de alguma falta de ligação daquele regime financeiro com o atual processo de descentralização é a manutenção do FSM¹¹⁷, o que implica a existência paralela de instrumentos financiadores das competências – com efeito, apesar da criação do FFD, a LFL continuou a prever, nos exatos termos, o FSM, instrumento previsto no artigo 30º e que constitui também uma transferência financeira do OE consignada a despesas que os municípios incorrem com atribuições e competências associadas a funções sociais, nomeadamente nos domínios da Saúde e Ação Social e, sobretudo, no domínio da Educação.¹¹⁸

¹¹⁴ Cfr. artigo 30º-A da LFL.

¹¹⁵ É verdade que o n.º 6 do artigo 31º da LFL prevê, para todas as transferências da AC para a AL, que *“as variáveis e indicadores de cálculo das transferências para os municípios são parte integrante do relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado”*. Contudo, analisado o referido Relatório que acompanhou a proposta de OE2022, cumpre observar que o mesmo não contém esses elementos.

¹¹⁶ A remissão para os sucessivos OE pode, de facto, colocar em causa o princípio da estabilidade de financiamento que a própria Lei-Quadro acolheu (cfr. *alínea g*) ao artigo 2º).

¹¹⁷ De acordo com norma transitória prevista no artigo 82º da LFL, trata-se de uma subvenção específica e consignada a despesas concretas, correspondendo a 2 % da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA. Para 2022, assumiu o valor de 193,1 M€ para os municípios do continente.

¹¹⁸ Designadamente, (i) As despesas de funcionamento corrente do pré-escolar público, nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as despesas com prolongamento de horário, transporte escolar e as despesas com ação social escolar; (ii) As despesas de funcionamento corrente com os

206. Acresce que o Regime é omissivo quanto ao modo como ambos os Fundos se compaginam.
207. Refira-se que uma das condições impostas pelo legislador para a execução do FSM é a sua consignação às despesas para o qual foi criado, situação que era monitorizada entre as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e a DGAL por procedimentos definidos nos sucessivos Decretos Lei de Execução Orçamental (DLEO).
208. Outra das condições legalmente impostas é que esse Fundo não pode ser aplicado em despesas que são financiadas por outros instrumentos. Assim, acautelando o duplo financiamento, o legislador estabeleceu que às despesas elegíveis não poderiam ser associadas outras participações (contratos, acordos, protocolos, quaisquer outros instrumentos jurídicos ou ainda financiamento específico através do OE).¹¹⁹
209. A sobreposição de âmbito era, à partida, evidente quanto às despesas com as competências de gestão/funcionamento com o pré-escolar e 1.º ciclo, atendendo à divisão patenteada em documentos orientadores que foram (e ainda são) emitidos pela DGAL na tentativa de esclarecer os municípios das diferenças de afetação entre o FFD e o FSM.

Quadro 10 – FFD vs. FSM - Quadro enviado pela DGAL aos municípios¹²⁰

FSM	FFD
1. As despesas de funcionamento corrente do pré-escolar público, designadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as despesas com prolongamento de horário e transporte escolar	1. Pessoal não docente do ensino básico e secundário
2. As despesas de funcionamento corrente do 1.º ciclo de ensino básico público , nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as atividades de enriquecimento curricular e transporte escolar	2. Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico

três ciclos de ensino básico público, nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as atividades de enriquecimento curricular, o transporte escolar e as despesas com ação social escolar, excluindo apenas as do pessoal docente afeto ao plano curricular obrigatório; (iii) As despesas com professores, monitores e outros técnicos com funções educativas de enriquecimento curricular, nomeadamente nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento socioeducativo do ensino básico público (cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 30º).

¹¹⁹ “São excluídas da elegibilidade prevista no n.º 2 as despesas participadas no âmbito de contratos, acordos, protocolos ou quaisquer outros instrumentos jurídicos” (cfr. n.º 4 do artigo 30º da LFL).

“Ficam excluídos do disposto do número anterior [distribuição do FSM] os montantes relativos a financiamento de competências com financiamento específico através do Orçamento do Estado ou exercidas ao abrigo de protocolos e outras formas de cooperação contratualizadas entre a administração central e os municípios” (cfr. o n.º 2 do artigo 82º da LFL).

¹²⁰ Quadro presente no Ofício S-001441-2022, de 11 de novembro.

FSM	FFD
3. As despesas com professores, monitores e outros técnicos do 1.º ciclo de ensino básico público com funções educativas de enriquecimento curricular , bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento socioeducativo do ensino básico público.	3. Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário
4. As despesas com transportes escolares do 3.º ciclo do ensino básico.	4. À componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar
	5. À ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico

Fonte: DGAL| Destaque nosso.

210. O conteúdo do quadro *supra* revela, de forma inequívoca, que para o financiamento das despesas associadas ao pré-escolar e 1º ciclo não existe uma divisão clara de verbas entre os dois Fundos, concorrendo ambos para a mesma finalidade.¹²¹
211. Junto dos serviços dos municípios auditados, constatou-se que os mesmos não conseguiram efetuar a sua imputação de forma segura, algo que ficou evidente na diferente interpretação (e uso) que fizeram do reporte ao FSM ditado pelo DLEO¹²², sendo inquestionável que a coexistência de Fundos é potenciadora de equívocos e ambiguidades na organização e apuramento da informação financeira, impedindo uma leitura transparente dos números.
212. Essa dificuldade ficou, ainda, patente, por exemplo, quando já em outubro de 2023 o Município de Coimbra vem assumir a necessidade de rever a imputação da despesa de 2022 que havia prestado à equipa de auditoria e também à DGAL, tendo remetido novos dados.¹²³

¹²¹ Em resposta de 23 de novembro ao envio deste Quadro, o **Município de Albufeira** refere que “*existem dúvidas por parte dos nossos serviços Financeiros, Educação e Recursos Humanos, sendo que não dispomos dos elementos necessários que permitem o preenchimento dos itens solicitados*”.

Ainda em resposta a este mesmo ofício da DGAL, o **Município da Marinha Grande** refere que “*subsistem dúvidas por parte desta autarquia no que respeita à resposta requerida, considerando o quadro constante no vosso Ofício, uma vez que nos parece existir informação/despesa considerada em FSM que também se encontra considerada em FFD.*” (cfr. Ofício de 07.12.2022 com a Ref. S/5485/2022).

¹²² Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 112º do DLEO2022 os municípios prestam DGAL informação semestral sobre a elegibilidade das verbas do FSM, informação desagregada por tipo de despesa, destinadas ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré -escolar e do ensino básico. Colocam-se os respetivos reportes no Anexo VI.

¹²³ “*Tendo por referência o assunto mencionado em epígrafe, vimos por este meio informar que, após reunião havida no dia 01-09-2023 com a Exma. Senhora Diretora Geral da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) e com o Exmo. Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, verificou-se a necessidade de uma nova análise relativamente ao apuramento dos valores de receita e despesa respeitantes à descentralização e Fundo Social Municipal (FSM) na área da Educação referentes a 2022. Após análise constatou-se que os valores referentes ao FFD e FSM, inicialmente remetidos à DGAL e ao TdC, não estavam corretamente apurados.*” (cf. comunicação eletrónica enviada à equipa de auditoria pelo **Município de Coimbra** a 16/10/2023).

213. É, ainda, de realçar que a monitorização da execução do FSM, designadamente com vista ao cumprimento do princípio da consignação e que era anualmente entregue às CCDR¹²⁴ não é efetuada desde 2019, numa clara assunção que os termos legais que enformam o FSM (designadamente, a consignação e a proibição de duplicação) deixaram de ser aferíveis, não estando a ser operacionalizado qualquer mecanismo de demonstração.¹²⁵

Neste âmbito, o Gabinete MCT reconhece que a existência dos dois fundos *“não se justifica”*, mas afirma que o FFD e FSM não se sobrepõem *“na medida que o FSM financia as despesas associadas às competências exercidas antes da entrada em vigor da Lei n.º 50/2018 e dos decretos de lei setoriais, cabendo aos municípios, atendendo à sua autonomia financeira, garantir que não haja essa sobreposição.”*

Esta asserção merece as seguintes observações.

Nos termos legais, o FFD financia as *“novas competências”* descentralizadas pela Lei-Quadro e pelo DL 21/2019.

Contudo, esses diplomas nunca fazem qualquer distinção entre competências anteriores e as *“novas competências”* – descentralizam, por exemplo, para o pré-escolar e o 1º ciclo, a gestão do pessoal não docente, o fornecimento de refeições escolares, assim como a escola a tempo inteiro – competências que já vinham sendo exercidas pelos municípios.

Deste modo, no domínio da Educação, não existindo aquela distinção, em nenhum diploma se infere, verdadeiramente, que competências pretende, então, o FFD financiar. Essa falta de objetividade foi potenciadora de alguma desconexão que o processo apresenta em matéria de financiamento, particularmente na Educação.

As interrogações sobre o funcionamento de ambos os Fundos (e sobre a dificuldade em detalhar as verbas financeiras) foram, de resto, verbalizadas pela ANMP na pronúncia remetida, manifestando esta Associação *“preocupações e dúvidas sobre o funcionamento do FFD, em particular na área da educação, relacionadas com dificuldades na identificação das transferências financeiras efetuadas pela DGAL, bem como o reconhecimento com precisão das verbas que, não obstante se destinarem a cobrir as despesas com a educação, são asseguradas através do FSM”*.

Por sua vez, o Gabinete MCT alega, ainda, que *“para permitir uma melhor avaliação do processo, era importante a independência de transferências de verbas do FSM e FFD, no pressuposto de que seria efetuado pelos municípios uma rigorosa imputação da despesa. Verificando-se que existem dificuldades na desagregação das despesas, concorda-se que, em sede do RFALEI [LFL], esta matéria deverá ser ponderada.”*

¹²⁴ Para os anos 2018-2021, vide artigo 82º do DL 84/2019 de 28.06., e artigo 77º do DL 53/2022.

¹²⁵ A própria DGAL assume que em articulação com a tutela *“desde 2019, continuou a disponibilizar no SIIAL o formulário para recolha de informação no âmbito do FSM, enquanto receita consignada, sendo que tal informação não é objeto de validação e não há sobre ela lugar à elaboração de qualquer relatório.”* (cfr. resposta remetida por comunicação eletrónica a 14.08.2023).

214. Pelo exposto, pode afirmar-se que não foram introduzidas no Regime financeiro das autarquias locais normas suficientemente claras e precisas quanto ao financiamento processo de descentralização.¹²⁶

4.2. A LOE2022 E AS NORMAS REGULAMENTARES

215. Quanto à ligação a outros diplomas que contêm normas com incidência financeira, nomeadamente a LOE2022 e o Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10., também cabe efetuar algumas observações.
216. Ainda quanto ao FSM, desde 2007 – ano em que foi criado – e até 2019, as sucessivas LOE ditaram, em específico, o seu campo de elegibilidade, determinando que se dirigia ao pagamento de despesa incorrida pelos municípios na área da Educação, mais especificamente, no exercício de competências de gestão/funcionamento no pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, incluindo os transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.¹²⁷
217. A partir de 2020, as sucessivas leis orçamentais alteraram esse comando, determinando que o mesmo se dirigiria, apenas, aos casos de manutenção de contratos de execução celebrados entre os municípios e o ME no âmbito do Decreto-Lei n.º 144/2008 – contratos que viriam a ser revogados a 31 de março de 2022.¹²⁸
218. Assim, nos termos do n.º 4 do artigo 78º da LOE2022:

*Nos casos abrangidos pelo n.º 1 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, [contratos de execução] o montante do FSM indicado na alínea b) do n.º 1 [FSM] **destina-se exclusivamente ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico**, a distribuir de acordo com os indicadores identificados na alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, **e dos transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico**, conforme previsto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, a distribuir conforme o ano anterior.*

(Destaque nosso)

¹²⁶ Esta falta de ligação entre o processo de descentralização e o regime financeiro confirma a opção muitas vezes criticada pela doutrina ao longo dos anteriores processos: Sobre este aspeto, cita-se Nazaré da Costa Cabral: “[...] as legislações que vão determinando a afetação ou a transferência de atribuições do Estado para os níveis mais baixos de decisão são, não apenas legislações diferentes da legislação financeira (a que fixa os meios de financiamento ao dispor dessas entidades intraestaduais), como são até claramente dela desligadas” (In *A Teoria do Federalismo Financeiro*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina).

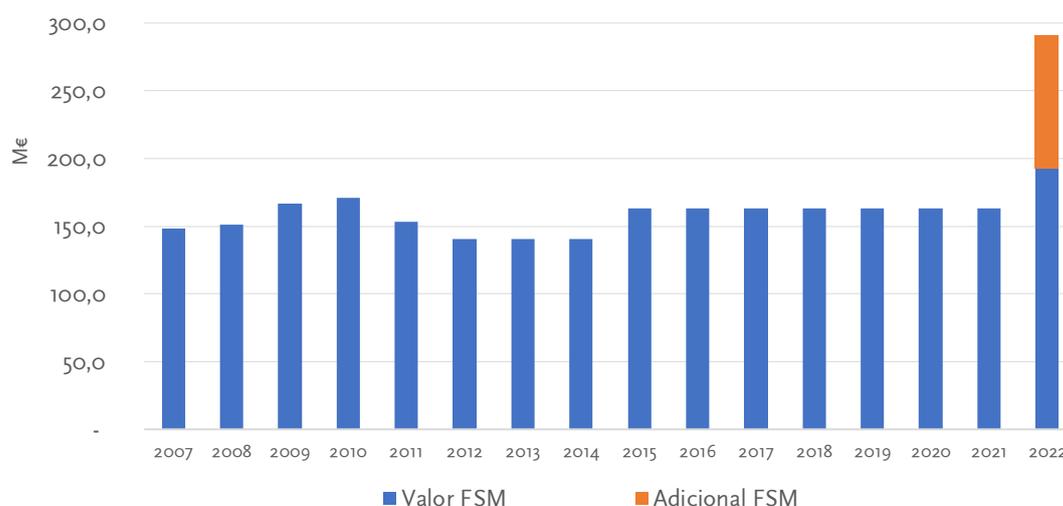
¹²⁷ Cfr. a título de exemplo, e para referir o último, o n.º 4 do artigo 82º da LOE2019.

¹²⁸ Cfr. alínea d) do artigo 70º conjugada com o artigo 71º, ambos do DL 21/2019.

Segundo informações prestadas pelo *IGeFE*, eram 47 os municípios que até março de 2022 detinham contratos de execução em vigor.

219. Esta redação significaria que os municípios sem contratos de execução ficariam com a liberdade de escolher onde aplicar os montantes do FSM, desde que dentro do quadro de competências previstas no artigo 30º da LFL.
220. Contudo, muito embora a letra da lei aparente ser clara, a DGAL viria a remeter orientações aos municípios indicando que, para todos, as despesas elegíveis para o FSM continuavam a ser as incorridas com competências de gestão/funcionamento no pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, incluindo os transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.¹²⁹
221. Em aditamento, refira-se que também não se compreende que a norma supra citada se tenha mantido, nos exatos termos, na LOE2023, uma vez que neste exercício os contratos de execução a que alude o artigo 71º do DL 21/2019 se encontravam extintos.
222. Finalmente, quanto ao FSM, é ainda de referir que em cumprimento do que ficou previsto na LOE2022¹³⁰, a Lei n.º 21/2022, de 18 de novembro, veio definir “uma subvenção adicional” de FSM no valor de 97,9 M€, a transferir para os municípios do continente.

Gráfico 1 – Evolução das transferências FSM



Dados: OE | DGAL

223. Causa alguma estranheza que nem a LOE2022, nem a referida Lei 21/2022, tenham justificado o racional que presidiu à criação deste adicional e à sua quantificação.¹³¹

¹²⁹ Cfr. S-001441-2022, de 11 de novembro.

¹³⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 103º da LOE2022: “Em 2022, o Governo conclui o apuramento dos montantes relativos ao FSM a transferir para as autarquias que não se encontrem previstos na presente lei.”

¹³¹ Nem mesmo na exposição dos motivos da proposta de lei n.º 36/XV levada à discussão parlamentar é circunstanciada a razão de ser destes valores, referindo “pagamento de acertos”.

224. De acordo com informações veiculadas no Portal do Governo e pela ANMP, os 97,9 M€ visaram compensar os municípios do continente do não cumprimento da regra de cálculo anual do FSM no período 2019-2021.^{132/133}
225. Já quanto ao FFD, importa lembrar que o artigo 89º da LOE2022 veio definir os seus termos, designadamente os montantes, tendo ficado prevista no n.º 1 uma dotação de 843,3 M€ a distribuir pelas áreas da Educação, Saúde, Ação social e Cultura, para o período compreendido entre 1 de abril e 31 de dezembro.¹³⁴
226. Ora, uma questão que a este propósito tem que se suscitar relaciona-se com a previsão plasmada nos n.º 2 a 5 quando aí se determina que os montantes do FFD serão os que constam do n.º 1 *“deduzidas dos montantes correspondentes ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2022 e a data de entrada em vigor da presente lei”*. Na verdade, não se vislumbra como uma importância que é orçamentalmente prevista para o período abril-dezembro, tenha de ser deduzida de valores desde janeiro.
227. Por outro lado, quanto à área da Educação, cabe referir que não ficou previsto na LOE2022 que o FFD financiasse competências não descentralizadas pelo DL 21/2019, como acabou por acontecer com algumas incluídas em contratos interadministrativos celebrados ao abrigo do DL 30/2015, designadamente as relacionadas com transferências de capital ou as despesas relativas a projetos de atividades e outras cláusulas constantes nesses contratos.¹³⁵
228. Assim, para além de não ser rigoroso que o FFD se dirija exclusivamente para o financiamento de competências descentralizadas, faltou norma autorizadora da transferência das dotações do FFD para o financiamento dessas competências.¹³⁶
229. Acresce que, na letra da lei, esses contratos interadministrativos apenas se manteriam em vigor para as competências que não fossem objeto de descentralização. É o que resulta da conjugação do artigo 40º da Lei-Quadro com o artigo 72º do DL 21/2019:

¹³² Vide Parecer da ANMP à Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

Com efeito, em diversos exercícios passados, o montante apurado do FSM não seguiu os termos legais, permanecendo constante o seu valor entre 2012-2014 (140,6 M€) e entre 2015 e 2021 (163,3 M€).

¹³³ Embora formalmente este montante adicional não esteja relacionado com o processo de descentralização, fica a ideia que o mesmo visou compensar os municípios de perdas/défices de financiamento de certas despesas agora descentralizadas.

¹³⁴ Para circunstanciar o período de abril a dezembro a que se refere o FFD, importa lembrar que o mesmo se encontrava previsto na Proposta de Orçamento do Estado que entrou na Assembleia da República em abril de 2022 (Proposta de Lei n.º 4/XV/1.^a), mas o diploma apenas viria a ser publicado em junho.

¹³⁵ Aconteceu no caso do *Município da Amadora* para o qual foram transferidos, via FFD, 243,7 m€ referentes a transferências de capital, bolsas de mérito, seguro escolar, e projetos de atividade específicos.

¹³⁶ A prática manteve-se em 2023. A diferença é que a LOE2023, no n.º 9 do artigo 66º já previu a autorização formal à DGAL para realizar transferências naquele contexto. O Despacho n.º 7538-B/2023, de 19.07, que determinou o reforço do FFD para o domínio da Educação, também vem prever que o financiamento das competências desses contratos não abrangidas pela Lei-quadro ocorrerá também por via do FFD.

- a Lei-Quadro revogou o DL 30/2015 (n.º1) prevendo que essa revogação não prejudicaria a manutenção dos contratos (n.º2), caducando, contudo, na data em que as autarquias locais assumissem as competências (n.º3);
 - o DL 21/2019 prevê que os contratos se mantêm em vigor apenas relativamente às competências não previstas na Lei-Quadro (n.º 2).
230. Na prática, no entanto, esses instrumentos contratuais continuaram a ter execução mesmo no âmbito das competências descentralizadas, sendo este mais um exemplo de falta de clareza do quadro legal do processo.
231. Mas a dificuldade na compreensão das normas e sua aplicação, faz-se também notar ao nível do funcionamento do modelo de financiamento. Veja-se.
232. Em aditamento à ideia base que é a ligação ‘competência ⇒ financiamento’, a LOE2022 previu a possibilidade de ajustamentos (reforços, deduções, reafectações), acertos que estariam dependentes da execução das verbas, informação a prestar pelos municípios em plataforma eletrónica da DGAL. Para isso, seria necessário definir normas regulamentares visando estabelecer os termos desse reporte, o qual permitiria saber das receitas arrecadadas e despesas incorridas.¹³⁷
233. Assim, o n.º 8 do artigo 89º estabelecia que, no prazo de 30 dias, o Governo regulamentaria o FFD. O que apenas viria a acontecer em 11 de outubro com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 5/2022, restando, pois, pouco mais do que dois meses e meio para a sua aplicação.
234. No artigo 4º desse Decreto ficou definido que *“os municípios reportam, mensalmente, no Sistema Integrado do Subsetor da Administração Local [SISAL], a informação relativa às receitas arrecadadas e aos encargos relativos ao exercício das competências transferidas.”*¹³⁸
235. Para além da patente generalização que não alude a especificações ou detalhes que deveriam enformar esse reporte¹³⁹, a opção pela expressão *“encargos”* (termo que não corresponde a nenhum registo contabilístico) acabou por gerar confusão junto dos municípios quanto à base contabilística que deveria ser usada no reporte da respetiva informação¹⁴⁰. Ficou assim,

¹³⁷ Cfr. n.os 8 a 11 do artigo 89º da LOE2022.

¹³⁸ Este aspeto do processo – que implicava capacidade de gerar e recolher informação financeira robusta, era essencial para fazer funcionar os ajustamentos que se mostrassem necessários – acabou por não ser bem sucedido, como se demonstrará no ponto seguinte relativo à *monitorização*.

¹³⁹ O Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29.05, que regulamentou o FFD para 2023, viria a ser mais específico, determinando que o registo em causa deveria permitir *“identificar e relacionar, para cada área da descentralização e nas diferentes componentes descentralizadas, as receitas arrecadadas e os encargos suportados com as transferências recebidas da administração central do Estado para o exercício das competências transferidas.”* (cfr. n.º 2 do artigo 3º)

¹⁴⁰ A mesma expressão *“encargos”* foi também reiterada em diversos ofícios remetidos pela DGAL aos municípios.

no início, por esclarecer se a mesma deveria ser prestada com base no subsistema de contabilidade orçamental (e, dentro desta, se em função das obrigações, despesas ou pagamentos) ou se no âmbito do subsistema da contabilidade analítica (ou de gestão), em função dos gastos incorridos em atividades, programas ou finalidades.¹⁴¹

Em sede de pronúncia, a DGAL veio dar nota que desde as primeiras instruções os municípios foram informados que o subsistema orçamental era a base de referência para o reporte dos dados, tendo apresentado a respetiva documentação.

236. A questão do subsistema contabilístico de referência para a prestação da informação numérica é uma questão técnica relevante e indutora de tarefas adicionais visando obter informação que reflita de forma rigorosa os valores incorridos com o exercício das competências – com efeito, solicitando a DGAL a introdução no SISAL de informação em função dos pagamentos efetuados, os municípios não conseguem gerar, de forma direta e imediata, um ficheiro que reflita os respetivos valores, uma vez que as ordens de pagamento não discriminam ou autonomizam os montantes relativos ao exercício das competências descentralizadas.

Nas alegações remetidas, a DGAL refere que nos primeiros meses do ano de 2023 *“teve reuniões com as software houses dos municípios para perceber como estava a funcionar o seu sistema e o automatismo, dado que havia nota da necessidade de preenchimento manual. Desta interação, ficou a perceção de que os modelos implementados são variáveis”* o que, ainda segundo a DGAL, *“terá também a ver com a curva de experiência adquirida no processo”*.

O Gabinete MCT, em contraditório, vem acrescentar que *“se torna importante que a DGAL em articulação com os municípios e as empresas de aplicações informáticas encontrem uma solução de forma a existir um apuramento das despesas e receitas com base nas demonstrações orçamentais”*.

¹⁴¹ Os serviços dos municípios visitados deram conta à equipa de auditoria desta dúvida, acrescentando que no reporte com por base no subsistema da contabilidade orçamental, a associação rigorosa da despesa associada às competências transferidas implica procedimentos minuciosos adicionais, atendendo a que nos registos dos pagamentos (ordens de pagamento) se encontram valores que não se relacionam com a descentralização ou que dizem respeito a recursos parcialmente afetos a outras funções.

A título de exemplo, os custos de uma intervenção camarária, no uso de meios próprios, ao nível da conservação e reparação nas escolas pode ser diretamente imputada a uma ficha de atividade na contabilidade analítica. Mas será mais difícil fazer o exercício ao nível da despesa orçamental uma vez que os recursos humanos e materiais envolvidos encontram-se envolvidos em outras funções.

Também se torna mais difícil associar um valor liquidado numa fatura de eletricidade ou combustíveis às instalações escolares, atendendo a que essa fatura envolve, normalmente, a prestação de serviços no contexto de vários equipamentos municipais.

Mesmo relativamente a assistentes operacionais, na prática existem situações em que estão afetos a equipamentos escolares apenas a tempo parcial, estando no restante afeto a outras funções camarárias.

Com efeito, a questão da falta de adequação dos sistemas informáticos também ajuda a perceber as dificuldades que o processo evidenciou ao nível da monitorização, como se verá a seguir.

237. O Decreto Regulamentar 5/2022 supra referenciado também não é esclarecedor relativamente à regra da *adequabilidade*, designadamente no que respeita à receita, não ficando claro se impera a regra do financiamento líquido, isto é, se ao valor das transferências do FFD é posteriormente deduzido o valor das receitas que os municípios arrecadaram no exercício das competências. Certo é que não houve em 2022 qualquer operação de dedução ou reforço de verbas.
238. Atendendo às observações efetuadas no presente ponto cabe, pois, constatar que se verificaram algumas inconsistências no âmbito de toda a legislação produzida a propósito do processo de descentralização, especificamente no que se refere ao modelo de financiamento do mesmo.

5. A MONITORIZAÇÃO, A COORDENAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO

239. O sucesso de qualquer processo de descentralização de competências depende, em grande parte, de uma definição clara de responsabilidades entre os níveis de administração envolvidos e da mútua compreensão do processo, designadamente quanto ao financiamento do mesmo.
240. São igualmente importantes os aspetos relacionados com a monitorização, coordenação e acompanhamento do processo.
241. Na dimensão da *monitorização* encontra-se a capacidade de recolher, tratar e divulgar informação. De acordo com a OCDE¹⁴², neste tipo de políticas cabe à administração central criar sistemas de monitorização financeira e de desempenho, sendo essencial que sejam concebidos e operacionalizados de forma simples ou compreensível para permitir análises aos resultados. Este é um elemento essencial para a prestação de contas/*accountability* da política em concreto, isto é, para a transparência da mesma.
242. Um processo de descentralização implica também *coordenação* entre os níveis de administração, o que normalmente convoca espaços de diálogo entre os diferentes atores que podem ser promovidos ou facilitados por entidades ‘pivot’ que intercedem e reconciliam as diferentes perspetivas (e expectativas), designadamente no acesso à informação essencial para o exercício das competências.
243. Finalmente, intimamente relacionada com as anteriores, pode apontar-se o *acompanhamento* imparcial e independente da implementação e evolução do processo como dimensão crucial para a sua avaliação e para a fundamentação da necessidade de ajustamentos. Claro está que este aspeto está muito dependente da capacidade de monitorização demonstrada como a seguir se analisa.

5.1. A MONITORIZAÇÃO

244. No esteio do supra referido, a Lei-Quadro determinou que a transferência de competências seria *“objeto de monitorização permanente e transparente da qualidade e desempenho do serviço público”*.¹⁴³
245. A questão da monitorização financeira era, pois, uma temática proeminente, não apenas para a transparência e *accountability* da política, mas também porque a *adequabilidade* dos

¹⁴² Sobre as dimensões de monitorização e coordenação, vide ‘*Guideline 5: Build adequate co-ordination mechanisms among levels of government*’ e ‘*Guideline 9: Consistently improve transparency, enhance data collection and strengthen performance monitoring*’, OCDE, 2019.

¹⁴³ Cfr. n.º 4 do artigo 4º da Lei 50/2018.

montantes a transferir também se encontraria pelos ajustamentos que se revelassem necessários (reforço, dedução ou reafectação das verbas) tal como previsto no artigo 89º da LOE2022 e no Decreto Regulamentar do FFD.

246. Efetivamente, o funcionamento do processo assim gizado obrigava à identificação das verbas transferidas e executadas ao nível da receita e despesa, por cada área de competência e em termos desagregados.
247. Assim, para cumprir as ambições de monitorização, ficaram estabelecidas em vários preceitos legais e regulamentares obrigações de reporte:

Quadro 11 – Normas com obrigações de reporte (2022)

Norma	Descrição
N.º 6 do artigo 89º da LOE2022	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 de plataforma eletrónica, informação, designadamente a relativa ao registo das transferências financeiras, das receitas arrecadadas e dos encargos relativos ao exercício das competências transferidas.
N.º 1 do artigo 4º do Decreto regulamentar do FFD	Para efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 89.º da LOE2022, os municípios reportam, mensalmente, no Sistema Integrado do Subsetor da Administração Local, a informação relativa às receitas arrecadadas e aos encargos relativos ao exercício das competências transferidas.
N.º 1 e n.º 2 do artigo 82º do DLEO2022	1 - 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, devem ser complementarmente registados pelos municípios em mapa autónomo; 2 - O registo referido no número anterior deve permitir identificar e relacionar, para cada área da descentralização, as receitas arrecadadas e os encargos suportados com as transferências recebidas da administração central do Estado para o exercício das competências transferidas.

Fonte: Diplomas mencionados

248. Este conjunto de regras acabou, contudo, por se revelar de difícil aplicação. Veja-se.
249. Para 2022, a DGAL começou, em junho, por efetuar uma recolha de informação dos valores globais acumulados desde janeiro solicitando, por domínio, as transferências recebidas, as receitas arrecadadas pelos municípios no âmbito do exercício das competências, e a despesa realizada.¹⁴⁴
250. Esse formulário não obteve resposta por parte de um conjunto significativo de municípios – para os dados acumulados a dezembro de 2022, em meados de 2023 ainda se encontrava em falta a resposta de 106. Acresce que os dados reportados por alguns municípios suscitam

¹⁴⁴ Peça de relato intitulada de ‘Transferências financeiras e encargos resultantes do processo de descentralização’, tendo informado os municípios através do Ofício Circular S-001000-2022, de 20 de julho.

- questões de fiabilidade, quer do lado da receita quer do lado da despesa (valores nullos¹⁴⁵ ou residuais¹⁴⁶).
251. Este reporte viria a ser descontinuado a partir de 24 de janeiro de 2023.
252. Cumulativamente, vigorou um pedido de *“informação adicional”* relacionado com o *“reporte das receitas arrecadadas e dos encargos diretamente relacionados com a descentralização de competências”* no domínio da Educação.¹⁴⁷
253. Em substituição ao formulário descontinuado, e visando, ainda, recolher os valores acumulados de dezembro de 2022, a DGAL disponibilizou outro documento de reporte (designado de ‘PR FFD’)¹⁴⁸ que continha os mesmos campos do anterior (as transferências recebidas, as receitas arrecadadas no exercício das competências e as despesas relacionadas com as mesmas).
254. Em maio de 2023, eram apenas 116 os municípios que tinham procedido ao envio da informação requerida.
255. Paralelamente, e também para obter informação acumulada a dezembro de 2022, foi disponibilizado ainda outro documento de reporte destinado à submissão de elementos referentes ao domínio da Educação, onde eram requeridos *“dados relativos a despesas efetuadas e receitas arrecadadas, com desagregação por rubrica (n.º de alunos, pessoal não docente, leite escolar, refeições, transportes, escola a tempo inteiro, instalações e residências) e por ciclo de ensino.”*¹⁴⁹
256. Este formulário – que gerava, para cada município, mais de 400 linhas a solicitar informação diversa¹⁵⁰ – veio a revelar-se extremamente complexo, tendo também sido *“descontinuado, por orientação da Tutela e em face das dificuldades operacionais nesta prestação de informação, manifestada pelos municípios.”*¹⁵¹, informando-se no Portal Autárquico que *“A recolha de informação da Descentralização - Área da Educação, realizada junto da DGAL, encontra-se em processo de revisão pelo que se suspende esta recolha.”*

¹⁴⁵ Sever do Vouga, Vila Nova de Foz Côa e Armamar.

¹⁴⁶ Na despesa, Vila Real de Santo António (2 155 €) ou Alvito (29 381 €), na receita, Celorico de Basto (1,47 €).

¹⁴⁷ Cfr. Ofício Circulado S-001441-2022, de 11 de novembro.

¹⁴⁸ Intitulada de ‘Fundo de Financiamento de Descentralização’, tendo os municípios sido informados pelo Ofício Circular S-000151-2023, de 24 de janeiro.

¹⁴⁹ Cfr. Ofício Circulado S-000177-2023, de 31 de janeiro.

¹⁵⁰ Mais especificamente, 443 linhas, tal como se pode verificar no exemplo que se coloca no Anexo VII.

¹⁵¹ Cfr. resposta remetida pela DGAL à equipa de auditoria a 24.05.2023.

257. Através de circular de 04 de setembro de 2023 e com referência, entre outros, ao documento de reporte ‘PR FFD’, a DGAL alertou os municípios para a possibilidade da retenção de fundos municipais em caso de incumprimento do dever de informação.¹⁵²

No contraditório remetido, a DGAL vem referir que a circular *“visou apenas lembrar e detalhar aspetos técnicos associados ao reporte da PR FFD, no quadro do esforço de incentivar a adesão ao reporte, que se apresenta como passo prévio à análise de dados ou de melhorias que se possam vir a introduzir no reporte”*.

258. Em resposta a esta circular, foram novamente sinalizados obstáculos pelos municípios, tendo estes manifestando dificuldades em prestar a informação nos moldes estipulados.¹⁵³
259. Esta irregularidade verificada ao nível dos procedimentos tendentes a recolher informação é reveladora que, pelo menos até meados de 2023, não houve condições para monitorizar de forma completa o processo, o que também encontra justificação nas limitações próprias dos municípios em organizar e reportar a informação.¹⁵⁴
260. Com efeito, tanto do lado da DGAL como dos municípios, o processo não conseguiu reunir condições de organização e partilha de informação que o modelo reclamava.¹⁵⁵

¹⁵² Na verdade, já antes, a 27 de julho de 2023, a DGAL havia emitido a circular S-000800-2023 onde alertava os municípios da possibilidade de retenção de fundos municipais por incumprimento do dever de informação, não apenas a relacionada com a descentralização, mas de todas as peças de relato – circunstância que indicia que a dificuldade em obter informação dos municípios encontra-se alargada a outras matérias.

¹⁵³ Com efeito, em resposta à missiva da DGAL, o **Presidente da Câmara Municipal de Guimarães** dava conta da impossibilidade de cumprir com as obrigações, dentro dos prazos estabelecidos, tendo em conta que os serviços não conseguem exportar ficheiro autonomizado com as ordens de pagamento, uma vez que estes documentos refletem outros valores, dando nota complementar que só a informação prestada com base no subsistema da contabilidade analítica poderia refletir de forma certa os custos efetivos com a descentralização (cfr. ofício n.º 52 de 21.08.2023). Sobre este aspeto, vide nota de rodapé seguinte.

¹⁵⁴ Em comunicação enviada em 10.10.2022 à DGAL, com conhecimento à ANMP, o Presidente da **Câmara Municipal de Guimarães** solicitava a *“reavaliação dos formulários de reporte, de modo a assegurar que a informação solicitada é estritamente necessária à finalidade de tratamento, sob pena de estar em causa a fiabilidade da informação e a eficiência do processo, dada a necessidade de afetação de recursos específicos a este tipo de reporte, sem a criação de valor”*.

Por seu lado, a Presidente da **Câmara Municipal da Amadora** também referia na reunião Comissão de Acompanhamento e Monitorização do processo de descentralização de competências em matéria de Educação que *“para o Município tornou-se difícilimo reportar por ter saído da esfera do IGeFE, face à ausência do desagregado.”*

¹⁵⁵ Essas dificuldades, ao nível tecnológico também foram manifestadas:

Do lado das autarquias, solicitado o último reporte efetuado em 2023, o **Município de Guimarães** referiu que *“No exercício de 2023 ainda não foi efetuado nenhum reporte à DGAL uma vez que o sistema informático ainda não permite a automatização da exportação da informação. A empresa fornecedora do software tem efetuado diligências, junto da DGAL, no sentido de obter os necessários esclarecimentos relativos ao formato da prestação da referida informação. Acresce ainda a dificuldade no tratamento da informação, uma vez que a DGAL solicita informação apenas sobre pagamentos, situação que nos parece incompatível com a contabilidade de gestão a que o Município está obrigado”* (cfr. comunicação eletrónica de 28.06.2023).

Refira-se que em nota explicativa de novembro de 2022, a DGAL sinalizou juntos dos municípios que deveriam promover, em articulação com as respetivas *software houses*, mecanismos que permitissem, aquando do registo de uma despesa realizada com a descentralização, efetuar o reporte dessa mesma despesa sem que desse

261. Também a tutela da DGAL admitiu, já em meados de 2023, que os problemas detetados na monitorização não se encontravam resolvidos:

*“Atualmente não temos ainda nem um universo representativo, nem está concluído o processo de verificação da qualidade da informação reportada. Por exemplo, no reporte de 2022, identificaram-se despesas reportadas não financiadas pelo FFD, e receitas não coincidentes com as transferências efetuadas pela Administração Central. Apenas após se garantir a qualidade da informação existente poderemos fazer uma avaliação séria do processo de descentralização”.*¹⁵⁶

262. Nesta sequência, importa referir que em outubro de 2023 a DGAL ainda não tinha publicado o Relatório do primeiro semestre de 2023, tal como regulamentarmente determinado¹⁵⁷, tendo o Gabinete MCT informado que a DGAL se encontra *“a preparar o documento para a sua publicação”*, facto que confirma a persistência dos problemas verificados ao nível da monitorização do processo.¹⁵⁸
263. A monitorização é, na realidade, um procedimento essencial que ainda não se encontra completamente implementado. Essencial porque, mesmo admitindo que os valores financeiros colocados inicialmente à disposição dos municípios se aproximavam da suficiência, os ajustes necessários à sua *adequabilidade* não poderiam ser operacionalizados sem esta informação.

Na pronúncia remetida em sede de contraditório, o Gabinete MCT confirmou que *“tem havido dificuldades na obtenção dos reportes da informação financeira da descentralização, pese embora as comunicações da DGAL insistindo para a sua importância e obrigatoriedade, o que levou à apresentação (...) da proposta de agravamento da percentagem de retenção das transferências por incumprimento dos deveres de informação, prevista no artigo 78º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.”*

264. E é também devido à falha na monitorização e nos mecanismos de correção que se explica que, apesar das queixas serem generalizadas, tenham sido muito poucos os pedidos de reforço de verbas¹⁵⁹, para os quais a DGAL estabeleceu uma metodologia que definia um

mecanismo resultasse uma ampliação do Plano de Contas, circunstância que também pode ser entendida no plano da ausência de ações a montante do processo que preparassem as entidades para os desafios envolvidos.

¹⁵⁶ Cfr. documento de resposta do **Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território**, remetido à equipa de auditoria a 07.06.2023.

¹⁵⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 3º do Decreto regulamentar n.º 1/2023, de 29.05, diploma que regulamenta o FFD para esse exercício orçamental.

¹⁵⁸ Informação prestada a 31 de outubro de 2023.

¹⁵⁹ A DGAL apenas dá conta de um conjunto reduzido de municípios que solicitaram esse reforço: Almada, Caminha, Cartaxo, Coimbra, Figueira de Castelo Rodrigo, Loures e Maia.

- conjunto exaustivo de procedimentos a que deveria obedecer a instrução do pedido e a posterior análise e decisão.¹⁶⁰
265. De acordo com a informação disponibilizada, não houve decisão quanto a qualquer dos pedidos submetidos o que se compreende atendendo às dificuldades de monitorizar e validar a informação prestada.
266. As evidências recolhidas permitem, pois, afirmar que as ambições e exigências de produção e partilha da informação ficaram, em parte, goradas, não tendo existido um registo universal e criterioso dos fluxos financeiros relacionados com a descentralização, podendo assim sair prejudicada a prestação de contas, a responsabilidade e a transparência associada ao processo.¹⁶¹
267. Não se ignora, contudo, que uma monitorização robusta de competências descentralizadas, que envolve uma grande diversidade de entidades, ainda mais no contexto de um sistema complexo como é o da Educação, exige recursos, capacitação, especialização e tempo.
268. E sobre este aspeto cumpre sublinhar o que parece ser um problema de visão integrada, designadamente na Educação, sendo sintomático o facto de o próprio IGeFE¹⁶² não conseguir desagregar, por nível de ensino, os valores relativos às transferências financeiras relacionadas com o PND ¹⁶³, sendo que entre os serviços do ME e a DGAL não parece ter havido articulação suficiente para munir esta Direção-Geral do conhecimento que se revelaria inevitavelmente necessário atento o papel que lhe foi atribuído na gestão do FFD.
269. Pode assim concluir-se que no ano de 2022 (e, pelo menos, em boa parte de 2023) a descentralização não foi objeto de uma monitorização permanente, completa e consistente no âmbito dos recursos financeiros envolvidos, muito menos no quadro da qualidade e desempenho do serviço público, tal como se preconiza no n.º 4 do artigo 4º da Lei-Quadro.

¹⁶⁰ Cfr. exemplo de comunicação presente no Anexo VIII que exemplifica as fases do procedimento de reclamação.

¹⁶¹ Refira-se que mesmo outros instrumentos de transparência que começaram inicialmente por divulgar informação numérica relativa à execução financeira da descentralização foram, com o tempo, abandonando a prática. É o caso do **Portal da Transparência** que, atualmente, informa que *“Os dados relativamente à descentralização de competências de municípios estão em atualização. Estamos a trabalhar para garantir a disponibilização da informação o mais rápido possível.”* (Cfr. informação prestada pelo Portal a 22.08.2023).

¹⁶² Entidade que, segundo a **DGEstE**, ficou responsável pelos procedimentos desenvolvidos em 2022 para o apuramento dos montantes relativos às diversas componentes remuneratórias dos recursos humanos transferidos para os municípios (cfr. comunicação eletrónica de 07.06.2023).

¹⁶³ Com efeito, tendo sido solicitados ao **IGeFE** os valores e respetivos cálculos relacionados com o PND relativamente aos Municípios de Albufeira, Amadora, Coimbra, Guimarães, Marinha-Grande e Mértola, foi referido que não era possível efetuar esse detalhe (cfr. comunicação eletrónica de 29.06.2023).

5.2. A COORDENAÇÃO

270. A presente auditoria também recolheu evidências de falhas ao nível da coordenação que se encontram espelhadas nas dificuldades de articulação entre os dois níveis de administração, designadamente na incapacidade de gerir e partilhar informação.
271. Essas lacunas tiveram consequências diretas ao nível financeiro na arrecadação de receitas. Vejamos.
272. O *Município de Guimarães*, entre setembro de 2022 e janeiro de 2023, não procedeu à cobrança de valores com a venda de senhas para refeições escolares no âmbito do 2º e 3º ciclos e secundário, competência que lhe foi transferida e que seria assumida a partir de setembro de 2022 com o início do ano letivo.
273. Na base desta inação, segundo informações prestadas pelos serviços da autarquia, esteve a impossibilidade de acesso à plataforma até então utilizada pelas Escolas para realizar os necessários procedimentos¹⁶⁴, tendo sido decidida, ao nível municipal, a suspensão da cobrança dessa receita.
274. Ainda de acordo com informações prestadas pelo município, os valores faturados e não cobrados ascenderam, entre setembro e dezembro, a 571,5 m€, não tendo os serviços da autarquia apresentado documentação inequívoca que os valores tenham sido objeto do tratamento orçamental e contabilístico adequado.
275. Refira-se, aliás, que a decisão de não cobrança não foi preparada por informações produzidas pelos serviços, nem a mesma veio a ser formalizada em qualquer ato do órgão executivo, nem tão pouco foi assunto discutido e deliberado pelo órgão deliberativo, como igualmente se mostrava devido, atento o consignado nas *alíneas c), d) e hh)* do n.º 1 do artigo 33º assim como na *alínea a)* do n.º 1 do artigo 25º, ambos do RJAL.
276. O *Município de Guimarães* também não comprovou que à altura da decisão de suspensão da cobrança (informalmente) tomada, a mesma tenha sido comunicada aos encarregados de educação.¹⁶⁵
277. A cobrança veio iniciar-se em fevereiro de 2023 – após entrada em funcionamento da Plataforma de Gestão Escolar Integrada entretanto adquirida pelo município por meio de concurso lançado em outubro de 2022¹⁶⁶ – perspetivando-se a regularização dos

¹⁶⁴ Designadamente, a aplicação informática RECORRA utilizada para o registo eletrónico de controlo de refeições em refeitórios, tendo a *DGEstE* informado o município que não teria acesso à mesma (cfr. comunicação eletrónica enviada desta Direção-Geral para o Município a 04 de março de 2022).

¹⁶⁵ A ausência de explicação atempada aos encarregados de educação dos alunos terá gerado incompreensões e até promovido expectativas de não cobrança, facto que dificultará a cobrança posterior dos valores.

¹⁶⁶ Plataforma SIGA/INNOVAR.

pagamentos até 31 de agosto de 2023. Ainda de acordo com documentos disponibilizados, a 27 de junho de 2023, encontravam-se em dívida 169,9 m€.

Nas alegações remetidas, o Município de Guimarães informa que *“tem encetado todos os esforços na regularização dos valores relativos às refeições escolares, sendo que atualmente a taxa de regularização é de 89,68%”*.

278. O não acesso à plataforma utilizada pelas Escolas constitui um incumprimento da garantia prevista no artigo 6º da Lei-Quadro que determina que para a gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas, os municípios têm acesso aos sistemas de informação utilizados pela administração direta e indireta do Estado.¹⁶⁷

Relativamente às restrições no acesso aos sistemas informáticos, o Gabinete MCT refere em contraditório que *“Apenas à luz de uma questão transitória se pode encontrar explicação para que os municípios se encontrem prejudicados.”*

Acrescenta, ainda, que *“Não decorre do processo de descentralização que a administração central tenha de dar continuidade aos sistemas de informação que detinha quando exercia a competência agora descentralizada”*, notando que se tratam de competências descentralizadas *“para um órgão dotado de autonomia orçamental, financeira, administrativa e política”*.

Em resposta, cumpre esclarecer o que releva para o caso: um quadro transitório de descentralização reclama coordenação no acesso aos dados constantes nos sistemas informáticos utilizados pela administração central, uma vez que esses mesmos dados são elementos essenciais nas fases de planeamento e exercício das competências. Ora, pelo menos em 2022, e para diversas competências, esses dados ainda eram recolhidos e tratados nos sistemas informáticos utilizados pelos serviços da administração central, sobretudo no domínio da Educação.

Diferente perspetiva da analisada é a questão aduzida no contraditório do Gabinete MCT quando aí se refere que *“a descentralização deverá implicar uma alteração e redução da intervenção da administração central no acompanhamento das competências descentralizadas, só assim se cumpre com uma maior adequação dos serviços prestados à população”*, afirmação com a qual genericamente concordamos, sendo no entanto de reforçar que, no essencial, a intervenção da administração central no quadro das competências descentralizadas deverá ser substituída, na mesma proporção, pela intervenção da administração local, evitando-se duplicações e dispersão de responsabilidades. Este é, contudo, um assunto mais abrangente que não cabe nas questões de auditoria definidas para a presente ação.

¹⁶⁷ *“É garantido o acesso das autarquias locais, das entidades intermunicipais e das entidades do setor empresarial local aos sistemas de informação utilizados pela administração direta e indireta do Estado, para gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas”* (cfr. n.º 1 do artigo 6º da Lei-Quadro).

279. Retomando as observações de auditoria, não obstante o não acesso ao sistema informático, sempre se poderá afirmar que o Município e as Escolas não foram capazes de articular solução diversa que não passasse pela suspensão da cobrança das receitas.
280. Também no *Município da Marinha Grande* se detetaram falhas a este nível. Com a competência de cobrança das senhas de refeições escolares delegada nas Escolas, a autarquia permitiu que estas não procedessem posteriormente à devolução dos valores para o erário municipal. Entre setembro de dezembro de 2022, esse valor ascendeu a 87,9 m€..
281. Esse procedimento teve continuação em 2023, tendo-se apurado o valor de cobrança de 132,7 m€ entre janeiro e junho.
282. É verdade que nos CI celebrados com as Escolas constava a competência de cobrar as senhas de refeições aos alunos do 2, 3º ciclo e secundário¹⁶⁸. Contudo, na ausência de previsão contratual quanto ao destinatário da receita, a mesma deveria reverter para o município uma vez que é a entidade que detém a competência.¹⁶⁹
283. Acresce que também não existiram quaisquer comunicações entre os serviços municipais e os AE quanto aos valores de receita cobrados, tendo o respetivo apuramento sido solicitado pela equipa de auditoria aquando do trabalho de campo, o que uma vez mais confirma que existe trabalho a fazer no âmbito do acompanhamento das competências delegadas nas Escolas pelos municípios.

Nas alegações remetidas, o Município da Marinha Grande afirma que *“os relatórios foram remetidos pelos agrupamentos a esta autarquia e que os mesmos se encontram em fase de conclusão da sua análise, não estando ainda terminado o processo de avaliação do gasto com as refeições fornecidas e as refeições cobradas por parte de cada um dos agrupamentos”*, tendo acrescentado que *“tendo por base as recomendações do Tribunal de Contas e a análise efetuada por esta autarquia ao teor dos acordos celebrados, à sua implementação e acompanhamento da sua execução, foi apresentada proposta de modificação aos contratos interadministrativos celebrados, aprovada em reunião da Câmara Municipal de 11.12.2023”*.

284. Ainda no *Município da Marinha Grande*, mas na área da Saúde, apurou-se que a autarquia procedeu, em finais de 2022, no âmbito da competência referente a meios de deslocação utilizados para a prestação de cuidados de saúde, ao pagamento de serviços de transporte de táxis que haviam sido inicialmente faturados à ARS Centro entre maio e julho desse ano, no valor de 5,8 m€.

¹⁶⁸ Cfr. contratos interadministrativos celebrados a 31.03.2022.

¹⁶⁹ Como aconteceu, por exemplo, no caso dos CI celebrados entre o Município de Albufeira e os respetivos AE que previram que as receitas com as senhas de refeição reverteriam para a autarquia.

285. Tal aconteceu porque os serviços da ARS, a partir de maio de 2022 – mês de entrada em vigor do auto de transferência assinado – continuaram, sem articular com a autarquia, a requisitar o serviço de táxis para garantir a prestação de cuidados de saúde ao domicílio, sendo que as faturas continuavam a ser emitidas em nome da ARS, estando já a competência formal do lado da autarquia.
286. De acordo com as informações produzidas pelo município, *“não houve por parte da ARS Centro qualquer indicação aos seus serviços para passarem a articular esta necessidade com os serviços da autarquia, tendo aqueles continuado com os procedimentos que eram habituais no âmbito da atuação daquela entidade, não relevando o auto de transferência de competências nesta sua prática diária”*.¹⁷⁰
287. Muito embora os termos da contratação dos serviços não tenham seguido a forma legal adequada – estando também em causa, em rigor, as regras de realização de despesa pública – o município entendeu que incorria na responsabilidade pela regularização dos valores, tendo procedido ao seu pagamento, ato que não se contesta, atendendo às razões invocadas e às disposições constantes do DLEO2022 acerca dos procedimentos transitórios da descentralização de competências.¹⁷¹
288. Apesar dos montantes em causa serem relativamente reduzidos, o que aqui interessa destacar são as falhas de articulação entre as partes, importando também sublinhar os riscos associados ao controlo das operações atendendo a que existe, por um lado, o requisitante do serviço (ARS) e, por outro, o responsável pela competência (o município). Ora, sendo este que procede ao pagamento dos serviços, para ir além da mera função de tesouraria terá também de colocar em prática ações tendentes a controlar o exercício da competência, designadamente os termos da requisição, os critérios e o circuito documental exigível.
289. Para um contexto de dispersão ou fragmentação de tarefas surgem, pois, desafios na coordenação entre as partes e desafios de controlo por parte dos serviços municipais, tema já analisado anteriormente.
290. Sobre a coordenação (ou a ausência dela) cabe, ainda, dar nota de outras falhas detetadas, que se afiguram paradigmáticas quanto à necessidade de articulação entre as partes e que se relacionam com os *circuitos especiais de transporte*.
291. No contexto dessa competência, o número de alunos com necessidades específicas individuais é validado pela DGEstE após submissão dos pedidos efetuados pelos AE na

¹⁷⁰ Cfr. Informação 2022/DJ/NAC Táxis.

¹⁷¹ De acordo com o artigo 83º do DL 53/2022, a contrário, o pagamento de faturas referentes a bens ou serviços prestados em período posterior à efetiva descentralização de competências, cabe aos municípios.

- plataforma informática ‘REVVASE’¹⁷² não havendo, nesta fase, qualquer intervenção dos municípios.
292. De acordo com as evidências recolhidas, também aqui os municípios viram negado o acesso a essa outra plataforma utilizada pelas Escolas em violação do disposto no n.º 1 do artigo 6º da Lei-Quadro.¹⁷³
293. Ora, em virtude dessa ausência de intervenção e impossibilidade de consulta por parte dos municípios, até que sejam informados pelos AE ou pela DGEstE – o que ocorre bastante em cima do início do ano letivo – os serviços municipais desconhecem não só o número de alunos abrangidos pela medida, como a sua localização, ignorando, por tal, os circuitos de transporte a realizar, ficando bastante limitados na preparação e lançamento dos necessários procedimentos contratuais.¹⁷⁴
294. Tal limitação levou mesmo o *Município da Marinha Grande* a delegar a competência dos *circuitos especiais de transporte* nos AE, admitindo-se que também motive outros municípios a procederem da mesma forma.¹⁷⁵

¹⁷² REVASSE é o acrónimo de Registo de Verbas e Valores da Ação Social Escolar), sendo uma plataforma informática usada pelas Escolas e **DGEstE**, que tem como objetivo a recolha e tratamento de informação, em tempo real, dos Programas da Ação Social Escolar, sendo composta por vários módulos, designadamente: Alunos ASE; Livros e material escolar; Bolsas de mérito; Transporte de alunos com necessidades educativas especiais; Programa de leite escolar; Programa de generalização de refeições escolares aos alunos do 1º ciclo; Refeitórios escolares (2º, 3º ciclo e secundário); Fornecimento de refeições a crianças do Pré escolar e a alunos do 1º Ciclo, em Refeitórios Adjudicados; Programa “Aproximar”; Fruta Escolar (cfr. Manual presente no endereço <https://www.dgeste.mec.pt/revvase/>).

¹⁷³ “... em relação à plataforma REVVASE, não se encontra equacionado, por enquanto, o acesso por parte dos municípios” (cfr. resposta da DGEstE ao **Município de Coimbra**, em comunicação eletrónica de 30.08.2022)

¹⁷⁴ Os **Municípios de Amadora, Coimbra e Guimarães** deram conta desta dificuldade.

A ausência de tempestiva de informação é motivo pelo qual o **Município de Guimarães** justifica a opção pelo lançamento de sucessivos procedimentos para aquisição desses serviços especiais de transporte. No ano letivo 2022/2023, foram 12 procedimentos de consulta prévia (cfr. dados do Portal Base).

Em nome dos municípios associados, a **Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra** dirigiu, em agosto de 2022, um pedido de esclarecimento e informações à **DGEstE**, onde referia que “considerando que nos encontramos muito próximos do arranque do ano letivo e atentos aos procedimentos de contratação que são necessários realizar para o transporte dos alunos com necessidades especiais, equaciona-se ser o município da área de residência dos alunos a lançar os procedimentos de contratação necessários para o transporte dos indicados alunos (...) tratando-se de competências que até então não eram das câmaras municipais, e não dispondo os municípios da informação dos alunos residentes no seu município com necessidade de transporte para outros municípios, que não o de residência, solicita-se que seja prestada informação a todos os municípios da CIM RC com a indicação dos alunos com necessidades de saúde especiais a necessitar circuitos especiais de transporte, a respetiva localidade/residência, o Agrupamento de Escolas, o estabelecimento de ensino e ano escolar que frequentam, entre outras informações necessárias para que a Câmara Municipal da área de residência dos alunos possa agir em conformidade.” (cfr. comunicação eletrónica de 12 de agosto de 2022).

Ainda em Ofício dirigido ao Gabinete do Ministro da Educação, o **Município de Coimbra** solicitava “a revisão dos procedimentos adotados para a validação e contratualização dos circuitos especiais de transporte, com o objetivo de promover a intervenção e a articulação dos diversos intervenientes (DGEstE, AE/ENA e Município) nas diferentes etapas do procedimento (submissão de proposta – validação – gestão de verbas – contratualização)”. (cfr. Ofício n.º 31119, de 14 de dezembro de 2022). Nesse mesmo ano letivo, para a aquisição desses mesmos serviços, o **Município de Coimbra** lançou 5 procedimentos, 4 concursos públicos e 1 consulta prévia (cfr. dados do Portal Base).

¹⁷⁵ Através de consulta ao Portal Base foi possível perceber que, para o ano letivo 2022/2023, os AE de diversos Concelhos continuaram a lançar os procedimentos concursais para o exercício estas competências, indiciando

295. O mesmo problema se colocará, por exemplo, no âmbito das AEC, sendo que os municípios têm de esperar que os AE ou a DGEstE os informem acerca do número de alunos para que possam diligenciar com as entidades parceiras o desenvolvimento das atividades.¹⁷⁶
296. Na verdade, este problema tem mesmo natureza transversal pois, a questão do acesso pleno e atempado à informação poder-se-á colocar em todas atividades ou tarefas que o exercício da competência reclama, impactando diretamente com decisões de gestão no seio da entidade que detém a competência: os municípios.
297. Finalmente, quanto à dimensão coordenação recupera-se a questão do apuramento dos montantes financeiros a transferir pelo FFD. Efetivamente, também no esclarecimento dos valores, designadamente no domínio da Educação, se denotam lacunas na coordenação entre entidades da administração central.
298. Essas falhas encontram-se espelhadas em respostas remetidas pelos diferentes serviços envolvidos no processo (DGAL – IGeFE – DGEstE) a pedidos de esclarecimento efetuados pelos municípios, sem resultar claro a qual desses serviços da administração central incumbia a prestação dos esclarecimentos solicitados.^{177/178}

5.3. O ACOMPANHAMENTO

299. A Lei-Quadro criou a CAD a quem foi entregue a missão de efetuar o acompanhamento e a avaliação da *adequabilidade* dos recursos financeiros em cada área.
300. De acordo com os elementos recolhidos, entre o ano da sua criação, 2019, e até meados de 2023, a CAD reuniu cinco vezes, a 03 de setembro de 2019, a 25 de setembro de 2020, a 12 de março de 2021, a 14 de julho de 2021 e a 20 de dezembro de 2022.¹⁷⁹

que a competência lhes foi delegada pelos municípios. Tal verificou-se, pelo menos, nos seguintes: Mangualde, Évora, Gondomar, Felgueiras, Trofa, Porto, Mafra, Batalha, Matosinhos, Loures, Lousada, Póvoa do Varzim, Faro, Viana do Castelo, Valongo, Ponte de Lima, Albergaria-a-Velha, Ponte da Barca, Lagos, Cinfães, Caminha, Peso da Régua, Lisboa, Vila Nova de Gaia, Caldas da Rainha e Santo Tirso.

¹⁷⁶ Cfr. registado em ata de 30.09.2022 da Comissão de Acompanhamento e Monitorização da Amadora.

¹⁷⁷ Cfr. a título de exemplo, a comunicação eletrónica do **IGeFE** de 24.08.2022 em resposta ao pedido endereçado pelo **Município de Guimarães**, a 22 do mesmo mês, a solicitar esclarecimentos quanto aos valores das transferências financeiras relativas aos circuitos especiais de transporte e aos encargos com instalações. Cfr., ainda, a título de exemplo, a comunicação eletrónica do **IGeFE** de 17.01.2023, a pedido de esclarecimento remetido pela mesma via a 12.01.2023 pelo **Município de Coimbra** sobre a transferência mensal de valores respeitantes ao PND.

¹⁷⁸ Cfr., a título de exemplo, a comunicação eletrónica de 18.11.2020 da **DGEstE** ao pedido de esclarecimento endereçado pelo **Município de Mértola** a 03 do mesmo mês, sendo informado que o pedido deveria ser encaminhado para o **IGeFE**.

¹⁷⁹ A ata desta última reunião não se encontra disponível uma vez que ainda não foi “*não foi objeto de apreciação e aprovação na reunião seguinte, nos termos do n.º 2 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo*” (cfr. informações prestadas pelo **Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território** Ofício DAIX_Descentralização S. 21190/2023 de 23/05).

301. Analisadas as atas disponíveis das reuniões efetuadas, cabe observar que a discussão ali mantida pouco ou nada se debruça sobre as questões financeiras, designadamente sobre a adequabilidade das verbas apuradas e transferidas. Foram, aliás, diversas as vezes em que alguns membros sinalizaram que a falta de informação desagregada colocava em causa a missão incumbida à CAD.
302. No contexto do acompanhamento há que referenciar também o Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização (GTED) criado por Despacho de setembro de 2019, onde estavam representadas 22 entidades da administração central, mais a ANMP e a ANAFRE.
303. Com a missão de auxiliar na concretização do processo (inclusivamente, sublinhe-se, colaborar no acesso às bases de dados ou sistemas informáticos) e municiar a CAD de informação financeira, acabou por ser extinto em finais de 2021, precisamente antes do prazo escolhido para a aceitação das competências nos domínios da Educação e Saúde, sendo este um sinal que o GTED não terá conseguido desenvolver a sua missão da forma mais adequada.
304. Ao nível setorial, também foram criadas Comissões de acompanhamento, nomeadamente a Comissão Técnica de Desenvolvimento (CTD) na área da Educação, prevista do artigo 65º do DL 21/2019 e criada por Despacho do Ministro da Educação de 26 de janeiro de 2021. De acordo com a informação disponível, pelo menos até final de 2022 a CTD reuniu apenas uma vez, a 05 de fevereiro de 2021.¹⁸⁰
305. Tendo esta CTD a missão de definir e propor fórmulas de financiamento das despesas transferidas para os municípios ao abrigo daquele diploma setorial, não se obtiveram evidências que tenha conseguido ser suficientemente operante, ainda que tenham sido, ao longo de 2023, publicadas algumas portarias a definir fórmulas de financiamento.
306. Cabe, ainda, sublinhar o papel da Comissão de Acompanhamento do FFD à qual, nos termos regulamentares, competia analisar as transferências efetuadas para os municípios e os encargos reportados por estes no exercício das competências estando previstas, pelo menos, duas reuniões para 2022.¹⁸¹
307. Em virtude das falhas já explanadas quanto à monitorização e da publicação tardia do Decreto Regulamentar, esta Comissão acabou por ver o seu trabalho bastante limitado, não havendo ata relativa à segunda reunião.¹⁸²

¹⁸⁰ De acordo com a página eletrónica da ANMP, a 2ª Reunião da CAD ficou apazada para 23 de julho de 2023.

¹⁸¹ Cfr. n.º 1 do artigo 5º do Decreto regulamentar n.º 5/2022.

¹⁸² De acordo com informações remetidas pela **DGAL** à equipa de auditoria “*Nos dados disponíveis não se encontra evidência da elaboração da ata referente à segunda reunião*” (cfr. resposta de 24.05.2023).

308. Nos respetivos diplomas setoriais ficou ainda prevista a criação de comissões a serem constituídas localmente no âmbito da Educação, Ação social e Saúde. Efetuado o levantamento nos municípios analisados acerca do trabalho realizado pelas respetivas comissões no domínio da Educação, constatou-se que, com exceção de Mértola, em todos reuniram pelo menos uma vez.
309. Nas atas produzidas nesse domínio foram sinalizados, de forma abundante e praticamente transversal a todas as competências, insuficiências das verbas transferidas.

Quadro 12 – reuniões das comissões de acompanhamento municipais

	Albufeira	Amadora	Coimbra	Guimarães	Marinha Grande	Mértola
Educação	16/12/2021	30/09/2022	10/07/2020	10/10/2022	04/03/2022	
	28/03/2022	28/02/2023	22/07/2020		31/03/2022	
	30/03/2022		01/07/2021			
			31/03/2022			
		12/05/2023				
Saúde	10/02/2021				24/08/2022	
	21/01/2022					
	05/08/2022					
Ação Social	09/02/2023				08/03/2022	
					13/05/2022	

Dados: Atas remetidas pelos municípios.

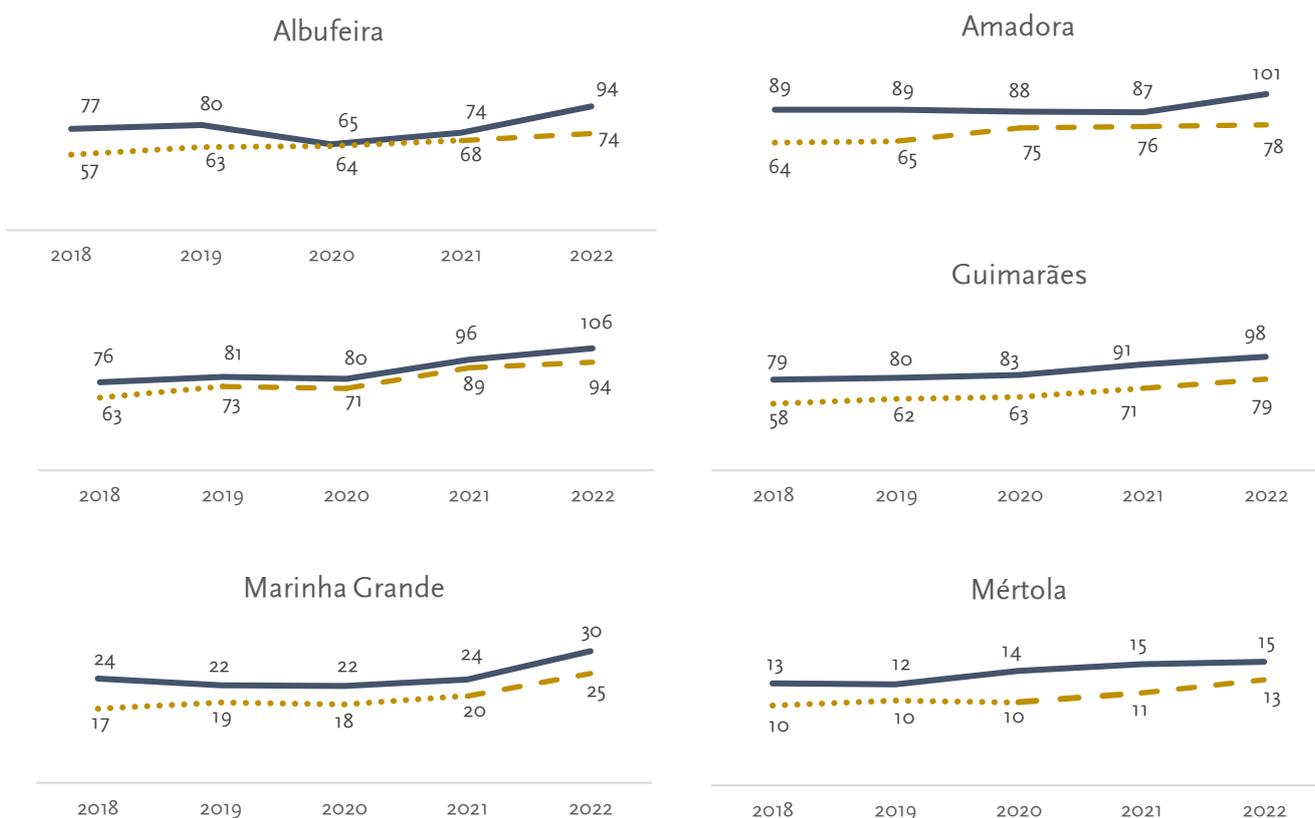
310. Na Saúde e Ação social, a ausência de reuniões reflete, naturalmente, a não transferência de competências até dezembro de 2022.
311. Com exceção para a ata da reunião de acompanhamento da área da Saúde da *Marinha Grande*, as restantes informam muito pouco, não evidenciando uma análise aos valores financeiros envolvidos, realidade que revela pouca capacidade de reflexão ou de estudo crítico, eventualmente por se tratarem de matérias novas para os municípios.
312. Não obstante o processo tenha tido o mérito de inicialmente prever um conjunto de entidades de acompanhamento, e também não obstante os esforços que a esse nível terão sido desenvolvidos, a verdade é que a qualidade da informação financeira ao dispor não terá permitido cumprir, de forma satisfatória, a missão para a qual foram criadas, observação que se deduz da necessidade atualmente sinalizada de efetuar uma *“avaliação independente da adequação dos recursos financeiros transferidos para o exercício das novas competências pelas autarquias locais”*.¹⁸³

¹⁸³ Cfr. Grandes Opções do Plano 2023-2026.

6. EVOLUÇÃO DE INDICADORES ORÇAMENTAIS E FINANCEIROS

313. Apresenta-se neste ponto uma análise à evolução de alguns indicadores orçamentais e financeiros que os municípios analisados exibiram até 2022 no quadro do atual ciclo do processo de descentralização. O objetivo não é aferir o impacto do processo nas finanças municipais, mas antes perceber se a indiciada insuficiência das verbas relatada em ponto anterior provocou uma pior performance orçamental e financeira.
314. Na ótica orçamental interessa, assim, verificar o comportamento das rubricas relacionadas com a dimensão operativa, atendendo a que as competências transferidas foram essencialmente de gestão corrente. Os gráficos *infra* apresentam a evolução das receitas e despesas correntes desde 2018, ano em que se inicia o processo, até 2022.¹⁸⁴

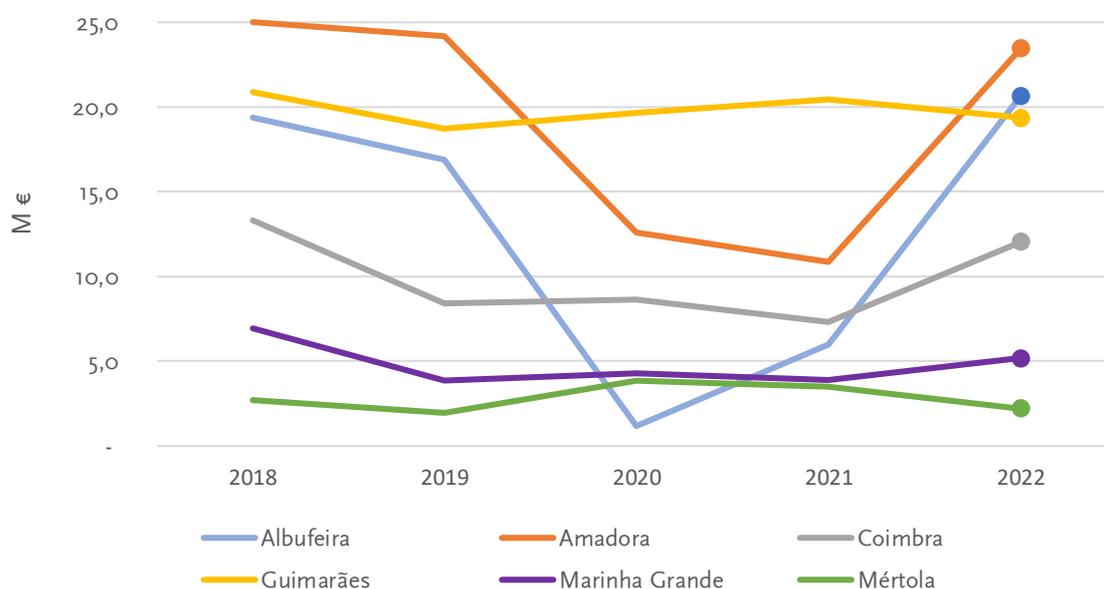
Gráfico 2 – Receitas correntes — e despesas correntes (2018-2022, em M€)



¹⁸⁴ Importa lembrar que uma análise mais linear à evolução das contas é dificultada pelos efeitos que a pandemia Covid-19 provocou nas contas, designadamente nos exercícios de 2020 e 2021.

315. Como se verifica, a pressão orçamental provocada pelo exercício de novas competências e que certamente encontrará reflexo na evolução das despesas de cariz operacional, tem sido acomodada pela evolução das receitas correntes, sendo que todos os municípios indicados apresentam saldos correntes positivos.
316. Ou seja, o aumento das despesas justificado pela descentralização e que facilmente pode ser verificado ao nível do *peçoal*, da *aquisição de bens e serviços* e das *transferências correntes* para as Escolas, não colocou em causa o equilíbrio orçamental corrente.

Gráfico 3 – Evolução do saldo corrente (2018-2022)



Dados: Prestação de Contas dos municípios.

317. Como se pode verificar, em 2022, os municípios de Albufeira, Amadora, Coimbra e Marinha Grande registaram até um crescimento do saldo face a 2021.¹⁸⁵
318. Esse desempenho orçamental explica-se, essencialmente, pelo comportamento de duas componentes das receitas correntes que tiveram evolução muito positiva em 2022: as *receitas fiscais* (com particular ênfase no IMT) e as *receitas com transferências* (essencialmente recebidas da administração central, onde se encontra o FFD).¹⁸⁶

¹⁸⁵ No gráfico são visíveis os impactos da COVID-19 nas contas de 2020 e 2021 em alguns municípios designadamente na Amadora e em Albufeira que registaram uma quebra importante do saldo corrente. Como se pode ver nos relatórios produzidos pelo TdC sobre a matéria, a pandemia afetou de forma mais intensa os municípios metropolitanos e situados na região do Algarve.

¹⁸⁶ Para uma apreciação global às contas da administração local, vide “Evolução orçamental da administração local em 2022”, Conselho das Finanças Públicas, Outubro de 2023. Vide, ainda, “Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2022”, Edição da Ordem dos Contabilistas Certificados de setembro de 2023.

Gráfico 4 - Crescimento nominal das receitas fiscais (2021-2022, em M€)

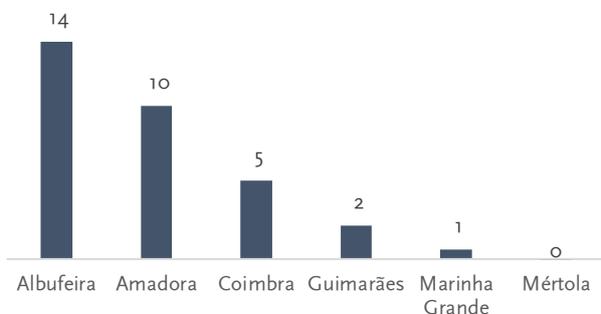
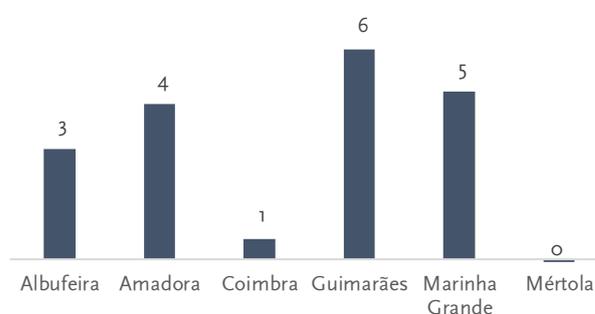


Gráfico 5 - Crescimento nominal das receitas com transferências correntes (2021-2022, em M€)

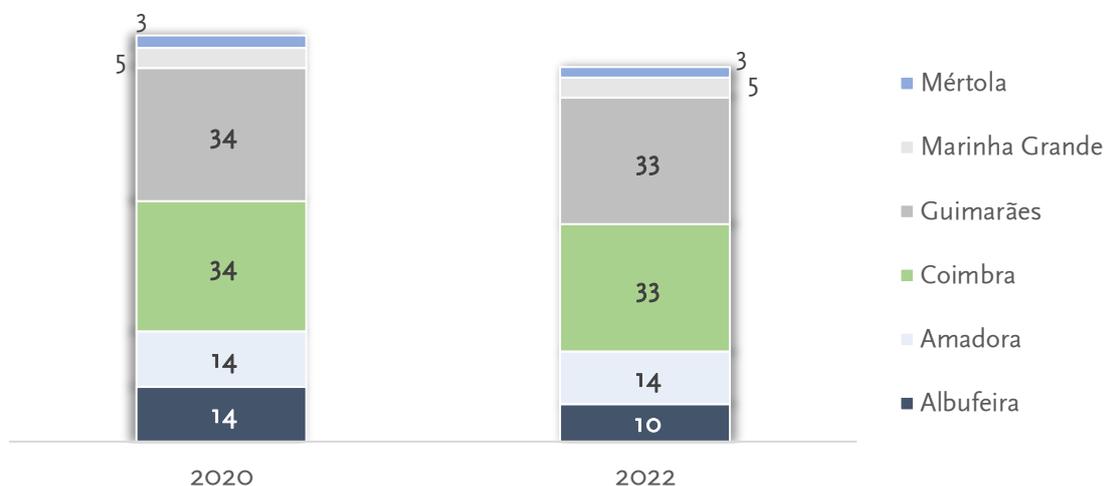


Dados: Prestação de Contas dos municípios

319. O bom desempenho na cobrança dessas componentes da receita corrente afastou o impacto negativo nas finanças locais que um eventual subfinanciamento da descentralização pudesse provocar, tendo o início do exercício das competências coincido com um período favorável ao nível da cobrança de receitas municipais.
320. É de enfatizar, contudo, que os efeitos de um aumento de despesa induzida pela descentralização poderão ser sentidos de forma mais evidente pelos municípios com menor capacidade de cobrança de receitas próprias, designadamente fiscais. Como se pode verificar no Gráfico 3 supra, o saldo corrente do *Município de Mértola* diminuiu desde 2020 – ano em que assumiu as competências no âmbito da Educação – registando, entre esse ano e 2022, um aumento significativo de despesas com a aquisição de bens e serviços (+ 1,8 M€) e com o pessoal (+ 592,3 m€), valores significativos para a dimensão da autarquia.
321. Ainda com referência ao Gráfico 3 é também de assinalar a erosão do saldo corrente de Guimarães, entre 2021 e 2022, ano em que acolheu as competências da área da Educação, tendo registado nesse período um aumento nas despesas com pessoal (+2,2 M€)¹⁸⁷, nas despesas com aquisição de bens e serviços (+2,0 M€) e nas despesas com transferências correntes (+1,6 M€).
322. Quanto à evolução da *dívida total* evidenciada pelos seis municípios em questão, constatou-se que em nenhum registou um aumento entre 2020 e 2022, sendo até patente uma diminuição, conforme evidenciado no seguinte gráfico.

¹⁸⁷ De acordo com o Relatório e Contas de 2022, dos 1742 funcionários do município, 873 (50%) correspondem a trabalhadores funcionalmente ligados aos agrupamentos de escolas, tendo aumentado 158 com a transição de pessoal no âmbito do DL 21/2019.

Gráfico 6 – Evolução da dívida total (2020-2022, em M€)



Dados: DGAL (SISAL) | Valores após apuramento de resultados (Valores de 2022 relativos ao município da Marinha Grande correspondem ao 4T) Valores relativos à dívida total calculada nos termos do n.º 2 do artigo 52º conjugado com o n.º 1 do artigo 54º da LFL.

323. Assim, não obstante o observado no *Ponto II_3.1* do presente Relatório, há que concluir que, pelo menos nos municípios analisados, a indiciada insuficiência no financiamento associado ao exercício das competências transferidas não colocou em causa o equilíbrio orçamental exibido em 2022 nem provocou um aumento da dívida total, constatação que deverá ser interpretada à luz do ciclo económico favorável na cobrança de receitas, designadamente fiscais.
324. Este é um tema que merece acompanhamento futuro, uma vez que se tornará relevante perceber, de forma tempestiva, a que nível as autarquias locais elevarão a sua despesa (corrente e de capital) nos próximos exercícios orçamentais e se as receitas acompanharão essa evolução, sendo certo que para a equação também deverão concorrer os custos indiretos que resultam da pressão exercida sobre a estrutura orgânica e funcional das autarquias.¹⁸⁸
325. Como notas finais, cabe efetuar uma referência à forma como a descentralização foi abordada nos Relatórios de Gestão dos municípios analisados, assim como à aplicação da Norma de Contabilidade Pública 27 relativa à contabilidade de gestão.
326. Analisados os Relatórios de Gestão de 2022, observou-se que não foi aí vertida uma análise sistematizada ou direta quanto ao impacto do processo, o que poderia ter sido feito, por

¹⁸⁸ Ainda dentro do processo de descentralização, mas no plano da administração central, será também relevante aferir se o mesmo irá dar origem à extinção, reestruturação ou fusão de serviços ou institutos, atentas as Leis n.º 4/2004 e n.º 3/2004, ambas de 15.01, diplomas que estabelecem os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado e dos institutos públicos, respetivamente.

- exemplo, com recurso aos mapas com os valores das despesas e receitas relacionadas com o exercício das competências descentralizadas, como aliás já decorria do artigo 82º do DLEO2022.
327. Quanto à informação tratada na ótica da contabilidade de gestão, também se observou que os respetivos Relatórios não incorporam uma análise ou uma imputação de custos ao processo de transferência de competências.¹⁸⁹
328. Refira-se, aliás, que os próprios municípios dão expressamente nota nos seus Relatórios de Gestão que a implementação da contabilidade de gestão ainda se encontra em desenvolvimento, sendo aplicada com limitações.¹⁹⁰
329. A dificuldade que os municípios ainda demonstram na implementação da contabilidade de gestão, na verdade, impossibilita de todo que o processo de descentralização possa ser, até 2022, objeto de mensurações e avaliações com base em informação fiável e completa assegurando a sua transparência.

¹⁸⁹ Nos termos da Norma de Contabilidade Pública 27, a Contabilidade de Gestão procede à reclassificação dos gastos por funções, atividades, programas, objetivos ou outra finalidade de interesse para a entidade e utilizadores externos, produzindo, assim, informação determinante que permite avaliar resultados quanto a essas funções, atividades, programas, objetivos ou outras finalidades.

¹⁹⁰ “No Município de Guimarães, a contabilidade de gestão encontra-se ainda em desenvolvimento, não sendo possível apresentar todas as divulgações pelo normativo para esta matéria” (cfr. Relatório de Gestão do Município de Guimarães, 2022).

“O Município reconhece a importância da Contabilidade de Gestão, no sentido de obter uma melhor informação de gestão que contribua para reforçar a otimização de recursos, contudo importa referir que a adoção da NCP 27 irá exigir um trabalho moroso de análise que passa por alterações significativos nos sistemas informáticos existentes” (cfr. Relatório de Gestão do Município da Amadora, 2022).

O Município da Mainha Grande também dá nota que o seu Relatório de Gestão não apresenta informação produzida no âmbito da contabilidade analítica.

O Município de Coimbra também admite limitações e a necessidade de desenvolvimento de *software*.

7. BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

330. As observações produzidas ao longo do presente Relatório indicam que, em 2022, o processo de descentralização de competências apresentou fragilidades várias, especificamente, no que mais releva para o objeto da presente auditoria, no plano da estabilidade e da transparência do financiamento.
331. Com efeito, reconhecendo a complexidade e a dinâmica do processo e reconhecendo também que a sua implementação foi afetada pela crise sanitária do Covid-19, há que sublinhar que faltou o desenho de regras financeiras mais concretizadoras, diretas e objetivas (ou, pelo menos, esclarecer as existentes) e, ao nível da execução, obter ou produzir informação credível, oportuna e facilmente compreensível.¹⁹¹
332. Tal afigura-se essencial para, por um lado, conferir maior segurança à programação orçamental dos municípios e, por outro, tornar possível a monitorização do processo, visando confirmar (ou não) a *adequabilidade* do financiamento e, ainda, avaliar a qualidade e desempenho do serviço público associado ao exercício das competências descentralizadas, conforme ficou estipulado na Lei-Quadro.¹⁹²
333. A transparência do processo também exige empenho por parte da administração local, sendo evidente que subsistem nos municípios importantes limitações na organização, registo e reporte da informação contabilística, designadamente no âmbito da contabilidade de gestão.
334. A análise empreendida na presente auditoria centrou-se nas áreas descentralizadas que, em 2022, foram destinatárias de financiamento visando assegurar a prestação dos respetivos serviços ao cidadão, com ênfase particular no domínio da Educação. Porém, o processo é mais extenso e convoca questões mais profundas e complexas ao nível da qualidade dos serviços a prestar e da *coesão territorial*, com impacto desigual nos diversos municípios.
335. Efetivamente, no plano das assimetrias territoriais, poder-se-ão adivinhar problemas que derivam não só das distintas capacidades de gerar receitas próprias, especialmente com origem em impostos ou taxas, mas também das diferenças ao nível das capacidades organizacionais – fator que não deverá ser negligenciado, atendendo a que as competências de gestão que são transferidas pelo processo de descentralização não se exercem sem o

¹⁹¹ Acerca da transparência nos processos de descentralização, boas práticas e recomendações, vide ‘*Guideline 9: Consistently improve transparency, enhance data collection and strengthen performance monitoring*’, OCDE, 2019.

¹⁹² Designadamente, no n.º 4 do artigo 4º da Lei 50/2018.

- mínimo de planeamento ou tarefas adicionais de preparação, de acompanhamento, monitorização, controlo e avaliação.¹⁹³
336. É, pois, relevante que complementarmente à discussão do financiamento adequado ao exercício da competência, se possa evoluir para soluções que atendam à pressão que é colocada, sobretudo nos municípios mais pequenos, no que respeita à sua capacitação para o exercício das competências, com o objetivo último de assegurar níveis de provisão e qualidade de serviço público que não sejam muito diferenciados entre territórios e que todos estejam habilitados a, de forma sustentada, exercer as competências de forma eficiente e criar valor.¹⁹⁴
337. É pois um desafio a conceção de instrumentos ou mecanismos perequativos de financiamento, simples e compreensíveis, que possam corrigir assimetrias na distribuição dos recursos, proporcionando também condições para que se possa reforçar a capacitação dos recursos disponíveis.¹⁹⁵

¹⁹³ Há que relevar o que alguma doutrina vem defendendo: só não existirão riscos de *coesão territorial* se este processo de transferência de competências não for “além de um mínimo denominador comum que possa ser assegurado por todos os municípios” in ‘A Nova Lei Portuguesa da Descentralização Administrativa: Apreciação Crítica’ de José Carlos Vieira de Andrade, trabalho publicado em ‘Descentralização Administrativa: Perspetiva Luso-Espanhola’, Coord. Suzana Tavares da Silva, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2018.

Sobre as disparidades territoriais em contexto de política de descentralização, vide a ‘*Guideline 10: Strengthen national regional development policies and equalisation systems*’, OCDE, 2019.

Municípios com grande concentração populacional apresentam um potencial de gerar receitas próprias capaz de mais facilmente acomodar as despesas incorridas com o alargamento de responsabilidades. Por outro lado, municípios menos populosos e situados em territórios essencialmente rurais estão bastante dependentes das transferências do Estado e podem denotar maiores dificuldades em acompanhar as novas exigências.

¹⁹⁴ Acerca do fortalecimento/capacitação dos governos subnacionais em contexto de descentralização, boas práticas e recomendações, vide ‘*Guideline 4: Support subnational capacity building*’, OCDE, 2019.

¹⁹⁵ Os desafios ao nível dos recursos humanos também se colocam, naturalmente, nos municípios com maior capacidade de gerar receitas próprias, normalmente situados em zonas urbanas densamente povoadas, e que são territórios expostos a problemas complexos de planeamento e de execução de políticas públicas, designadamente nas áreas da Educação, Habitação, Saúde e Transportes.

8. CONCLUSÕES

As observações produzidas no presente Relatório permitem – atentos os objetivos da ação e as condicionantes e limitações explicitadas – formular as seguintes conclusões:

- i. Não existem evidências de que este novo ciclo do processo de descentralização tenha sido fundamentado em estudos técnicos, independentes e científicos. Tais estudos, para além de constituírem um requisito legal, poderiam ter auxiliado na tomada de decisões nas fases de conceção e implementação do processo, atenta a sua abrangência e complexidade;

[cfr. Ponto II_1]

- ii. Os critérios de apuramento das verbas financeiras necessárias ao exercício das competências descentralizadas no domínio da Educação não estão definidos, no respetivo diploma setorial, de forma clara, direta e transparente;

[cfr. Ponto II_2.2]

- iii. Ao longo de 2022, não foram operacionalizados mecanismos ou procedimentos que permitissem aos municípios analisar e perceber os montantes das transferências financeiras relacionadas com as competências descentralizadas, sendo que também do lado de alguns municípios se constataram limitações próprias em organizar e reportar informação.

[cfr. Pontos II_3.1, II_3.2, II_4.1, II_5.1, II_5.2]

- iv. De acordo com as evidências recolhidas, em 2022, pelo menos nos municípios analisados, o financiamento das competências descentralizadas não foi suficiente face ao acréscimo de despesa em que os municípios incorreram com o seu exercício, algo que terá sido corrigido para 2023 com a publicação de diversas Portarias e Despachos que estipularam um reforço das verbas para este exercício orçamental;

[cfr. Pontos II_2.2, II_3.1, II_3.2]

- v. Ainda que previsto desde 2018, o FFD só foi constituído pela publicação da LOE em junho de 2022 e regulamentado em outubro. No primeiro ano da sua vigência ainda não cumpriu o objetivo de ser um mecanismo transparente na medida em que o respetivo quadro legal não é suficientemente claro, necessitando de aperfeiçoamentos, tal como reconhecido no âmbito do contraditório;

[cfr. Pontos II_3.1, II_3.2, II_4.1, II_4.2]

- vi. Existem evidências de que em 2022, designadamente na área educativa, o processo de descentralização não promoveu a simplificação administrativa nem conseguiu libertar as Escolas de tarefas de índole administrativa e financeira que retiram tempo e recursos às matérias curriculares e pedagógicas.
- [cfr. Ponto II_3.3]*
- vii. A Lei das Finanças Locais não previu mecanismos de financiamento claros e estáveis, tendo remetido a disciplina financeira do processo de descentralização para os diplomas setoriais e posteriores Leis do Orçamento do Estado, ao mesmo tempo que promoveu a existência paralela de instrumentos financiadores das mesmas áreas e competências, contexto que prejudicou a transparência da informação financeira produzida;
- [cfr. Ponto II_4.1]*
- viii. A monitorização da descentralização apresentou problemas em 2022, não tendo havido um apuramento e registo universal e criterioso dos montantes financeiros associados ao processo, não estando, pois, baseado em informação fiável, completa e consistente;
- [Ponto II_5.1]*
- ix. Foram identificadas diversas falhas na vertente da coordenação do processo ocorridas em 2022, designadamente relacionadas com o acesso, por parte dos municípios, às ferramentas informáticas utilizadas pela administração central, facto que prejudicou o exercício de algumas competências;
- [cfr. Ponto II_5.2]*
- x. Foram evidenciados, em 2022, na área da Educação, problemas de gestão, controlo e partilha de informação entre entidades da administração central envolvidas diretamente na descentralização.
- [cfr. Ponto II_3.1, II_5.1, II_5.2]*
- xi. A Comissão de Acompanhamento da Descentralização pouco ou nada se pronunciou acerca da *adequabilidade* dos recursos financeiros associados a cada área de competências, tendo também sido comprovado que não dispôs de informação detalhada para desenvolver essa missão;
- [cfr. Ponto II_5.3]*
- xii. Ainda que, no ano de 2022, em função da informação disponível, haja indícios de insuficiência de financiamento face às competências objeto de descentralização, as

contas dos municípios analisados não apresentaram sinais de desequilíbrio orçamental e financeiro, facto que se deve, em grande parte, à evolução das receitas próprias, designadamente de índole fiscal relacionadas com as transações imobiliárias.

[cfr. Ponto II_6]

- xiii. Os municípios ainda revelam muitas dificuldades na aplicação da contabilidade de gestão, razão pela qual as operações relacionadas diretamente com o processo de descentralização não foram objeto de um tratamento contabilístico capaz de autonomizar os respetivos custos e rendimentos, facto que impossibilita aferir da eficácia e da eficiência na gestão dos recursos públicos descentralizados e, portanto, efetuar uma avaliação de desempenho.

[cfr. Ponto II_6]

9. RECOMENDAÇÕES

Com base nas observações e conclusões enunciadas no presente Relatório, considera-se estarem reunidas condições para formular as seguintes recomendações:

À Assembleia da República e ao Governo, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes nos *Pontos II_2.2, II_4.1 e II_7*:
- Ponderem aperfeiçoar as disposições relativas ao financiamento do processo de descentralização, incorporando na LFL e nos diplomas setoriais normas claras e objetivas que facilitem a operacionalização e compreensão do seu financiamento;
 - Avaliem a introdução na lei de instrumentos ou mecanismos perequacionais de financiamento, atenta a heterogeneidade dos municípios e atentos os objetivos da coesão territorial.

Ao membro do Governo com a área da Administração Local, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto II_2.2 e Ponto II_4.1*:
- Diligencie no sentido de melhorar a transparência das transferências a efetuar através do FFD, integrando anualmente os critérios subjacentes ao seu cálculo no relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado, tal como previsto na LFL, e publicitando esses mesmos critérios no Portal Autárquico;
- ⇒ Tendo em conta as observações presentes nos *Pontos II_3.1 e II_3.2*:
- Assegure que o FFD incorpora para cada município os valores adequados para o exercício das competências descentralizadas e que são cumpridas as disposições dos diplomas setoriais em matéria de apuramento dos montantes;
- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto II_5.2*:
- Diligencie para que, no âmbito da gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas, se garanta o acesso dos municípios aos sistemas de informação utilizados pela administração direta e indireta do Estado, tal como preconizado pela Lei-Quadro.

Aos membros do Governo responsáveis pelas áreas descentralizadas, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto II_3.3*:
 - Trabalhem em soluções que mitiguem a carga burocrática associada ao processo de descentralização, promovendo a simplificação administrativa.
- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto II_5.1*:
 - Tomem medidas para que, no âmbito do processo de descentralização, seja possível produzir e prestar informação financeira tempestiva, completa e fiável.

À Direção-Geral as Autarquias-Loais, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto II_5.1*:
 - Divulgue a informação financeira relacionada com o processo de descentralização de competências nos termos regulamentares definidos;
 - Avalie sistematicamente as peças de reporte que coloca à disposição dos municípios, tendo em vista a sua utilidade, objetividade e compreensão.

Aos Municípios do continente, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes nos *Pontos II_4.2, II_5, II_6 e II_7*:
 - Trabalhem no sentido de adequar os sistemas operativos às exigências de reporte da informação financeira relacionada com a descentralização;
 - Invistam recursos na implementação do subsistema de contabilidade analítica, visando designadamente relatar a informação financeira e não financeira relacionada com a descentralização;
 - Incorporem nos Relatórios de Gestão anuais uma análise ao impacto da descentralização nas contas municipais.

Ao Município de Guimarães, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto II_5.2*:
 - Proceda à regularização dos valores da receita que ficou por cobrar respeitante às senhas de refeições escolares no âmbito do 2º e 3º ciclos e secundário.

Ao Município da Marinha Grande que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto IL5.2*:
- Clarifique, em sede de contrato interadministrativo celebrado com os Agrupamentos de Escolas, a entidade destinatária da receita com a venda de refeições escolares no âmbito do 2º e 3º ciclos e secundário.

Ao Município da Amadora, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto IL3.3*:
- No âmbito da delegação de competências celebre contratos interadministrativos com os Agrupamentos de Escolas que traduzam o acordo de ambas as partes.

Ao Município de Albufeira, que:

- ⇒ Tendo em conta as observações presentes no *Ponto IL3.2*:
- Apure os valores relativos ao financiamento registado para a área da Saúde, efetuando a sua imputação à respetiva competência.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, que emitiu, em 28 de junho de 2022, o respetivo Parecer, que seguidamente se transcreve:

Não se descortinam no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições.

Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.

EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do artigo 2º, e do n.º 1 dos artigos 10º e 11º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28.08, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, no montante global de 17 164,00 € distribuídos pelas diferentes entidades conforme Anexo X ao presente Relatório.

DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

- a) Aprovar o presente Relatório de Auditoria;
- b) Determinar a sua remessa:
 - Ao Presidente da Assembleia da República;
 - Ao Primeiro-Ministro;
 - À Ministra da Coesão Territorial;
 - À Ministra da Presidência;
 - Ao Ministro das Finanças;
 - Ao Ministro da Educação;
 - À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 - Ao Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
 - Ao Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
 - Ao Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.;
 - À Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
 - À Diretora-Geral do Património Cultural;
 - Às/aos Presidentes de Câmara dos Municípios: Amadora; Albufeira; Coimbra; Guimarães; Marinha Grande; Mértola.
 - À Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.
- c) Remeter o presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do artigo 29.º, n.º 4 da LOPTC;
- d) Publicar o Relatório na página do Tribunal de Contas na internet, após as comunicações devidas, com salvaguarda da proteção de dados pessoais;
- e) Proceder à sua divulgação através da comunicação social;

- f) Fixar o valor global dos emolumentos em pagar em 17 164,00 €, sendo a respetiva distribuição a que consta do presente Relatório.

Tribunal de Contas, em 18 de Janeiro de 2024

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

ANEXOS



Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências

Processo n.º 10/2023 – AUDIT, 2ª S

ANEXOS



**ANEXO I – RECEITAS E DESPESAS (EDUCAÇÃO)**

– Amadora

Competência	Receita	Despesa	Diferença
PND	9 834 602 €	10 806 207 €	- 971 605 €
Escola a tempo inteiro	804 812 €	1 544 885 €	- 740 073 €
Encargos com instalações	2 209 900 €	3 277 126 €	- 1 067 226 €
Apoios alimentares	184 190 €	3 018 088 €	- 2 833 898 €
Circuitos especiais de transporte	82 477 €	368 533 €	- 286 055 €
Transporte escolares	- €	38 929 €	- 38 929 €
Subtotal	13 115 981 €	19 053 768 €	- 5 937 786 €
Outros valores do CI	361 709 €	399 322 €	- 37 613 €
+			
Receita cobrada (refeições)	720 439 €		
Outra receita cobrada	183 145 €		
FSM	3 607 640 €		
Totais	17 988 914 €	19 453 090 €	- 1 464 176 €

– Albufeira¹

Competência	Receita	Despesa	Diferença
PND	1 849 403 €	3 150 169 €	-1 300 767 €
Escola a tempo inteiro	303 295 €	29 014 €	274 280 €
Encargos com instalações	248 995 €	348 520 €	-99 524 €
Apoios alimentares	257 847 €	301 749 €	-43 902 €
Circuitos especiais de transporte	0 €	0 €	0 €
Transporte escolares	0 €	0 €	0 €
Conservação das instalações	41 458 €	363 391 €	-321 934 €
Subtotal	2 700 998 €	4 192 844 €	-1 491 846 €
+			
Receita cobrada pelo Município	29 705 €		
FSM	658 888 €		
Totais	3 389 591 €	4 192 844 €	-803 253 €

¹ Valores de julho a dezembro de 2022

– Coimbra ^(b)

Competência	Receita	Despesa	Diferencial
PND	8 201 372 €	10 090 912 €	-1 889 540 €
Escola a tempo inteiro	1 145 755 €	1 377 900 €	-232 145 €
Encargos com instalações	1 755 456 €	1 396 933 €	358 523 €
Apoios alimentares	884 634 €	3 434 702 €	-2 550 068 €
Circuitos especiais de transporte	324 153 €	391 094 €	-66 941 €
Transporte escolares	0 €	949 130 €	-949 130 €
Outas componentes	0 €	107 083 €	-107 083 €
Total	12 311 368 €	17 747 755 €	- 5 436 387 €
+			
Receita cobrada pelo Município	773 901 €		
FSM	2 548 680 €		
Totais	15 633 949 €	17 747 755 €	-2 113 806 €

– Guimarães ^(b)

Competência	Receita	Despesa	Diferencial
PND	9 734 618 €	11 305 831 €	-1 571 214 €
Escola a tempo inteiro	1 508 142 €	1 733 570 €	-225 428 €
Encargos com instalações	1 194 593 €	2 695 906 €	-1 501 313 €
Apoios alimentares	628 321 €	2 628 758 €	-2 000 437 €
Circuitos especiais de transporte	166 930 €	161 171 €	5 759 €
Transportes escolares	0 €	1 067 448 €	-1 067 448 €
Subtotal	13 232 604 €	19 592 684 €	-6 360 080 €
+			
Receita cobrada pelo Município	1 279 766 €		
FSM	3 099 639 €		
Totais	17 612 008 €	19 592 684 €	-1 980 675 €

(b) Relativamente aos valores reportados pelos Municípios de Coimbra e Guimarães, foi referido no contraditório da DGAL que *“Em ambos os casos o processo não está fechado existindo valores em revisão do lado dos municípios, e assim não se confirmando, como bom, o valor patenteado. Em ambos os casos decorreram reuniões técnicas de apoio ao trabalho de aferição e a expectativa é de que os valores serão revistos originando diferenças menores do que as apuradas a partir dos dados reportados pelos municípios à data da análise feita.”*

– Marinha Grande²

Competência	Receita	Despesa	Diferencial
PND	2 420 830 €	3 462 819 €	-1 041 989 €
Encargos com instalações	351 277 €	484 842 €	-133 565 €
Escola a tempo inteiro		358 535 €	
Apoios alimentares	324 143 €	634 563 €	-679 361
Circuitos especiais de transporte		10 406 €	
Transporte escolares	0 €	213 715 €	-213 715 €
Outros itens	0 €	251 810 €	-251 810 €
Subtotal	3 096 249 €	5 416 690 €	-2 320 440 €
+			
Receita cobrada pelo Município	0 €		
FSM	767 775 €		
Totais	3 864 025 €	5 416 690 €	-1 552 666 €

– Mértola

Competência	Receita	Despesa	Diferencial
PND	557 505 €	591 481 €	-33 976 €
Escola a tempo inteiro	67 310 €	186 528 €	-119 217 €
Encargos com instalações	139 980 €	141 339 €	-1 359 €
Apoios alimentares	6 320 €	114 551 €	-108 232 €
Circuitos especiais de transporte	0 €	0 €	0 €
Transporte escolares	0 €	0 €	0 €
Subtotal	771 115 €	1 033 899 €	-262 784 €
+			
Receita cobrada pelo Município	62 923 €		
FSM	114 129 €		
Totais	948 167 €	1 033 899 €	-85 731 €

² Valores de abril a dezembro de 2022.



ANEXO II – RECEITAS E DESPESAS (SAÚDE)

– Albufeira

Competência	Receita da AC	Despesa paga	Diferença
Pessoal	101 848,06 €	36 251,31 €	65 596,75 €
Custos Logísticos	148 875,00 €	6 834,95 €	142 040,05 €
Outras componentes	0,00 €	44 893,83 €	- 44 893,83 €
Gestão, manutenção e conserv. das instalações	39 693,96 €	146 962,54 €	- 107 268,58 €
Totais	290 417,02 €	234 942,63	55 474,39 €

– Marinha Grande

Competência	Receita da AC	Despesa paga	Diferença
Pessoal	43 139 €	115 422 €	- 72 283 €
Custos Logísticos	37 942 €	15 274 €	22 667 €
Custos com viaturas	24 557 €	20 433 €	4 125 €
Gestão, manutenção e conserv. das instalações	12 893 €	7 802 €	5 091 €
Totais	118 531 €	158 931 €	- 40 400 €

Anexo IV ao Auto de Transferência						
Identificação dos Recursos Humanos (RH), inseridos na carreira de assistente operacional, transferidos para o Município, através do Auto de Transferência n.º ARSC_035/2022						
Vínculo	Carreira	Nível rem.	Venc. base	Sub. de refeição	Encargos da entidade patronal	∑ das despesas c/ a remuneração base para 7 trabalhadores (maio-dezembro + subsídio de Natal)
CTFPT Indeter.	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	4 991,17 € * 9 = 44 920,53 €
CTFPT Indeter.	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	
CTFPT Indeter.	AO	5	709,16 €	104,94 €	168,50 €	
CTFPT Indeter.	AO	6	757,01 €	104,94 €	179,79 €	
CTFPT Indeter.	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	
CTFPT Indeter.	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	
CTFPTR Incerto	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	
CTFPTR Incerto	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	
CTFPTR Incerto	AO	4	705,00 €	104,94 €	167,44 €	
Total mês			6 401,17 €	944,46 €	1 520,37 €	

ANEXO III – RECEITAS E DESPESAS (AÇÃO SOCIAL)

– Mértola

Competência	Receita da AC	Despesas	Diferença
Pessoal e subsídios eventuais	15 504 €	15 104 €	400 €
Total	15 504 €	15 104 €	400 €

– Marinha Grande

Competência	Receita da AC	Despesa	Diferença
Pessoal	17 632 €	20 946 €	
Acordo SAAS	71 364 €	73 313 €	8 990 €
Protocolos RSI	0 €	0 €	
Subsídios eventuais	14 253 €	0 € ^(b)	
Totais	103 249 €	94 259 €^(a)	8 990 €

- (a) Valor refere-se à transferência efetuada para a Santa Casa de Misericórdia da Marinha Grande no âmbito do Acordo específico celebrado com a Câmara Municipal da Marinha Grande.
- (b) De acordo com Informações prestadas pelos serviços municipais, em 2022 não foram realizadas despesas com subsídios de carácter eventual “atendendo a que o Município não dispunha de Regulamento” para o efeito. (Cf. Informação 1700_2023 de 25.07.2023).

ANEXO IV – DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS
– Albufeira

Competência	Versão 2022	Adenda 2023
Pessoal não docente	No âmbito da gestão de pessoal não docente o município não delega: i) Recrutamento, afetação, colocação, remuneração, homologação de avaliação e poder disciplinar; ii) Manter em cada agrupamento de escolas o número de trabalhadores em conformidade com a dotação máxima do rácio de referência.	
Refeitórios escolares	É delegado no Diretor de Escola no que diz respeito aos refeitórios escolares: i) Supervisão do cumprimento do contrato e respetiva gestão; ii) Cobrança e emissão de faturas; iii) Condições de acesso e utilização; iv) Estipulação do horário; v) Elaboração das ementas em colaboração com a autarquia (ficou de fora da delegação de competências a escola EB da Guia).	
Leite escolar	É delegado nos Diretores de AE: i) Fornecimento e distribuição; ii) Fornecimento de dados ao município para instrução de candidaturas a fundos comunitários; iii) Realização dos procedimentos de contratação pública para fornecimento do leite escolar ao pré-escolar e 1.º ciclo; iv) Cuidados de higiene relacionados com o armazenamento e distribuição.	
Circuitos especiais de transporte	É delegado nos diretores de AE: i) Gestão do transporte escolar dentro da área de residência para alunos com dificuldade de locomoção; ii) Realização dos procedimentos de contratação de transporte e acompanhamento para os alunos.	É revogada a delegação de competências em causa retornando o seu exercício à esfera do município.
AEC'S	É delegado nos diretores de AE a competência para gerir e planificar as atividades de enriquecimento escolar para o 1.º ciclo.	
Funcionamento dos edifícios escolares	O diretor do AE fica autorizado a proceder à contratação de forma direta com vista às intervenções de conservação, manutenção e pequenas reparações, sempre que o município não tenha meios próprios para o fazer.	
Recursos financeiros	É transferida uma primeira tranche até dia 16 de abril com o valor estipulado em cada contrato de delegação de competências.	O prazo para transferência de verbas passa a ser determinado por deliberação da Câmara Municipal.

– Amadora

Competência	Despacho 2021
Materiais escolares	<p>O Município delega a aquisição de materiais para realização de atividades educativas, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Básico; ii) Mobiliário; iii) Didáticos; iv) Desportivos; v) Laboratoriais; vi) Musicais; vii) Tecnológicos.
Ação social escolar	<p>É da competência dos AE o desenvolvimento da ação social, exceto refeições, leite escolar e transportes.</p>
Pessoal não docente	<p>O Município delega nos AE:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Autorização do plano anual de férias assim como o seu gozo; ii) Recrutamento de técnicos para as atividades de enriquecimento curricular; iii) Justificação de faltas; iv) Gestão das tolerâncias de ponto; v) Prática dos atos com vista à aposentação de trabalhadores; vi) Prática dos atos respeitantes ao regime de Segurança social, incluindo acidentes de trabalho; vii) Conção do estatuto de trabalhador-estudante, assim como das autorizações com ele relacionadas; viii) Autorização de participação em formação profissional que não envolva custos para a entidade empregadora; ix) Prática de atos de mero expediente relacionados com a área de recursos humanos (nomeadamente licenças de paternidade e Autorizar acumulações de funções mediante o enquadramento prévio municipal, com exceção de acumulações no mesmo estabelecimento de ensino; x) Gestão do pessoal não docente no que concerne a horários, funções, mobilidade entre estabelecimentos do mesmo AE, distribuição do serviço, exercício do poder de direção e disciplinar de pena inferior a multa; xi) Avaliação de desempenho do pessoal não docente; xii) Homologar a avaliação do pessoal não docente nos casos em que o delegado não tenha sido notador; xiii) Autorizar a realização de reuniões de trabalhadores no local de trabalho cedendo um espaço apropriado para o efeito nos termos da legislação laboral.
Funcionamento dos edifícios escolares	<p>As intervenções de conservação, manutenção e pequenas reparações nos estabelecimentos de ensino, incluindo espaços exteriores ficam a cargo dos AE.</p> <p>Na área da gestão dos estabelecimentos escolares, o Município delega as competências:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Contratação de fornecimentos e serviços externos essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos de ensino, exceto serviços de higiene e limpeza, consumíveis de WC e licenciamentos de software de gestão escola; ii) Gestão da utilização dos espaços do estabelecimento escolar fora dos períodos de atividade escolar, incluindo atividades de enriquecimento curricular, nomeadamente para cedência onerosa, ficando a receita consignada a despesas de beneficiação, conservação e manutenção dos equipamentos escolares incluindo espaços exteriores dentro do perímetro dos estabelecimentos de ensino situados no município.



– Coimbra

Competência	Contrato 2020	Adendas 2021	Adendas 2022
Manutenção e conservação edifícios escolares	É delegado nos AE: i) Intervenções que visem conservação, manutenção ou pequenas reparações (excluem-se empreitadas), nas escolas de 2.º e 3.º ciclo e secundárias, carecendo de autorização por parte do vereador da área em obras de valor superior a €1.500,00.		
Ação social escolar	É delegado nos AE: i) Organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios; ii) Organização dos processos individuais de alunos.		É delegada nos AE a competência para transferir para as famílias as verbas para apoio com aquisição de material escolar.
Refeitórios escolares	É delegado nos AE: i) Acompanhar e garantir o cumprimento das normas de higiene e segurança alimentar; ii) Gerir o funcionamento do serviço de refeições incluindo a cobrança junto dos alunos/Encarregados de educação.		
Leite escolar	É delegado nos AE: i) Disponibilizar os dados necessários a candidaturas a fundos comunitários; ii) Implementar medidas de acompanhamento, designadas medidas escolares, nos estabelecimentos abrangidos pelo regime escolar; iii) Facultar a informação necessária aos procedimentos para aquisição e fornecimento do Leite Escolar;		
Transporte escolar	Foi delegado nos AE: i) Organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno usando a plataforma do Município: 1. Inserindo e validando os dados; 2. Gerindo mensalmente os processos dos alunos candidatos; 3. Validação do número de aluno com base em critérios definidos; 4. Propor a criação de circuitos especiais.		
	Contrato 2020	Adendas 2021	Adendas 2022



Escola a tempo inteiro	<p>É delegado nos AE:</p> <ul style="list-style-type: none">i) Assegurar as:<ul style="list-style-type: none">1. AAAP2. CAF3. AECii) Planear e desenvolver as atividades conjuntamente com a Autarquia de acordo com as necessidades dos alunos;iii) O Conselho Pedagógico do AE fica responsável pela supervisão;iv) Deve o AE celebrar protocolos com terceiros para desenvolver as atividades.	<p>Os AE ficam também responsável por garantir as deslocações dos alunos do pré-escolar a atividades de desenvolvimento em ambiente externo.</p>	
Funcionamento dos edifícios escolares	<p>Os AE ficam encarregue de comunicar ao Município as necessidades de aquisição e de serviços assim como de economato.</p>	<p>Os AE recebem os valores necessários para adquirir serviços de:</p> <ul style="list-style-type: none">i) Comunicação,ii) Cópia e impressãoiii) Informática	
Espaços escolares	<p>O AE fica com as competências de:</p> <ul style="list-style-type: none">i) Gerir o espaço escolar durante o período escolar;ii) Gerir os pavilhões desportivos durante o período letivo;iii) Rececionar os requerimentos de utilização fora dos períodos letivos, remeter para o Município para aprovação e elaborar o mapa de ocupação.	<p>A gestão fora dos períodos letivos passa a ser articulada entre as partes de acordo com os procedimentos adotados pelo município.</p>	<p>Os AE ficam obrigado, na utilização fora dos períodos letivos, a respeitar o Regulamento Municipal de Utilização de Espaços Integrados nos Estabelecimentos sob Gestão Municipal.</p>
Pessoal não docente	<p>Cabe aos AE:</p> <ul style="list-style-type: none">i) Organização e horário de trabalho;ii) Avaliação de desempenho;iii) Aprovação de alterações ao mapa de férias; comunicando essas alterações ao Município;iv) Registo e controlo de assiduidade e reporte ao Município.	<p>Para além das competências já delegadas os AE passaram a:</p> <ul style="list-style-type: none">i) Autorizar a mobilidade interna entre estabelecimentos do AE;ii) Justificar e injustificar faltas;iii) Autorizar a participação em formação profissional interna e externa;iv) Prática de atos e formalidades meramente instrumentais;v) Certificação de documentos relacionados com as competências delegadas.	
Recursos financeiros	<p>Transferidos em duas tranches, até 15 de outubro de 2021 e 15 de janeiro de 2022, respetivamente.</p>		<p>Transferência em duas tranches, até 1 de outubro de 2022 e 31 de janeiro de 2023.</p>



– Guimarães

	Versão 2022	Adenda 2022	2023
Funcionamento dos edifícios escolares	<p>i) O diretor tem competência para contratar o fornecimento de bens essenciais ao funcionamento do estabelecimento de ensino, referente à aquisição de material de limpeza, higiene e material de escritório;</p> <p>ii) A contratação de FSE como eletricidade, combustível, água, outros fluidos e comunicações compete ao Município.</p> <p>A titularidade dos contratos FSE que se encontrem em vigor até final do corrente ano civil é mantida nas escolas.</p> <p>A partir de 1 de janeiro de 2023, o município procederá à contratação dos FSE.</p>		
Apoios alimentares e complementos educativos	<p>Compete aos AE:</p> <p>i) O cumprimento das condições contratuais do caderno de encargos para fornecimento de refeições;</p> <p>ii) a gestão do processo diário das refeições;</p> <p>iii) a gestão da marcação e desmarcação de refeições;</p> <p>iv) A definição do horário de funcionamento dos refeitórios;</p> <p>v) A avaliação qualitativa do serviço prestado.</p> <p>A escola transfere mensalmente para o município a receita das refeições.</p> <p>O Município delega nos AE a contratação do fornecimento de leite escolar e a instrução e submissão de candidaturas para obtenção de apoios comunitários;</p> <p>A gestão dos bufetes, reprografias, papelarias e apoios complementares no âmbito da ação social mantém-se nos AE.</p>		<p>Compete aos AE:</p> <p>vi) O cumprimento das condições contratuais do caderno de encargos para fornecimento de refeições;</p> <p>vii) a gestão do processo diário das refeições;</p> <p>viii) a gestão da marcação e desmarcação de refeições;</p> <p>ix) A definição do horário de funcionamento dos refeitórios;</p> <p>x) A avaliação qualitativa do serviço prestado.</p> <p>Os AE transferem mensalmente para o município a receita das refeições.</p> <p>O Município delega nos AE a contratação do fornecimento de leite escolar e a instrução e submissão de candidaturas para obtenção de apoios comunitários;</p> <p>A gestão dos bufetes, reprografias, papelarias e apoios complementares no âmbito da ação social mantém-se nos AE.</p>
Ação social escolar		<p>i) É delegada a organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios de aplicação universal e de aplicação diferenciada ou restrita;</p> <p>ii) É ainda delegada a organização do processo de cada aluno para acesso aos benefícios decorrentes dos apoios da ação social escolar.</p>	<p>Compete aos AE:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Organização e gestão dos apoios atribuídos2. Organização do processo de cada aluno para acesso aos apoios do Regulamento Municipal de Educação



	Versão 2022	Adenda 2022	2023
Transportes escolares		O município delega nos AE a organização do processo de acesso ao transporte escolar e carreira pública; O município delega também nos AE a organização do processo de acesso do transporte escolar em circuito especial	O município delega no AE a organização do processo de acesso ao transporte escolar e carreira pública; O município delega também nos AE a organização do processo de acesso do transporte escolar em circuito especial
Escola a tempo inteiro		Município delega: i) Planificação conjunta das atividades de animação e apoio à família; ii) Supervisão pedagógica e acompanhamento das atividades de execução; iii) Organização do processo de cada aluno	Município delega: i) Planificação conjunta das atividades de animação e apoio à família; ii) Supervisão pedagógica e acompanhamento das atividades de execução; iii) Organização do processo de cada aluno
Pessoal não docente	São dos AE as competências constantes no artigo 44º do DL 21/2019; Delegam-se, ainda, nos AE: i) Aprovação e alteração do mapa de férias e restantes decisões respeitantes a férias; ii) Autorização do estatuto trabalhador-estudante; iii) Organização dos horários de trabalho; iv) Registo e controlo de assiduidade; v) Justificação de faltas; vi) Afetação dentro do AE ou ENA; vii) Instauração e instrução de processos disciplinares; viii) Avaliação de desempenho; ix) Emissão e assinatura de declarações a pedido do trabalhador; x) Aprovar plano de formação para o trabalhador.		
Recursos financeiros	Os recursos financeiros destinados à execução do contrato são transferidos mensalmente.		Os recursos financeiros para encargos com instalações, aquisição de pequenos componentes, manutenção e gestão do parque informático são transferidos anualmente numa única tranche.

– Marinha Grande

Versão 2022	
Ação social escolar	Os AE ficam com a competência de organizar e gerir os procedimentos de atribuição de apoios aos alunos.
Funcionamento dos edifícios escolares	<p>A conservação e manutenção dos edifícios fica a cargo dos AE.</p> <p>Os AE ficam responsáveis pela contratação dos serviços indispensáveis ao funcionamento nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Água; ii) Eletricidade; iii) Comunicações; iv) Limpeza e higiene; v) Material de escritório; <p>É delegada nos AE a competência de gestão dos espaços das integrantes das escolas do 2º e 3º ciclos e secundárias, foram do período letivo.</p>
Transportes escolares	Contratar circuitos especiais de transporte para alunos com necessidades educativas especiais.
Leite escolar	O Município delega nos AE a contratação do fornecimento de leite escolar aos ensinos pré-escolar e 1º ciclo.
Reporte	Os AE devem apresentar um relatório anual com execução física e financeira por ano letivo até 30 de setembro, que será verificado pelo gestor do contrato e aprovado pelo presidente da Câmara.
Recursos financeiros	Os recursos financeiros destinados à execução do contrato são transferidos em duas tranches.

ANEXO V - PROCEDIMENTOS ASSOCIADOS AO PAGAMENTO DE REQUISIÇÕES DE FUNDOS DE FUNCIONAMENTO (ESCOLAS)

Procedimento	Entidade	Prazo	FF	Classificações Económicas da Receita
1. AE receciona na sua conta bancária as verbas transferidas pela Autarquia	Autarquia/AE	n.a.		
2. AE emite na Área Reservada da sua escola o DUC para entrega da receita ao IGeFE	AE	a qualquer altura do mês	541 - Transferências de RP entre organismos	R.0605019977
3. AE procede ao pagamento do DUC emitido anteriormente	AE	a qualquer altura do mês		
4. IGeFE procede à entrega da verba paga através de DUC na Tesouraria do Estado	IGeFE	data anterior à elaboração do PLC mensal		
5. O AE procede à elaboração de uma requisição de fundos com o montante pago através de DUC	AE	de acordo com os prazos previstos na Nota Informativa disponibilizada no site institucional do IGeFE	541 - Transferências de RP entre organismos	Todas as CED que estejam enquadradas na descentralização de competências
6. IGeFE procede à submissão de um Pedido de Libertação de Crédito (PLC) para aprovação da DGO	IGeFE/DGO	em regra até dia 15 de cada mês		
7. IGeFE valida a requisição de fundos elaborada pelo AE (validação de FF, CED e montante)	IGeFE	no decorrer do mês		
8. IGeFE procede ao lançamento da receita dos AE em GERFIP (aplicação informática da eSPap Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública)	IGeFE	após aprovação de PLC e antes do pagamento de requisições de fundos		
9. Pagamento em Gerfip da requisição validada ao Agrupamento	IGeFE	semana anterior aos últimos 5 dias de cada mês		
10. Receção na conta bancária do Agrupamento da verba requisitada	AE	Dois dias após o pagamento em Gerfip ou no dia seguinte para escolas com conta IGCP.		

Fonte: IGeFE, IP

ANEXO VI – REPORTE DOS MUNICÍPIOS À DGAL NO CONTEXTO FSM

Despesas elegíveis para o FSM	Valor recebido de FSM	Total da despesa	Receitas do OE, designadamente o FFD	Total da despesa elegível	Taxa de execução
Albufeira	1 317 775 €	8 177 733 €	1 948 746 €	6 228 987 €	473 %
Amadora	3 607 640 €	8 106 678 €	5 076 513 €	3 030 165 €	84%
Coimbra	2 548 680 €	4 796 343 €	1 346 577 €	3 449 766 €	135 %
Guimarães	3 099 639 €	11 034 659 €	5 622 117 €	5 412 542 €	175%
M. Grande	946 608 €	1 883 616 €	840 102 €	1 043 514 €	110 %
Mértola	114 129 €	458 191 €	0 €	458 191 €	401 %

Dados: Municípios

QUADRO DE APOIO

	Valor recebido de FSM	Total da despesa	Receitas do OE, designadamente o FFD	Total da despesa elegível	Taxa de execução
Despesas elegíveis ^(a)	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) – (c)	(e) = (d)/(a)*100

Fonte: Adaptado de DGAL

(a) Despesas com a gestão/funcionamento no pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, incluindo os transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico

ANEXO VII - INFORMAÇÕES REFERIDAS AOS MUNICÍPIOS, EM BASE MENSAL PARA O DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO (2022)

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
1 - N.º de alunos	1.1 - Pré-escolar
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.6 - N.º de RH afetos a NEE
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.13 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio férias / natal
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.20 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Ajudas de custo
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.31 - Valores com encargos - Técnicos superiores Ajudas de custo
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.38 - Valores com encargos - Técnicos superiores Seguros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.6 - N.º de RH afetos a NEE
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.10 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Suplementos e prémios
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.17 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Outros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.24 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio férias / natal
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.31 - Valores com encargos - Técnicos superiores Ajudas de custo
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.35 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio férias / natal
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.3 - N.º total de Técnicos superiores (TS)
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.10 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Suplementos e prémios
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.21 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Suplementos e prémios
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.28 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Outros
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.35 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio férias / natal
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.6 - N.º de RH afetos a NEE
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.13 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio férias / natal
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.20 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Ajudas de custo
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.32 - Valores com encargos - Técnicos superiores Suplementos e prémios
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.39 - Valores com encargos - Técnicos superiores Outros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.7 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Remuneração base

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.18 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Remuneração base
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.25 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono para falhas
1 - N.º de alunos	1.2 - 1.º ciclo do ensino básico
1 - N.º de alunos	1.4 - 3.º ciclo do ensino básico
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.21 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Suplementos e prémios
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.23 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio de refeição
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.30 - Valores com encargos - Técnicos superiores Horas extraordinárias
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.32 - Valores com encargos - Técnicos superiores Suplementos e prémios
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.16 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Seguros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.18 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Remuneração base
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.23 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio de refeição
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.25 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono para falhas
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.9 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Ajudas de custo
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.11 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Contribuições SS/CGA
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.18 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Remuneração base
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.20 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Ajudas de custo
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.3 - N.º total de Técnicos superiores (TS)
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.5 - N.º de RH afetos às residências
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.12 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio de refeição
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.14 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono para falhas
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.38 - Valores com encargos - Técnicos superiores Seguros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.1 - N.º total de Assistentes operacionais (AO)
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.6 - N.º de RH afetos a NEE
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.8 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Horas extraordinárias
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.10 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Suplementos e prémios

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.31 - Valores com encargos - Técnicos superiores Ajudas de custo
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.33 - Valores com encargos - Técnicos superiores Contribuições SS/CGA
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.35 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio férias / natal
7 - Leite escolar pré-escolar	7.1 - Leite Branco Valor unitário (c/ IVA)
7 - Leite escolar pré-escolar	7.3 - Leite com chocolate Valor unitário (c/ IVA)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala B)
1 - N.º de alunos	1.3 - 2.º ciclo do ensino básico
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.4 - N.º de RH afetos aos refeitórios (administração direta)
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.15 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono de família
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.22 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Contribuições SS/CGA
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.29 - Valores com encargos - Técnicos superiores Remuneração base
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.1 - N.º total de Assistentes operacionais (AO)
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.8 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Horas extraordinárias
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.15 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono de família
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.26 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono de família
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.33 - Valores com encargos - Técnicos superiores Contribuições SS/CGA
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.1 - N.º total de Assistentes operacionais (AO)
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.12 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio de refeição
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.19 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Horas extraordinárias
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.26 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono de família
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.37 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono de família
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.4 - N.º de RH afetos aos refeitórios (administração direta)
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.11 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Contribuições SS/CGA
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.22 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Contribuições SS/CGA
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.30 - Valores com encargos - Técnicos superiores Horas extraordinárias

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.37 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono de família
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.9 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Ajudas de custo
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.16 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Seguros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.23 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio de refeição
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.34 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio de refeição
7 - Leite escolar pré-escolar	7.2 - Leite Branco N.º de pacotes adquiridos
7 - Leite escolar pré-escolar	7.9 - Receita Candidatura IFAP (se aplicável)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.9 - Receita Valores pagos pelas famílias constantes do anexo I ao Despacho n.º 8452 -A/2015, de 30/07
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.5 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalão B)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.11 - Receita Valores transferidos para suportar as remunerações e encargos com o pessoal (regime de administração direta)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalão A)
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalão A)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalão A)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.10 - Receita Valores pagos pelas famílias (taxas adicionais)
15 - Refeições escolares Outros	15.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas eventos específicos
15 - Refeições escolares Outros	15.10 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas outras instituições
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.6 - Preço de adjudicação/contratual (conjunto das rotas adjudicadas)
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.6 - Preço de adjudicação/contratual (conjunto das rotas adjudicadas)
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.3 - N.º de rotas
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.3 - N.º de rotas

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.3 - N.º de rotas
21 - Atividades de Animação e Apoio à Família pré-escolar	21.3 - N.º alunos inscritos que beneficiem de ASE (Escala B)
22 - Complemento de Apoio à Família 1.º ciclo	22.2 - N.º alunos inscritos que beneficiem de ASE (Escala A)
23 - Atividades de Enriquecimento Curricular 1.º ciclo	23.4 - Valor pago
24 - Instalações pré-escolar	24.7 - Encargos das Instalações Avença - CTT
25 - Instalações 1.º ciclo	25.2 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Máquinas
25 - Instalações 1.º ciclo	25.9 - Encargos das Instalações Comunicações móveis
25 - Instalações 1.º ciclo	25.16 - Conservação das Instalações
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.9 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Ajudas de custo
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.10 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Suplementos e prémios
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.24 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio férias / natal
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.27 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Seguros
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.28 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Outros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.2 - N.º total de Assistentes técnicos (AT)
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.3 - N.º total de Técnicos superiores (TS)
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.20 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Ajudas de custo
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.21 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Suplementos e prémios
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.38 - Valores com encargos - Técnicos superiores Seguros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.39 - Valores com encargos - Técnicos superiores Outros
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.13 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio férias / natal
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.14 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono para falhas
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.17 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Outros
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.31 - Valores com encargos - Técnicos superiores Ajudas de custo
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.32 - Valores com encargos - Técnicos superiores Suplementos e prémios

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.9 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Ajudas de custo
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.10 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Suplementos e prémios
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.23 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio de refeição
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.25 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono para falhas
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.28 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Outros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.3 - N.º total de Técnicos superiores (TS)
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.4 - N.º de RH afetos aos refeitórios (administração direta)
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.21 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Suplementos e prémios
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.22 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Contribuições SS/CGA
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.36 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono para falhas
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.39 - Valores com encargos - Técnicos superiores Outros
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.5 - Leite outro tipo Valor unitário (c/ IVA)
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.6 - Leite outro tipo N.º de pacotes adquiridos
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação A)
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação B)
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.32 - Valores com encargos - Técnicos superiores Suplementos e prémios
7 - Leite escolar pré-escolar	7.4 - Leite com chocolate N.º de pacotes adquiridos
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.2 - Leite Branco N.º de pacotes adquiridos
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.9 - Receita Candidatura IFAP (se aplicável)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.11 - Receita Valores transferidos para suportar as remunerações e encargos com o pessoal (regime de administração direta)
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação A)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.9 - Receita Valores pagos pelas famílias constantes do anexo I ao Despacho n.º 8452 -A/2015, de 30/07

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.5 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.5 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
15 - Refeições escolares Outros	15.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
15 - Refeições escolares Outros	15.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas eventos específicos
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.1 - N.º de alunos (do município)
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.1 - N.º de alunos (do município)
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.1 - N.º de alunos (do município)
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.5 - N.º dias em que o transporte é assegurado
21 - Atividades de Animação e Apoio à Família pré-escolar	21.5 - Receita Valores pagos pelas famílias
23 - Atividades de Enriquecimento Curricular 1.º ciclo	23.2 - N.º alunos inscritos que beneficiem de ASE (Escala A)
24 - Instalações pré-escolar	24.9 - Encargos das Instalações Comunicações móveis
24 - Instalações pré-escolar	24.16 - Conservação das Instalações
25 - Instalações 1.º ciclo	25.7 - Encargos das Instalações Avença - CTT
26 - Instalações 2.º ciclo	26.2 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Máquinas
26 - Instalações 2.º ciclo	26.9 - Encargos das Instalações Comunicações móveis
26 - Instalações 2.º ciclo	26.16 - Conservação das Instalações
27 - Instalações 3.º ciclo	27.11 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene (Emp. Especializadas)
28 - Instalações ensino secundário	28.2 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Máquinas
28 - Instalações ensino secundário	28.9 - Encargos das Instalações Comunicações móveis
29 - Residências	29.4 - Encargos das instalações Água
29 - Residências	29.11 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene (Emp. Especializadas)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.10 - Receita Valores pagos pelas famílias (taxas adicionais)
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.6 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação B)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação B)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.10 - Receita Valores pagos pelas famílias (taxas adicionais)
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.6 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que não beneficiem de ASE
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação B)
15 - Refeições escolares Outros	15.9 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas desporto escolar
15 - Refeições escolares Outros	15.11 - Receita Valores pagos pelos utilizadores do refeitório
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.5 - N.º dias em que o transporte é assegurado
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.7- Valor pago
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.2 - N.º de alunos (fora do município)
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.4 - Rotas - total km.
21 - Atividades de Animação e Apoio à Família pré-escolar	21.4 - Valor pago
22 - Complemento de Apoio à Família 1.º ciclo	22.1 - N.º alunos inscritos que não beneficiem de ASE
24 - Instalações pré-escolar	24.15 - Encargos das Instalações Outros bens
25 - Instalações 1.º ciclo	25.1 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Viaturas
25 - Instalações 1.º ciclo	25.8 - Encargos das Instalações Comunicações fixas de voz
25 - Instalações 1.º ciclo	25.10 - Encargos das Instalações Outros serviços de comunicações
27 - Instalações 3.º ciclo	27.1 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Viaturas
27 - Instalações 3.º ciclo	27.3 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Outros
27 - Instalações 3.º ciclo	27.8 - Encargos das Instalações Comunicações fixas de voz
27 - Instalações 3.º ciclo	27.10 - Encargos das Instalações Outros serviços de comunicações
27 - Instalações 3.º ciclo	27.12 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
29 - Residências	29.1 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Viaturas
29 - Residências	29.3 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Outros
29 - Residências	29.5 - Encargos das instalações Eletricidade
29 - Residências	29.10 - Encargos das Instalações Outros serviços de comunicações
29 - Residências	29.12 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.5 - N.º de RH afetos às residências
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.7 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Remuneração base
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.12 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio de refeição
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.14 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono para falhas
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.37 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono de família
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.39 - Valores com encargos - Técnicos superiores Outros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.7 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Remuneração base
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.9 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Ajudas de custo
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.32 - Valores com encargos - Técnicos superiores Suplementos e prémios
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.34 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio de refeição
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.2 - N.º total de Assistentes técnicos (AT)
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.4 - N.º de RH afetos aos refeitórios (administração direta)
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.27 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Seguros
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.29 - Valores com encargos - Técnicos superiores Remuneração base
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.34 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio de refeição
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.36 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono para falhas
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.19 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Horas extraordinárias
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.21 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Suplementos e prémios
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.29 - Valores com encargos - Técnicos superiores Remuneração base
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.31 - Valores com encargos - Técnicos superiores Ajudas de custo

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.15 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono de família
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.17 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Outros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.24 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio férias / natal
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.26 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono de família
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.1 - Leite Branco Valor unitário (c/ IVA)
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.3 - Leite com chocolate Valor unitário (c/ IVA)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação A)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação A)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.5 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.10 - Receita Valores pagos pelas famílias (taxas adicionais)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalação B)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.11 - Receita Valores transferidos para suportar as remunerações e encargos com o pessoal (regime de administração direta)
15 - Refeições escolares Outros	15.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas professores e funcionários
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.7- Valor pago
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.2 - N.º de alunos (fora do município)
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.2 - N.º de alunos (fora do município)
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.4 - Rotas - total km.
23 - Atividades de Enriquecimento Curricular 1.º ciclo	23.3 - N.º alunos inscritos que beneficiem de ASE (Escalação B)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.6 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.9 - Receita Valores pagos pelas famílias constantes do anexo I ao Despacho n.º 8452 -A/2015, de 30/07

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiam de ASE (Escalação B)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.9 - Receita Valores pagos pelas famílias constantes do anexo I ao Despacho n.º 8452 -A/2015, de 30/07
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.1 - N.º de alunos (do município)
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.4 - Rotas - total km.
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.4 - Rotas - total km.
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.5 - N.º dias em que o transporte é assegurado
21 - Atividades de Animação e Apoio à Família pré-escolar	21.1 - N.º alunos inscritos que não beneficiam de ASE
21 - Atividades de Animação e Apoio à Família pré-escolar	21.2 - N.º alunos inscritos que beneficiam de ASE (Escalação A)
24 - Instalações pré-escolar	24.2 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Máquinas
24 - Instalações pré-escolar	24.5 - Encargos das instalações Eletricidade
25 - Instalações 1.º ciclo	25.3 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Outros
25 - Instalações 1.º ciclo	25.4 - Encargos das instalações Água
26 - Instalações 2.º ciclo	26.5 - Encargos das instalações Eletricidade
26 - Instalações 2.º ciclo	26.6 - Encargos das Instalações Comunicações - Internet
27 - Instalações 3.º ciclo	27.4 - Encargos das instalações Água
27 - Instalações 3.º ciclo	27.7 - Encargos das Instalações Avença - CTT
28 - Instalações ensino secundário	28.5 - Encargos das instalações Eletricidade
28 - Instalações ensino secundário	28.6 - Encargos das Instalações Comunicações - Internet
29 - Residências	29.7 - Encargos das Instalações Avença - CTT

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
29 - Residências	29.8 - Encargos das Instalações Comunicações fixas de voz
24 - Instalações pré-escolar	24.1 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Viaturas
24 - Instalações pré-escolar	24.6 - Encargos das Instalações Comunicações - Internet
24 - Instalações pré-escolar	24.8 - Encargos das Instalações Comunicações fixas de voz
25 - Instalações 1.º ciclo	25.15 - Encargos das Instalações Outros bens
26 - Instalações 2.º ciclo	26.1 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Viaturas
26 - Instalações 2.º ciclo	26.8 - Encargos das Instalações Comunicações fixas de voz
26 - Instalações 2.º ciclo	26.10 - Encargos das Instalações Outros serviços de comunicações
28 - Instalações ensino secundário	28.1 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Viaturas
28 - Instalações ensino secundário	28.3 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Outros
28 - Instalações ensino secundário	28.10 - Encargos das Instalações Outros serviços de comunicações
28 - Instalações ensino secundário	28.12 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene
1 - N.º de alunos	1.5 - Ensino secundário
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.1 - N.º total de Assistentes operacionais (AO)
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.3 - N.º total de Técnicos superiores (TS)
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.16 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Seguros
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.18 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Remuneração base
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.33 - Valores com encargos - Técnicos superiores Contribuições SS/CGA
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.35 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio férias / natal
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.11 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Contribuições SS/CGA
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.13 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio férias / natal
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.28 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Outros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.30 - Valores com encargos - Técnicos superiores Horas extraordinárias
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.6 - N.º de RH afetos a NEE
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.8 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Horas extraordinárias

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.23 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio de refeição
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.25 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono para falhas
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.38 - Valores com encargos - Técnicos superiores Seguros
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.24 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio férias / natal
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.2 - N.º total de Assistentes técnicos (AT)
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.15 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono de família
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.17 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Outros
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.33 - Valores com encargos - Técnicos superiores Contribuições SS/CGA
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.35 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio férias / natal
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.11 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Contribuições SS/CGA
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.13 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio férias / natal
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.28 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Outros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.30 - Valores com encargos - Técnicos superiores Horas extraordinárias
7 - Leite escolar pré-escolar	7.6 - Leite outro tipo N.º de pacotes adquiridos
7 - Leite escolar pré-escolar	7.8 - Leite sem lactose N.º de pacotes adquiridos
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.5 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalão A)
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.9 - Receita Valores pagos pelas famílias constantes do anexo I ao Despacho n.º 8452 -A/2015, de 30/07
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.11 - Receita Valores transferidos para suportar as remunerações e encargos com o pessoal (regime de administração direta)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escalão A)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.5 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.9 - Receita Valores pagos pelas famílias constantes do anexo I ao Despacho n.º 8452 -A/2015, de 30/07

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.11 - Receita Valores transferidos para suportar as remunerações e encargos com o pessoal (regime de administração direta)
15 - Refeições escolares Outros	15.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas desporto escolar
15 - Refeições escolares Outros	15.6 - Refeitórios em regime de administração direta Despesa com a aquisição dos bens alimentares, ou outros conexos para o mesmo fim (c/ IVA)
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.3 - N.º de rotas
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.5 - N.º dias em que o transporte é assegurado
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.6 - Preço de adjudicação/contratual (conjunto das rotas adjudicadas)
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.1 - N.º de alunos (do município)
22 - Complemento de Apoio à Família 1.º ciclo	22.4 - Valor pago
23 - Atividades de Enriquecimento Curricular 1.º ciclo	23.1 - N.º alunos inscritos que não beneficiam de ASE
24 - Instalações pré-escolar	24.10 - Encargos das Instalações Outros serviços de comunicações
24 - Instalações pré-escolar	24.12 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene
24 - Instalações pré-escolar	24.14 - Encargos das Instalações Material de escritório - Outro
25 - Instalações 1.º ciclo	25.11 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene (Emp. Especializadas)
25 - Instalações 1.º ciclo	25.13 - Encargos das Instalações Material de escritório - Consumíveis de Informática
26 - Instalações 2.º ciclo	26.12 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene
26 - Instalações 2.º ciclo	26.14 - Encargos das Instalações Material de escritório - Outro
27 - Instalações 3.º ciclo	27.13 - Encargos das Instalações Material de escritório - Consumíveis de Informática
27 - Instalações 3.º ciclo	27.15 - Encargos das Instalações Outros bens
28 - Instalações ensino secundário	28.14 - Encargos das Instalações Material de escritório - Outro
28 - Instalações ensino secundário	28.16 - Conservação das Instalações
29 - Residências	29.15 - Encargos das Instalações Outros bens
29 - Residências	29.17 - Receita - Comparticipações dos alunos
1 - N.º de alunos	1.6 - Ensino secundário (cursos profissionais)

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.2 - N.º total de Assistentes técnicos (AT)
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.17 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Outros
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.19 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Horas extraordinárias
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.34 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio de refeição
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.36 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono para falhas
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.12 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio de refeição
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.14 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono para falhas
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.27 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Seguros
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.29 - Valores com encargos - Técnicos superiores Remuneração base
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.5 - N.º de RH afetos às residências
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.7 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Remuneração base
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.22 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Contribuições SS/CGA
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.24 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Subsídio férias / natal
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.39 - Valores com encargos - Técnicos superiores Outros
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.1 - N.º total de Assistentes operacionais (AO)
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.16 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Seguros
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.18 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Remuneração base
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.34 - Valores com encargos - Técnicos superiores Subsídio de refeição
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.36 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono para falhas
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.12 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Subsídio de refeição
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.14 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono para falhas
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.27 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Seguros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.29 - Valores com encargos - Técnicos superiores Remuneração base
7 - Leite escolar pré-escolar	7.5 - Leite outro tipo Valor unitário (c/ IVA)
7 - Leite escolar pré-escolar	7.7 - Leite sem lactose Valor unitário (c/ IVA)

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala B)
9 - Refeições escolares Pré-Escolar	9.6 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que não beneficiem de ASE
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.10 - Receita Valores pagos pelas famílias (taxas adicionais)
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.12 - Receita Valores transferidos ao abrigo do Programa de Generalização das Refeições Escolares, previsto no DL n.º 55/2009, de 02/03
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala B)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.6 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que não beneficiem de ASE
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.10 - Receita Valores pagos pelas famílias (taxas adicionais)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
15 - Refeições escolares Outros	15.5 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas outras instituições
15 - Refeições escolares Outros	15.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas professores e funcionários
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.2 - N.º de alunos (fora do município)
17 - Transportes escolares (circuitos especiais) 1.º ciclo	17.4 - Rotas - total km.
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.5 - N.º dias em que o transporte é assegurado
19 - Transportes escolares (circuitos especiais) 3.º ciclo	19.7 - Valor pago
22 - Complemento de Apoio à Família 1.º ciclo	22.3 - N.º alunos inscritos que beneficiem de ASE (Escala B)
22 - Complemento de Apoio à Família 1.º ciclo	22.5 - Receita Valores pagos pelas famílias
24 - Instalações pré-escolar	24.11 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene (Emp. Especializadas)
24 - Instalações pré-escolar	24.13 - Encargos das Instalações Material de escritório - Consumíveis de Informática
25 - Instalações 1.º ciclo	25.12 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene
25 - Instalações 1.º ciclo	25.14 - Encargos das Instalações Material de escritório - Outro
26 - Instalações 2.º ciclo	26.13 - Encargos das Instalações Material de escritório - Consumíveis de Informática
26 - Instalações 2.º ciclo	26.15 - Encargos das Instalações Outros bens
27 - Instalações 3.º ciclo	27.14 - Encargos das Instalações Material de escritório - Outro
27 - Instalações 3.º ciclo	27.16 - Conservação das Instalações

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
28 - Instalações ensino secundário	28.13 - Encargos das Instalações Material de escritório - Consumíveis de Informática
28 - Instalações ensino secundário	28.15 - Encargos das Instalações Outros bens
29 - Residências	29.14 - Encargos das Instalações Material de escritório - Outro
29 - Residências	29.16 - Conservação e manutenção das Instalações
26 - Instalações 2.º ciclo	26.11 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene (Emp. Especializadas)
27 - Instalações 3.º ciclo	27.2 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Máquinas
27 - Instalações 3.º ciclo	27.9 - Encargos das Instalações Comunicações móveis
28 - Instalações ensino secundário	28.4 - Encargos das instalações Água
28 - Instalações ensino secundário	28.11 - Encargos das Instalações Limpeza e higiene (Emp. Especializadas)
29 - Residências	29.2 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Máquinas
29 - Residências	29.13 - Encargos das Instalações Material de escritório - Consumíveis de Informática
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.8 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Horas extraordinárias
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.11 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Contribuições SS/CGA
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.25 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono para falhas
2 - Pessoal não docente pré-escolar	2.26 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono de família
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.4 - N.º de RH afetos aos refeitórios (administração direta)
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.5 - N.º de RH afetos às residências
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.19 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Horas extraordinárias
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.22 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Contribuições SS/CGA
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.36 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono para falhas
3 - Pessoal não docente 1.º ciclo	3.37 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono de família
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.15 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Abono de família
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.16 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Seguros
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.30 - Valores com encargos - Técnicos superiores Horas extraordinárias
4 - Pessoal não docente 2.º ciclo	4.33 - Valores com encargos - Técnicos superiores Contribuições SS/CGA

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.7 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Remuneração base
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.8 - Valores com encargos - Assistentes operacionais Horas extraordinárias
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.26 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Abono de família
5 - Pessoal não docente 3.º ciclo	5.27 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Seguros
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.2 - N.º total de Assistentes técnicos (AT)
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.5 - N.º de RH afetos às residências
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.19 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Horas extraordinárias
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.20 - Valores com encargos - Assistentes técnicos Ajudas de custo
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.37 - Valores com encargos - Técnicos superiores Abono de família
6 - Pessoal não docente ensino secundário	6.38 - Valores com encargos - Técnicos superiores Seguros
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.4 - Leite com chocolate N.º de pacotes adquiridos
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.7 - Leite sem lactose Valor unitário (c/ IVA)
8 - Leite escolar 1.º ciclo	8.8 - Leite sem lactose N.º de pacotes adquiridos
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.1 - Refeitórios com fornecimento concessionado Preço contratual unitário por refeição (c/ IVA)
10 - Refeições escolares 1.º ciclo	10.2 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala A)
11 - Refeições escolares 2.º ciclo	11.8 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala B)
12 - Refeições escolares 3.º ciclo	12.11 - Receita Valores transferidos para suportar as remunerações e encargos com o pessoal (regime de administração direta)
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.3 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala A)
13 - Refeições escolares ensino secundário	13.4 - Refeitórios com fornecimento concessionado N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala B)
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.6 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que não beneficiam de ASE
14 - Refeições escolares ensino secundário (cursos profissionais)	14.7 - Refeitórios em regime de administração direta N.º refeições servidas a alunos que beneficiem de ASE (Escala A)
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.2 - N.º de alunos (fora do município)

SUBGRUPO	DESCRICAÇÃO
16 - Transportes escolares (circuitos especiais) pré-escolar	16.3 - N.º de rotas
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.6 - Preço de adjudicação/contratual (conjunto das rotas adjudicadas)
18 - Transportes escolares (circuitos especiais) 2.º ciclo	18.7- Valor pago
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.6 - Preço de adjudicação/contratual (conjunto das rotas adjudicadas)
20 - Transportes escolares (circuitos especiais) ensino secundário	20.7- Valor pago
24 - Instalações pré-escolar	24.3 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Outros
24 - Instalações pré-escolar	24.4 - Encargos das instalações Água
25 - Instalações 1.º ciclo	25.5 - Encargos das instalações Eletricidade
25 - Instalações 1.º ciclo	25.6 - Encargos das Instalações Comunicações - Internet
26 - Instalações 2.º ciclo	26.3 - Encargos das Instalações Combustíveis e lubrificantes - Outros
26 - Instalações 2.º ciclo	26.4 - Encargos das instalações Água
26 - Instalações 2.º ciclo	26.7 - Encargos das Instalações Avença - CTT
27 - Instalações 3.º ciclo	27.5 - Encargos das instalações Eletricidade
27 - Instalações 3.º ciclo	27.6 - Encargos das Instalações Comunicações - Internet
28 - Instalações ensino secundário	28.7 - Encargos das Instalações Avença - CTT
28 - Instalações ensino secundário	28.8 - Encargos das Instalações Comunicações fixas de voz
29 - Residências	29.6 - Encargos das Instalações Comunicações - Internet
29 - Residências	29.9 - Encargos das Instalações Comunicações móveis

**ANEXO VIII – METODOLOGIA/PROCEDIMENTOS - ANÁLISE DE PEDIDOS DE REFORÇO DE VERBA**

Documentos / etapas	Responsável	Enquadram ^o legal/22
Reporte das receitas e encargos com a descentralização	Município	n.º 6, art.º 89.º do LOE 2022; n.º 1 art.º 4 do DR n.º 5/2022, de 11/10
Elaboração de relatório sobre descentralização na área da Educação	Município	n.º 5, art.º 66.º do DL n.º 21/2019, de 30/01
Reunião da Comissão de Acompanhamento e Monitorização (CAM) para apresentação do relatório	Município	n.º 5, art.º 66.º do DL n.º 21/2019, de 30/01
Submissão pedido de reforço à DGAL	Município	N/A
Análise do pedido	DGAL	n.º 1, art. 6.º do DR. n.º 5/2022, de 11/10
Consulta à DGESTE e IGEFE (se necessária)	IGEFE/DGESTE	art.º 66.º do CPA
Pedido de esclarecimentos / informação adicional e esclarecimentos	DGAL/Município	art.º 117.º do CPA e art.º 118.º do CPA
Comunicação ao Município para audiência prévia	DGAL	art.º 122.º do CPA
Apresentação de alegações/factos em audiência prévia	Município	art.º 122.º do CPA
Resposta ao Município sobre factos/alegações apresentados em audiência prévia	DGAL	art.º 127.º do CPA
Elaboração proposta de reforço (se aplicável)	CA FFD/ DGAL	n.º 1 art. 6.º do DR n.º 5/2022, de 11/10
Envio à tutela de proposta para reforço	DGAL	n.º 2 art. 6.º do DR n.º 5/2022, de 11/10

Fonte: DGAL



ANEXO IX - CONTRADITÓRIO

▪ **MINISTRA DA COESÃO TERRITORIAL**



Gabinete da Ministra da Coesão Territorial

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Dr. Fernando Oliveira Silva

geral@tcontas.pt
daix@tcontas.pt

SUA REFERENCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERENCIA Nº: 3511/MCT/2023 ENT.: PROC. Nº:	DATA 13-12-2023
----------------	--------------------	---	--------------------

ASSUNTO: **Pronúncia – Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022) – Relato – Processo n.º 10/2023 -2.ª Secção**

Caro Diretor Geral,

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Em resposta à citação no processo supra referenciado, remetida pelo digníssimo Tribunal de Contas, a qual mereceu a nossa maior consideração, e para efeitos de pronúncia sobre as situações mencionadas no Relato de auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022), bem como sobre o projeto de recomendações, vimos pelo presente, no exercício do direito de audição, e no cumprimento do dever de colaboração, apresentar os seguintes esclarecimentos e pronúncia:

1 – Considerações prévias:

O relato suscita-nos algumas questões metodológicas que nos parece relevante abordar, tendo em vista contribuir para o bom entendimento do processo financeiro da descentralização. A saber:

1. O relato baseia-se na análise financeira de 6 municípios, que dificilmente se podem considerar representativos do universo de 278 municípios do continente, além de não serem apresentadas as razões que conduziram a esta amostra. E com base nessa

Rua Rosa Araújo, 43
1250-194 Lisboa, PORTUGAL
Email: gabinete.mct@mct.gov.pt
+351 210 510 160
portugal.gov.pt

1

B. Silva

análise o TdC conclui sobre as questões financeiras do processo de descentralização, em particular na área da Educação: “*As observações e as conclusões da auditoria exibidas no presente Relato estão fundamentadas nas evidências recolhidas junto das entidades suprarreferidas*” (pág. 11, §22). Parece-nos que esta leitura é enviesada e em pouco contribui para o entendimento de todo o processo, tal como ao longo desta nossa pronúncia iremos comprovar;

2. Toda a análise financeira na área da Educação parte de um pressuposto implícito e sem fundamento: o de que existe uma consignação da receita a cada rubrica, fazendo-se a leitura de subfinanciamento ou de défices em cada rubrica dentro de uma área de competência. Esta leitura não tem qualquer paralelo noutra análise da despesa do Estado ou de qualquer outra entidade. Por exemplo, é feita a análise do défice nos transportes escolares, admitindo que apenas as receitas identificadas nesta rubrica podem ser utilizadas para a financiar, o que não corresponde à verdade, e é desprovido de enquadramento legal. O artigo 66.º da Lei do Orçamento do Estado para 2023 refere-se a dotações por área de competência e nunca por rubrica. Também o artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29 e maio, clarifica que as verbas são passíveis de ser afetadas pelos municípios dentro de cada área de competência descentralizada. Esta orientação metodológica, estreita e errada, implica um enorme enviesamento na leitura do processo de descentralização por não permitir ver a perspetiva global.
3. Decorre do número anterior que existe a necessidade de clarificar que as receitas associadas ao processo de descentralização são calculadas por estimativa do que serão as despesas, mas como em todos os processos orçamentais trata-se de uma estimativa e a alocação entre cada rubrica orçamental é meramente indicativa. Consideramos assim que este processo, não é, por isso, diferente da lógica orçamental geral.
4. Acresce que é intenção do governo caminhar para um modelo em que o FFD seja apenas uma componente das transferências para as autarquias locais, em conjunto com o FSM, o FEF, o IRS e o IVA. Deve, contudo, este caminho ser feito no âmbito de uma discussão alargada em que participem os municípios e a ANMP, nomeadamente, no âmbito da revisão do RFALEI.

Aferir quanto à adequabilidade das verbas transferidas pela administração central para os municípios no âmbito da descentralização é um aspeto central neste processo e para a boa gestão pública, mas é também um objetivo revestido de enorme complexidade. O Relato que aqui se analisa não contribui para este esclarecimento pelas insuficiências metodológicas de que padece. O Relato é ainda inconsistente quando refere as fragilidades na informação fornecida pelos municípios (§155) e simultaneamente é definitivo em indicar que há um subfinanciamento na descentralização (§154, entre outros).

O Relato apresenta fragilidades que merecem ser escalpelizadas, dadas as implicações na leitura da realidade da descentralização.

2 – Capítulos – Observações de auditoria relativa às partes 2, 3, 4 e 5:

§42

“Os adiamentos do processo verificados nestas áreas setoriais deveram-se, em grande parte, à dificuldade em consensualizar as respetivas contrapartidas financeiras.” (17, §42)

Trata-se de uma afirmação sem base de fundamentação. E apenas uma ideia, inócua, mas que (poderá) não corresponder à verdade. Existiram diversas circunstâncias que não se relacionam com as contrapartidas financeiras, tais como, a convocação de eleições e constituição de um novo governo (como o vivenciado nos últimos anos), a transferência de recursos humanos ou de imóveis, etc.

Não vemos, por isso, interesse nesta afirmação, mas é reveladora de uma metodologia de afirmações sem fundamentação.

§45

Em momento algum do Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11 de outubro se indica que irá existir uma avaliação permanente dos valores do FFD. E de modo algum isso é *“indiciado no modelo de financiamento”*. A fixação de periodicidade mensal para as comunicações dos municípios ou a publicação periódica de Relatórios de acompanhamento pela DGAL são previsões legais reveladores da preocupação com a monitorização do processo, mas não pressupõem uma avaliação e ajustamento financeiro permanente.



§75

E difícil compreender a afirmação de que as competências de investimento na área da Educação não tenham tido contrapartida financeira, estando o governo a preparar um pacote de cerca de 1.000 M€ apenas para o financiamento de escolas do 2.º, 3º ciclo e secundário que se encontram na propriedade dos municípios e cujo financiamento é integralmente da administração central. Aliás, este programa é reconhecido pelo Relato (§84).

§77

Existe alguma confusão entre o que foi inscrito no OE2022, no OE2023 e nas dotações que ao longo de 2023 foram sendo reforçadas, em resultado da dinâmica do processo de descentralização, elemento que é ignorado. E disto exemplo o § 77 que ignora as atualizações ocorridas em 2023. Seria um aspeto pouco relevante caso se tenha optado por uma metodologia de análise global. Mas na metodologia do Relato – de análise rubrica a rubrica – ignorar atualizações ocorridas ao longo do ano contribuem para acentuar o enviesamento da leitura final.

Página 26

“Também aqui, para 2022, o racional subjacente aos cálculos que permitiram a construção dos mapas financeiros estabeleceu, como referência, a despesa executada pelas Escolas no ano 2018, uma vez que a Portaria prevista apenas foi publicada em 2023.” (página 26, 2.º parágrafo não numerado).

Temos dificuldade em identificar a que mapas financeiros das Escolas se refere. A partir do momento em que se concretiza a descentralização, não identificamos quaisquer mapas financeiros das Escolas.

Página 26

Existe uma associação entre a não existência de uma nova fórmula de cálculo para os transportes escolares e a não existência de financiamento desta competência. Em primeiro lugar, desde logo, porque as competências na área da Educação são financiadas pela transferência na área da Educação. Em segundo lugar, porque de facto foi contemplado no FFD um financiamento para os transportes escolares, assim como

também já estava incluído no FSM, como o próprio relato indica. E por isso incompreensível o que consta da página 26, 4.º parágrafo não numerado.

§ 78

Discordando da metodologia rubrica a rubrica, que não reconhecemos em análise orçamental, também desconhecemos a que se referem os “subcritérios de cálculo”. § 83

A referência ao Acordo celebrado com a ANMP presume-se que seja o 1.º Acordo assinado em julho de 2022. Contudo, este acordo inclui igualmente referências às áreas da Educação, Ação Social e Saúde, não apenas à primeira área.

§ 83, segundo ponto não numerado

Refere-se que o Despacho n.º 13914/2022, de 30 de novembro não foi concretizado por “*dificuldades de concretização dos seus termos*”, o que ignora que este despacho é a base para a condução do inquérito às refeições – tal como previsto no acordo com a ANMP - e, na sua sequência, da atribuição de um reforço previsto no Despacho n.º 7754-A/2023, de 26 de julho. Contudo, ao contrário do que é referido, o mencionado Despacho n.º 7754-A/2023 refere-se a verbas de 2022 e 2023 (*vide* anexo a que se refere o n.º 2 do Despacho), ainda que por reforço da dotação de 2023. Não corresponde por isso à verdade a seguinte afirmação: “*Contudo, este [o Despacho n. 7754-A/2023] é omissis quanto a valores de 2022, justificando tratar-se de reforço para 2023*”.

§ 83, quinto ponto não numerado

Os valores reforçados são relativos a anos orçamentais, sendo que os reforços processados em 2023 se referem também ao ano civil de 2022, na proporção em que a competência foi delegada.

§ 84

Não corresponde a verdade que foram executadas verbas no domínio da recuperação e reabilitação de Escolas em 2022, existindo diversos projetos a decorrer, nomeadamente com financiamento do PT2020 e outros com financiamento do Orçamento do Estado. Naturalmente que nenhum dos projetos se refere ao que consta no Acordo do Programa Escolas assinado em 2023, por razões que facilmente se entendem de anacronismo.

§88

A conclusão ignora uma perspetiva da globalidade das transferências e ignora que os municípios tinham, e continuam a ter, a faculdade de apresentação das suas contas e pedido de reforço caso se justifique. Estes aspetos são essenciais para uma leitura correta e completa do processo de descentralização. Deverá ser assinalado que os *“reajustamentos ocorreram para 2023”* são parte de um processo de descentralização que se conduziu de forma dinâmica e partilhada com os municípios, em particular com a ANMP, o que é de saudar.

§112 e §113

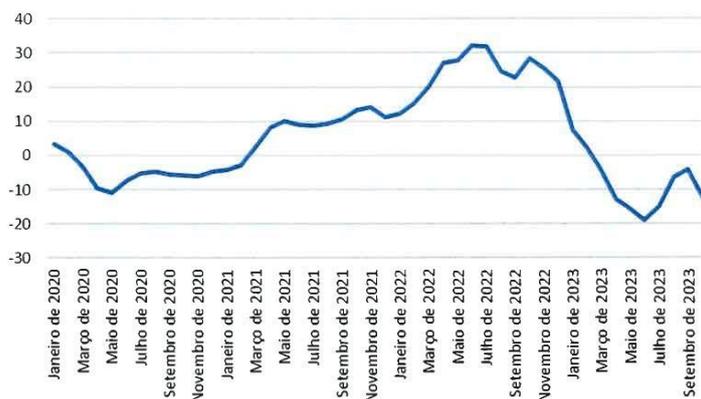
Estes parágrafos ignoram que o número de alunos e o ajustamento do rácio do PND continua a ser feito pela DGeste. Acontece que tem ocorrido, em diversos municípios, a redução do número de alunos, pelo que o exemplo do PND no § 113 é particularmente infeliz na medida em que em vez de necessidades adicionais de PND deveríamos estar a referir redução de PND. Ora não estando, naturalmente, prevista a redução do PND não houve alterações a este nível (para além das atualizações da massa salarial que existia). Para este assunto, solicitamos maior atenção na nossa explicação dada a propósito do §117.

§115 e §150

Relativamente ao fornecimento de energia, o forte aumento verificado em 2022 é acompanhado de uma forte redução em 2023, pelo que deverá ser enquadrada a evolução dos preços reduzindo o efeito sensacionalista do parágrafo.



Evolução do preço dos bens energéticos - tvh, cabaz
IPC



Fonte: INE; preços no consumidor

§117, §121

Relativamente ao PND o Relato ignora, por desconhecimento, que nos cabe agora esclarecer e contribuir para o bom entendimento, que o valor do PND tem uma base de cálculo que não poderá resultar em insuficiência de verbas.

Os valores do PND transferidos para os municípios referem-se à remuneração dos trabalhadores de acordo com o rácio, independentemente do trabalhador se encontrar ao serviço, ou até não estar contratado, pelo que a questão do absentismo que é muito relevante em termos operacionais, não se relaciona com algum problema de financiamento. Também foram acauteladas as situações de municípios que não tinham contratados todos os assistentes operacionais que o rácio do PND indicava.

Acresce que o rácio considerado é o rácio de pessoal de todos os ciclos, pelo que se tratando o FFD de financiar apenas as despesas descentralizadas com o 2.º, 3.º ciclo e ensino secundário, e o FSM o financiamento dos primeiros ciclos, é um valor que dificilmente poderá ser apontado como insuficiente. Note-se a este respeito que é nos ciclos mais baixos que se verifica algum aumento do rácio do PND por criança, em



resultado, sobretudo, de alterações impostas pelo Governo e não do número de alunos que tem decrescido.

Pelo exposto, não encontramos qualquer evidência e rejeitamos o comentário no § 121: “a inadequação dos valores transferidos encontrou justificação na escassa dotação que terá resultado da aplicação da Portaria 272-A/2017”.

Outra referência do Relato é sobre a não atualização da Portaria dos rácios. A atualização a que se refere o Acordo entre o Governo e a ANMP é somente sobre a revisão dos critérios por detrás deste rácio. Contudo, ainda que a Portaria não tenha sido atualizada, ela produz novas estimativas dos rácios, à luz dos critérios em vigor. A complexidade da portaria não tem qualquer efeito, uma vez que é calculada pela DGeste, divulgada à DGAL e aos municípios, pelo que se rejeita o que consta do §121 “*atendendo à complexidade deste diploma quanto à ratio e fórmula de cálculo de assistentes operacionais (artigo 7.º) é difícil, senão impossível, ter interpretações inequívocas da mesma*”.

Acresce que os rácios englobam todos os níveis de ensino. Ora, apenas relativamente aos ciclos agora descentralizados e enquadrados no FFD, verifica-se uma redução dos rácios de PND, pelo que se justifica uma não alteração da massa salarial que consta da dotação que tem sido transferida. Ainda assim, em 2024 procedeu-se à atualização da massa salarial, de acordo com os taxas de atualização previstas.

Pelo exposto, e porque em momento algum o Governo incitou os municípios a aumentar a contratação de PND, dificilmente se pode associar a portaria dos rácios ao que consta do § 121 “*levando os municípios a iniciar procedimentos de contratação*”.

§127 e §128

A ausência de uma perspetiva global sobre a adequação das transferências financeiras da descentralização conduz ainda a outro importante enviesamento que vale a pena desconstruir: com a transferência de competências para a administração local, garantindo a administração central que os fundos são suficientes – nomeadamente no caso do PND por se tratar da maior fatia de recursos – deverá a administração central detalhar as componentes remuneratórias como é sugerido no §127? Qual o propósito desse detalhe, estando os trabalhadores afetos a outro setor institucional, com competências próprias e autonomia orçamental?



De que forma o detalhe de informação sobre a receita impede os municípios de “*avaliar a adequabilidade do financiamento*”? (§128)

Ora, se a transferência do FFD no âmbito da Educação financia as despesas da Educação, de que forma o detalhe da forma de cálculo deste momento impede o município de verificar se esta verba lhe é suficiente? Não compreendemos esta perspetiva, se não à luz de uma perspetiva muito estreita e redutora que não se compatibiliza com os princípios orçamentais da não compensação e da não consignação, expressos na lei de enquadramento orçamental, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (LEO). Note-se que, em momento algum a LEO se refere o apuramento dos saldos orçamentais por rubricas.

§140

O facto de os municípios prescindirem de arrecadação de receita das refeições escolares parece ser indicador de alguma folga orçamental, mas caberá ao TdC esclarecer essas razões com os municípios, tratando-se de um assunto alheio ao Governo.

§141 e §142

Neste parágrafo encontra-se mais um exemplo da identificação de um défice numa rubrica: nos transportes escolares. Reconhecendo o Relato que poderão existir dificuldades na aferição das fontes de receita (§142), não se compreende como é possível afirmar que existe défice.

§145

O processo de descentralização ao dar autonomia aos municípios para exercerem competências em determinadas áreas governativas, permite que cada município tenha autonomia na gestão dos seus recursos financeiros (de forma global, e não rubrica a rubrica). Quando os municípios optam por incorrer em despesas adicionais, como a contratação de PND acima do rácio definido pelo Ministério da Educação por ex., estão no exercício da sua autonomia política. E, por isso, entendível que essas opções sejam de facto asseguradas por meios próprios à disposição dos municípios, sem colocar em causa a sua autonomia orçamental.

§154

O Relato conclui sobre o “*subfinanciamento das competências descentralizadas*”, contudo sem factos que consubstanciem esta afirmação. Parecendo resultar da análise de 6

municípios, não são claros os métodos e critérios de apuramento das despesas, não sendo demonstrado no Relato as evidências para as afirmações explanadas.

§154 quarto ponto não numerado

O argumento padece de inconsistência lógica: a ausência de “*informações complementares [sobre as transferências da administração central para os municípios] que auxiliassem os municípios a avaliar a adequabilidade do financiamento*”. Ora, a adequabilidade do financiamento às necessidades não pode ser avaliada à luz do detalhe do próprio financiamento, mas deverá, em alternativa, a adequabilidade do financiamento ser aferida através da relação entre a verba recebida e a despesa efetuada, no seu global, dentro de cada área de competência, dado o princípio da não especificação dos saldos orçamentais.

§ 155

Consideramos que, de facto, esta dificuldade dos municípios em organizar e controlar a informação financeira corresponde à perceção que temos do universo que é acompanhado de perto pela DGAL. O comentário deverá, contudo, ser estendido também à área da Educação: os dados fornecidos pelos municípios padecem de fragilidades em todas as áreas de descentralização e não apenas na ação Social, Saúde e Cultura.

Nos parágrafos seguintes, a análise destas áreas padece do mesmo problema metodológico: considera défices através de análise de rubricas parciais; conclui sobre o universo da descentralização através de problemas particulares dos 6 municípios “da amostra”; excessivo enviesamento sobre aspetos muito particulares de algumas rubricas do lado da receita (se foram ou não atualizadas) e pouca preocupação sobre a adequabilidade das verbas como um todo às efetivas necessidades dos municípios.

§168

Refere-se que há valores que o Governo se comprometeu a transferir e que ainda não foram cumpridos, mas não é especificado de que se trata.

§226

Esclarece-se que, de facto, os valores constantes do OE2022 terão de ser deduzidos do que foi transferido entre janeiro e o momento da entrada em vigor do OE2022, justificando-se a redação que consta da LOE2022. Apesar do OE22 prever verbas entre abril e dezembro,



terá de ser tido em conta que só iria entrar em vigor posteriormente (em julho), pelo que as transferências entre janeiro e julho foram efetuadas pelos serviços das respetivas áreas de competência e não pela DGAL. Portanto, o FFD que a DGAL geriu a partir de abril, implicou de facto transferências inferiores às referidas no OE22, uma vez que só a partir de julho as efetuou. E, por isso, importante esse número, tendo em conta que à data da sua redação se desconhecia o momento exato da entrada em vigor da lei.

§228

O parágrafo refere que não há enquadramento legal para as transferências associadas a contratos interadministrativos. Contudo, a Lei do Orçamento do Estado para 2022, prevê essa autorização, à semelhança da Lei do Orçamento de Estado para 2023 referida na nota de rodapé 133.

§235

Parece que decorre deste parágrafo que seria expectável que o Decreto regulamentar do FFD definisse o tipo de contabilidade a implementar pelos municípios. Tendo em conta a autonomia administrativa e financeira, bem como o Sistema Contabilístico a que está sujeita a Administração Local (SNC-AP), não nos parece adequado que sejam por Decreto Regulamentar dadas indicações sobre a contabilidade deste setor em respeito à sua autonomia constitucionalmente consagrada.

§238

Este parágrafo considera que alterações e adaptações legislativas inerentes a um processo dinâmico e que resulta da articulação entre vários atores são “*inconsistências diversas no âmbito de toda a legislação produzida*”. E natural que tenham existido aspetos que mereceram ajustamentos posteriores, como o caso das refeições, mas não implica que, por isso, seja um processo inconsistente.

§260

Em linha com o referido no parágrafo anterior, neste parágrafo apelida-se de “*cadência errante*” à dinâmica do processo de descentralização. Parece, esta afirmação, sugerir que nada se deveria alterar do princípio ao fim, num processo de elevada dimensão e complexidade como este, pelo que discordamos da afirmação, dada a visão dinâmica que temos do mesmo.



§265

Em parágrafos anteriores do Relato é sugerido que os municípios não conseguem aferir a adequabilidade do financiamento porque não há detalhe sobre as receitas (§154, ponto 4). Neste parágrafo sugere-se que os municípios não solicitaram reforço de verbas porque o sistema de monitorização tem falhas. Não encontramos uma relação causal para nenhum dos argumentos.

§266

Este parágrafo ignora o trabalho da DGAL e as inúmeras respostas dadas aos municípios. Ou o TdC conclui que por não haver necessidade de reforço significa uma não decisão?

Página 68

No capítulo 5.2. sobre coordenação apenas identificamos elementos que dizem respeito à área de atuação dos municípios. Parece-nos existir alguma confusão entre o modelo de monitorização por parte da administração central- que deve ser discutido - e a continuidade de todo o trabalho e manutenção de sistemas de informação por parte da administração central quando se trata de uma competência descentralizada para um órgão dotado de autonomia orçamental, financeira administrativa e política. Não decorre do processo de descentralização que a administração central tenha de dar continuidade aos sistemas de informação que detinha quando exercia a competência agora descentralizada. Pelo contrário, a descentralização deverá implicar uma alteração e redução da intervenção da administração central no acompanhamento das competências descentralizadas, só assim se cumpre com uma maior adequação dos serviços prestados à população.

§296

Na sequência do argumento desenvolvido no parágrafo anterior, é impercetível a afirmação do “*que os municípios têm de esperar que os AE ou a DGEstE os informam acerca do número de alunos para que possam diligenciar com as entidades parceiras o desenvolvimento das atividades*”. Sendo os municípios dotados desta nova competência, esta aludida dependência só pode ser justificada por um equívoco ou por se tratar de um momento transitório.

§298

Neste parágrafo associa-se, de novo, a ideia do apuramento financeiro do FFD ao “*esclarecimento dos valores*”, algo vago e para o qual não encontramos fundamento.

§319

Na análise da evolução dos saldos orçamentais dos 6 municípios, observa-se uma evolução positiva. A justificação provém do aumento das receitas próprias e das transferências da administração central. E de referir que estas transferências também incluem o FFD.

§320

Finalmente, conclui-se, inexplicavelmente, que há subfinanciamento da descentralização. Retomamos aqui os argumentos que invalidam esta afirmação: não é possível concluir sobre o subfinanciamento da descentralização sobre 278 municípios utilizando para o efeito dados de 6 municípios; não é possível concluir sobre défices quando se observam rubricas parcelares de um orçamento; não é possível concluir sobre subfinanciamento quando se incluem despesas incorrida por opção política do município como é o caso da contratação do PND acima dos rácios; com os dados disponíveis não podemos referir subfinanciamento da descentralização quando cerca de 80% das transferências resultam da rubrica do PND largamente sobrestimada por incluir todos os ciclos de ensino e não apenas os 2.º, 3.º ciclo e secundário.

3 – Observações de auditoria relativa às conclusões:

“i. *Não existem evidências que este novo ciclo do processo de descentralização tenha sido fundamentado em estudos técnicos, independentes e científicos. Tais estudos, para além de constituírem um requisito legal, poderiam ter auxiliado na tomada de decisões nas fases de conceção e implementação do processo, atenta a sua abrangência e complexidade, [cfr. Ponto II_1]”*

O Programa do XXI Governo Constitucional consagrou a descentralização como a base da reforma do Estado. Numa lógica racionalizadora e num quadro de subsidiariedade, e dar cumprimento a objetivos de maior eficácia, eficiência e proximidade das políticas públicas, aproximando-as do cidadão e possibilitando-se uma maior adequação dos



serviços prestados à população. Para atingir estes objetivos é necessário aproximar as decisões dos cidadãos transferindo para o âmbito da administração local mais próximo deles, um conjunto alargado de competências de serviços públicos de carácter universal.

Tratou-se, também, de responder a exigências constitucionalmente assumidas. Com efeito, determina a constituição que “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização” (viden.º 1, do artigo 6.º da CRP), sendo as atribuições e organização das autarquias reguladas “de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” (viden.º 1, do artigo 237.º da CRP).

Para este efeito, o Governo, com um rigoroso acompanhamento e estreita colaboração da ANMP, e num longo e permanente processo de negociação, propôs-se alargar as competências dos municípios aos domínios da educação, ao nível básico e secundário, com respeito pela autonomia pedagógica das escolas, na área da saúde, ao nível dos cuidados primário e continuados, na área da ação social, em coordenação com a rede social, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuárias e marítimas, entre outras.

Quanto à aplicação do artigo 115.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), cumpre lembrar que esta não é uma lei de valor reforçado, e que a Assembleia da República no uso das suas competências exclusivas, designadamente, a prevista na alínea q), do n.º1, do artigo 165.º da Constituição, aprovou a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que prevê a transferência para as autarquias de um conjunto de competências nas áreas da educação, da saúde, da ação social, dos transportes, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública, das áreas portuárias e marítimas e ribeirinhas, do desporto e da juventude, das migrações, das finanças, das comunicações viárias e da gestão florestal. Competências essas depois concretizadas pelos diversos diplomas setoriais.

“ii. *Os critérios de apuramento das verbas financeiras necessárias ao exercício das competências descentralizadas no domínio da Educação não estão definidos, no respetivo diploma setorial, de forma clara, direta, concretizadora e transparente; [cfr. Ponto II_2.2]”*

Até 2022 não são explicitamente identificados os critérios de afetação porque as transferências são feitas pelos próprios setores que promovem a descentralização, e, portanto, a despesa apurada é com base na execução observada. Atualmente, estão



publicados portarias e despachos que definem as fórmulas de cálculo para o apuramento das verbas financeiras adequadas ao exercício das competências.

“iii. Ao longo de 2022, não foram operacionalizados mecanismos ou procedimentos que permitissem aos municípios analisar e perceber os montantes das transferências financeiras relacionadas com as competências descentralizadas, sendo que também do lado de alguns municípios se constataram limitações próprias em organizar e reportar informação. [cfr. Pontos II_3.1, II_3.2, II_4.1, II_5.1, II_5.2]”

Os municípios foram informados pela DGAL das componentes das verbas transferidas, e mais, o processo de cálculo das verbas necessárias ao financiamento da descentralização tem sido articulado com a informação das áreas setoriais cuja competência foi descentralizada e os municípios, quer através das comissões de acompanhamento criadas por via dos diplomas setoriais, quer através da ANMP, que sempre esteve presente nas reuniões de acompanhamento da descentralização (CAD e comissão de acompanhamento do FFD), para além de todo o acompanhamento, e diversas reuniões, que individualmente os municípios solicitam à DGAL para o esclarecimento de questões relacionadas com as verbas transferidas.

Difícilmente se pode considerar que existe falta de esclarecimento da forma de cálculo do montante recebido. Mas deverá ser realçado que as verbas transferidas são para cada área de competência e não sujeitas a qualquer consignação entre rubricas. Estas são meramente indicativas para os municípios. E difícil de encontrar uma relação causal entre o maior detalhe sobre a fórmula de cálculo da receita e a efetiva necessidade do município. Este último aspeto – aferir as efetivas necessidades dos municípios – deverá ocupar os nossos esforços, tendo em conta, como é referido, que, os municípios têm demonstrado limitações próprias na organização e reporte da informação.

“iv. De acordo com as evidências recolhidas, em 2022, o financiamento das competências descentralizadas não foi suficiente face ao acréscimo de despesa em que os municípios incorreram com o seu exercício, algo que terá sido corrigido para 2023 com a publicação de diversas Portarias e Despachos que estipularam um reforço das verbas para este exercício orçamental; [cfr. Pontos II_2.2, II_3.1, II_3.2]”

Se bem entendemos, neste ponto conclui-se que, ainda que o financiamento em 2022 possa não ter sido suficiente, tal foi corrigido através de reforços de verbas em 2023. Neste



sentido, discordamos do apuramento dos défices por município que constam do Relato e que levam a uma leitura errónea por parte dos destinatários deste Relato, bem como do ponto vii. da conclusão.

Na verdade, a conclusão explanada é que não existe insuficiência de verbas, na medida em que por via do mecanismo do Reforço previsto nas Leis do Orçamento do Estado foram efetuados ajustamentos e adequadas as verbas às despesas incorridas relativas às competências transferidas.

Este ponto é, aliás, incoerente com o anterior, onde se reconhece que os municípios têm limitações em organizar a informação.

“v. No primeiro ano da sua vigência, em 2022, o Fundo de Financiamento da Descentralização ainda não cumpriu o objetivo de ser um mecanismo transparente na medida em que as normas que presidiram ao seu desenho, apuramento e aplicação não são suficientemente claras. [cfr. Pontos II_3.1, II_3.2, II_4.1, II_4.2]”

Nos primeiros anos da descentralização, os montantes refletiram as despesas das áreas setoriais cujas competências foram descentralizadas. Estes montantes foram discutidos e as fórmulas de cálculo têm vindo a ser acordadas nas sedes próprias, tendo, por isso, dado origem a ajustamentos. O financiamento da descentralização é um processo transparente que envolve todos os *stakeholders* e que para que contribua para uma maior coesão territorial e igualdade de oportunidades só poderia ser desta forma participada, dinâmica e flexível, e não mecanismos estáveis e rígidos, revelando a natureza democrática do processo.

“vi. Existem evidências que em 2022, designadamente na área educativa, o processo de descentralização não promoveu a simplificação administrativa nem conseguiu, ainda, libertar as Escolas de tarefas de índole administrativa e financeira que retiram tempo e recursos às matérias curriculares e pedagógicas. [cfr. Ponto II_3.3]”

Este ponto refere-se especificamente aos casos em que os municípios decidiram celebrar contratos interadministrativos com os Agrupamentos de Escolas, delegando-lhes competências, transferindo o município para estas, o envelope financeiro correspondente.



Sobre esta matéria apenas há que referir que está na esfera da autonomia dos municípios e da aceitação por parte das Escolas, a celebração de contratos interadministrativos, portanto, se tal foi acordado entre ambas as partes, é, certamente, porque entenderam ser essa a melhor forma de funcionar e prestar melhor serviço público.

Muitos são os municípios que decidiram não delegar competências nas Escolas e, portanto, na generalidade esta questão não se coloca.

Em suma, esta possibilidade de delegação de competências nas Escolas terá vantagens operacionais, mas gera complexidade e demora nos circuitos financeiros e administrativos, que caberá às partes analisar se a solução encontrada é a mais apropriada. Ainda assim, referir que não é uma ocorrência generalizada, nem resolúvel pelo Governo dada a autonomia do Poder Local.

“vii. A Lei das Finanças Locais não previu mecanismos de financiamento claros e estáveis, tendo remetido a disciplina financeira do processo de descentralização para os diplomas setoriais e posteriores Leis do Orçamento do Estado, ao mesmo tempo que promoveu a existência paralela de instrumentos financiadores das mesmas áreas e competências, contexto que prejudicou a transparência da informação financeira produzida; [cfr. Ponto II_4.1]”

Efetivamente, foi opção do legislador manter a coexistência do FSM com FFD financiando ambos a descentralização de competências na área da Educação. Mas não se sobrepõem, na medida em que o FSM financia as despesas associadas às competências exercidas antes da entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e dos decretos de lei setoriais, cabendo aos municípios, atendendo à sua autonomia financeira, garantir que não haja essa sobreposição.

Ademais, os municípios sabem que ao FSM devem ser imputadas as despesas com as competências que exerciam anteriormente há existência do FFD e que eram financiadas por aquele fundo, e a sua elegibilidade consta do artigo 30.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI).

Assim, considerou-se que, para permitir uma melhor avaliação do processo, era importante a independência de transferências de verbas do FSM e FFD, no pressuposto de que seria efetuado pelos municípios uma rigorosa imputação da despesa.

Verificando-se que existem dificuldades na desagregação das despesas, concorda-se que, em sede de revisão do RFALEI, esta matéria deverá ser ponderada. Ainda assim este é um aspeto lateral e que não interfere na efetiva aferição das necessidades dos municípios.

“viii. A monitorização da descentralização apresentou muitos problemas em 2022, não tendo havido um apuramento e registo universal e criterioso dos montantes financeiros associados ao processo; [Ponto II_5.1]”

No que concerne às transferências efetuadas pela DGAL para os municípios existe um rigoroso controlo e transparência no processo. A DGAL, para além de informar mensalmente os municípios dos valores a receber por área de competências, publicita no Portal Autárquico a discriminação por componente dentro de cada área.

A dificuldade reside na recolha da informação por parte dos Municípios relativa às receitas próprias e às despesas incorridas, que por motivos relacionados com as aplicações informáticas utilizadas pelos municípios ou até mesmo com o desenvolvimento das parametrizações dos sistemas, impedem a obtenção da informação.

Também, é certo que são essencialmente duas as aplicações informáticas utilizadas pelos municípios, não sendo compreensível que alguns sejam capazes de cumprir os deveres de reporte e outros não, sem que apresentem os constrangimentos encontrados perante a DGAL.

“ix. Foram identificadas diversas falhas na vertente da coordenação do processo ocorridas em 2022, designadamente relacionadas com o acesso, por parte dos municípios, às ferramentas informáticas utilizadas pela administração central, facto que prejudicou o exercício de algumas competências; [cfr. Ponto II_5.2]”

O Relato não especifica quais as ferramentas informáticas a que os municípios não tiveram acesso, na medida em que os municípios têm acesso às relacionadas com a área da Ação Social e na área da Educação, concluiu-se não existir essa necessidade, aliviando as escolas de algumas tarefas administrativas que certamente iriam recair sobre estas.

Apenas à luz de uma questão transitória se pode encontrar justificação para que os municípios se encontram prejudicados. Trata-se de competências descentralizadas para órgãos com autonomia política e administrativa.



“x. *Foram evidenciados, em 2022, na área da Educação, problemas de gestão, controlo e partilha de informação entre entidades da administração central envolvidas diretamente na descentralização.* [cfr. Ponto II_3.1, II_5.1, II_5.2]” e

“xi. *A Comissão de Acompanhamento da Descentralização pouco ou nada se pronunciou acerca da adequabilidade dos recursos financeiros associados a cada área de competências, tendo também sido comprovado que não dispôs de informação detalhada para desenvolver essa missão;* [cfr. Ponto II_5.3]”

Confirma-se que tem havido dificuldades na obtenção dos reportes da informação financeira da descentralização, pese embora, as comunicações da DGAL insistindo para a sua importância e obrigatoriedade, o que levou à apresentação por esta AG da proposta de agravamento da percentagem de retenção das transferências por incumprimento dos deveres de informação, prevista no artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

“xii. *Ainda que, no ano de 2022, haja indícios de insuficiência de financiamento face às competências objeto de descentralização, as contas dos municípios não apresentaram sinais de desequilíbrio orçamental e financeiro, facto que se deve, em grande parte, à evolução das receitas próprias, designadamente de índole fiscal relacionadas com as transações imobiliárias.* [cfr. Ponto II_6]”

O Relato não é claro relativamente à metodologia adotada na seleção da amostra (6 municípios). Sendo que a amostra deve ser representativa da população que se pretende estudar, para que seja possível tirar conclusões generalizadas sobre aquela. Ora, 6 municípios no universo de 278, não parece ser representativo, mais ainda quando não é explicada a técnica de amostragem utilizada para a sua seleção, nem as características consideradas.

Acresce que também não é referido qual o trabalho de campo realizado, se foram apenas entrevistas, ou se foi efetuada verificação documental do processo de despesa e da imputação das despesas ao FFD ou FSM.

Perante o descrito, não nos parece correto concluir que existem “*indícios de insuficiência de financiamento face às competências objeto de descentralização*”, porquanto em momento algum é referida a verificação dos critérios de imputação das despesas. Por exemplo, as despesas do Pessoal Não Docente são financiadas pelo FFD de acordo com os rácios.

Conforme menciona a DGAL, na sua pronúncia a este mesmo Relato, no mapa de apuramento do Município da Amadora as receitas consideradas referem-se apenas a um semestre, enquanto as despesas se reportam ao ano completo de 2022, e os municípios de Guimarães e Coimbra encontram-se a proceder a revisão de valores imputados incorretamente ao FFD, pelo que é evidente que os défices apurados no Relato requerem maior rigor na análise e comunicação, sob pena, de se tirarem conclusões erradas e graves.

Refira-se que a DGAL efetuou apuramentos das receitas e despesas do FFD relativos a diversos municípios, no âmbito do acompanhamento da execução do FFD, tendo-se demonstrado em todos os casos uma deficiente imputação das despesas por parte dos municípios, concluindo-se sempre pela suficiência de verbas. Portanto, a conclusão plasmada neste Relato de que existem indícios de insuficiência de financiamento, bem como a sua publicitação, por município, da existência de défices, mostra-se perigosa, na medida em coloca os municípios numa posição de possível reivindicação de verbas que não têm direito a receber, o que não se coaduna com a defesa da correta aplicação dos dinheiros públicos pela qual o Governo e o digníssimo Tribunal pugnam.

Ademais, as despesas que não foram financiadas em 2022, sofreram um ajustamento em 2023 com os reforços de verbas para refeições escolares, contratos interadministrativos, etc., conforme referido no Relato, pelo que não é correto concluir pela insuficiência de verba, sabendo que existiram reforços, e que tem havido um esforço do Governo para adequar as verbas transferidas às despesas incorridas pelos municípios.

Concluindo esta auditoria que as contas dos municípios não apresentaram sinais de desequilíbrio orçamental e financeiro, é sintomático de que não há insuficiência de verbas. Acontece que, os municípios perante o acréscimo de receita própria vão além do financiado pelo FFD, nomeadamente, na contratação de pessoal não docente acima do rácio definido, no valor das refeições superior a 2,75 € ou até na aquisição de aplicações informáticas.

"xiii. Os municípios ainda revelam muitas dificuldades na aplicação da contabilidade de gestão, razão pela qual as operações relacionadas diretamente com o processo de descentralização não foram objeto de um tratamento contabilístico capaz de autonomizar

os respetivos custos e rendimentos, facto que impossibilita que sobre esta política concreta seja possível efetuar uma avaliação de desempenho. [cfr. Ponto II_6]"

Consideramos que se torna importante que a DGAL em articulação com os municípios e as empresas de aplicações informáticas encontrem uma solução de forma a existir um apuramento das despesas e receitas com base nas demonstrações orçamentais (definidas no SNC-AP), eliminando o reporte do FFD. A contabilidade de gestão poderá contribuir indiretamente para a solução, mas tem uma ótica financeira e especialização dos exercícios que não responde, em nosso entender, ao pretendido.

4 - Capítulo - Projeto de Recomendações:

E intenção do Governo acatar genericamente as recomendações do Douto Tribunal de Contas, as quais muito agradecemos, zelando pela melhoria do processo de descentralização. Deixamos ainda algumas observações no sentido de contribuir para o esclarecimento destas recomendações e do processo de descentralização.

Tendo em conta as observações presentes no Ponto II_2.2:

“▪ Diligencie no sentido de melhorar a transparência das transferências a efetuar através do FFD, integrando anualmente os critérios subjacentes ao seu cálculo no relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado, tal como previsto na LFL, e publicitando esses mesmos critérios no Portal Autárquico.” Os critérios subjacentes ao cálculo dos valores do Fundo de Financiamento da Descentralização previstos na proposta de lei do Orçamento do Estado para 2024, constam da Nota Explicativa ao OE 2024 e o mapa da desagregação por município por componente de cada área de competências é disponibilizado, como habitualmente, no Portal Autárquico, em nome do princípio da transparência, que sempre procurámos cumprir.

Tendo em conta as observações presentes nos Pontos II_3.1 e II_3.2:

“▪ Assegure que o FFD incorpora para cada município os valores adequados para o exercício das competências descentralizadas e que são cumpridas as disposições dos diplomas setoriais em matéria de apuramento dos montantes.”

A adequabilidade do financiamento das competências descentralizadas têm sido um objetivo constante neste processo, trabalhando o Governo em parceria com os municípios e a ANMP. Os Acordos firmados entre o Governo e a ANMP são disso exemplo e os critérios

e os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) são resultado desse diálogo.

A descentralização é um processo dinâmico e, naturalmente, existem algumas situações para ajustar, designadamente, na componente de transporte escolar. Está em curso a revisão do Regime Jurídico do Transporte Escolar e fórmula de financiamento das despesas relativas ao transporte escolar no âmbito do Grupo de Trabalho, apesar do Fundo de Financiamento da Descentralização incluir verbas para esta componente, tendo sido em 2023 reforçado para os alunos com Necessidades Educativas Especiais.

Tendo em conta as observações presentes no Ponto II_3.3:

“Trabalhe juntamente com outros ministérios em soluções que mitiguem a carga burocrática associada ao processo de descentralização, promovendo a simplificação administrativa.”

A carga burocrática não está associada ao processo de descentralização. Surge da faculdade dos municípios, no âmbito da sua autonomia, delegarem competências nas Escolas e com isso, criarem, do ponto de vista dos circuitos contabilísticos mais carga burocrática para as Escolas. Neste sentido, será, em nosso entender, uma recomendação aplicável aos municípios e não ao Governo.

Tendo em conta as observações presentes no Ponto II_5.1:

“Tome medidas para que no âmbito do processo de descentralização seja possível produzir e partilhar informação financeira de forma tempestiva, completa e fiável.”

As dificuldades de obtenção da informação tempestiva, completa e fiável por parte dos municípios tem sido uma das grandes preocupações do Governo neste processo da descentralização. Nesse sentido, consta da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2024, uma alteração ao artigo 78.º do RFALEI, que estabelece os deveres de informação, prevendo que em caso de incumprimento, por parte das autarquias locais e das entidades intermunicipais, dos deveres de informação previstos no referido artigo, incluindo a informação relativa à descentralização de competências, bem como dos respetivos prazos, são retidos 20 % do duodécimo das transferências correntes e do Fundo de Financiamento da Descentralização da Educação, Saúde, Ação Social e Cultura, no mês

seguinte ao do apuramento do incumprimento, sem prejuízo do valor que seja anualmente estabelecido no decreto-lei de execução orçamental.

Ainda que esta medida possa não resolver em pleno a falta de informação, é certamente, uma forma de pressionar para o cumprimento das obrigações de reporte.

Tal como referido anteriormente, julgamos que a solução deverá passar por uma articulação entre a DGAL, ANMP e as empresas de aplicações informáticas, no sentido de encontrar um mecanismo que permita extrair das demonstrações orçamentais a informação, sem que os municípios tenham de preencher uma peça de relato adicional para o reporte de informação da execução do FFD.

Tendo em conta as observações presentes no Ponto II_5.2:

“▪ Diligencie para que, no âmbito da gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas, se garanta o acesso dos municípios aos sistemas de informação utilizados pela administração direta e indireta do Estado, tal como preconizado pela Lei-Quadro;”

Estando o Governo naturalmente disponível para contribuir com o acesso a toda a informação pelos municípios, na área da administração local toda essa informação é disponibilizada no Portal Autárquico. Dificilmente se entende que outra informação se refere o Relato, que seja relevante para a gestão de competências agora descentralizadas.

Tendo em conta as observações presentes no Ponto II_5.2:

“▪ Pondere a criação de fóruns ou plataformas onde possam ser dirimidas e mitigadas as dificuldades de coordenação que podem ocorrer entre os serviços da administração central das áreas descentralizadas e os serviços dos municípios.”

A responsabilidade pelo acompanhamento e monitorização da descentralização cabe à DGAL, pelo que será esta entidade que deve articular com os serviços da administração central das áreas descentralizadas, não se vislumbrando vantagens na criação de fóruns adicionais que podem criar ruído num processo que se quer transparente e com tratamento uniforme dos municípios. Ademais, as competências descentralizadas passaram a ser competências próprias dos municípios, não são coordenadas pelos serviços da administração central das áreas descentralizadas.



Conclusão:

Em síntese, ainda que acatando as recomendações formuladas no Relato supra referido, consideramos muito relevante que sejam tidas em consideração as observações e correções que, no exercício do direito de audição e no cumprimento do dever de colaboração, apresentámos ao longo deste ofício, na elaboração do Relatório final.

Em particular, destaca-se a nossa rejeição sobre a afirmação de que há subfinanciamento da descentralização. Retomamos aqui os argumentos que contrariam esta afirmação: não é possível concluir sobre o subfinanciamento da descentralização sobre 278 municípios utilizando para o efeito dados de 6 municípios; não é possível concluir sobre défices quando se observam rubricas parcelares de um orçamento; não é possível concluir sobre subfinanciamento quando se incluem despesas incorridas por opção política do município, como é o caso da contratação do PND acima dos râncias; com os dados disponíveis não podemos referir subfinanciamento da descentralização quando cerca de 80% das transferências resultam da rubrica do PND largamente sobrestimada por incluir todos os ciclos de ensino e não apenas os 2.º, 3.º ciclo e secundário.

Mantemo-nos ao dispor,

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Rui Santos)



▪ MINISTRA DA PRESIDÊNCIA



Gabinete da Ministra da Presidência

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERENCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERENCIA	DATA
50878/2023	20/11/2023	Nº: 4289/2023	27/11/2023
DAIX - Descentralização			

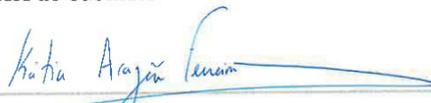
ASSUNTO: Processo n.º 10/2023 – AUDIT, 2.ª S – Relato de auditoria

Na sequência do v/ ofício supra identificado, remetido para efeitos de eventual pronúncia sobre o relato identificado em assunto, importa salientar que a matéria, do mesmo constante, reporta essencialmente à área governativa da Coesão Territorial.

Sem prejuízo do que antecede e atentas as matérias acompanhadas pela área governativa da Presidência, cumpre referir que, no passado mês de outubro, a coberto do n/ Ofício n.º 3706/2023, de 16/10/2023, e em resposta ao pedido de pronúncia relativo ao Proc. n.º 3/2022 – OAC – 2.ª secção DA IX.1 – “Processo de transferência de competências para os municípios – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto”, foi já enviado um conjunto de informação sobre o processo de transferência de competências para os municípios.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete


Kátia Aragão Ferreira

Rua Professor Gomes Teixeira, n.º 2, 8º
1399-022 Lisboa, PORTUGAL
Email: gabinete.mpcm@mpcm.gov.pt
+351 213 927 600
portugal.gov.pt

- DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAI

DCAL | DIREÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

**Auditoria à Dimensão Financeira do Processo de
Descentralização de Competências (2022)**

Processo n.º 10/2023

Dezembro 2023

I. Enquadramento

Na sequência e nos termos do disposto no email de 20 de novembro, enviado a esta Direção Geral (DG), somos pelo presente a fazer pronúncia sobre o Relato recebido.

A nossa pronúncia será focada em pontos que mais diretamente cruzam com a área de atuação desta DG, como se nos apresenta adequado.

Faremos a exposição citando os pontos a que nos referimos (texto a azul) para maior facilidade.

II. Pronúncia

§ 55

“No entanto, ainda que possa haver alguma subjetividade na avaliação sobre necessidades de financiamento, importará obter algumas evidências quanto à adequabilidade do FFD, designadamente confrontando os valores transferidos com as despesas incorridas no exercício das respetivas competências”

Esta DG desenvolveu no SISAL (Sistema de Informação do Subsetor da Administração Local), uma peça de relato (doravante PR FFD) para recolha de informação relativa à componente financeira do processo de descentralização (compreendendo as transferências da administração central, as receitas próprias e as despesas por domínio descentralizado, a organizar por código económico), em linha com as disposições do Orçamento do Estado e com o respetivo Decreto Regulamentar, conforme é referido no ponto §253.

§67

“Para o cômputo das verbas do OE destinadas à descentralização é ainda necessário referir as que foram inscritas no Fundo Social Municipal (doravante, ‘FSM’), transferências financeiras consignadas a despesas que os municípios incorrem com algumas funções sociais que, em grande parte, foram descentralizadas pela Lei-Quadro”

Releva-se que o FSM, na LOE/2022, e à semelhança dos anos anteriores (2019-21) estabeleceu que o FSM “(...) destina-se exclusivamente ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (...) e dos transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico, conforme previsto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, na sua redação atual”.

Deixa-se esta nota para sugerir a eventual reformulação do ponto supracitado, por se afigurar que o FSM tem vindo a estar dedicado apenas à educação por força da LOE anual, e não a outras funções sociais como a formulação considerada parece sugerir.

Sugere-se também ponderar a eventual reformulação da expressão usada «em grande parte» em face do leque de competências abarcado.



Rememorando a sistematização que se intentou fazer e que foi em momento prévio enviada ao Tribunal:

FUNDO SOCIAL MUNICIPAL	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
1. As despesas de funcionamento corrente do pré-escolar público, designadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as despesas com prolongamento de horário e transporte escolar	1. Pessoal não docente do ensino básico e secundário
2. As despesas de funcionamento corrente do 1.º ciclo de ensino básico público, nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as atividades de enriquecimento curricular e transporte escolar	2. Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico
3. As despesas com professores, monitores e outros técnicos do 1.º ciclo de ensino básico público com funções educativas de enriquecimento curricular, bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento socioeducativo do ensino básico público	3. Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário
4. As despesas com transportes escolares do 3.º ciclo do ensino básico.	4. À componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar
	5. À ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico
PÓS LEI N.º 50/2018	
FUNDO SOCIAL MUNICIPAL	FUNDO DE FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO
MANTÉM AS COMPETÊNCIAS	1. Pessoal não docente do ensino básico e secundário
	2. Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico
	3. Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário
	4. À componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar
	5. À ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico

Para maior facilidade junta-se a comunicação enviada a 11 de novembro de 2022, em que designadamente se enviou esta tabela.



RE Análise ao
processo de transfe

§72

“Esses procedimentos de execução foram pouco claros como mais à frente detalharemos, essencialmente no domínio da Educação, a saber:

- *A existência paralela do FSM, visando financiar as mesmas competências;*
- *(...)*
- *O financiamento de contratos interadministrativos celebrados ao abrigo de anteriores regimes, cujo escopo abrange matérias para lá das previstas no vigente processo de descentralização.”*

Sugere-se ponderar a expressão usada a propósito da sobreposição de competências entre os dois fundos, “financiar as mesmas competências”, que pode induzir a ideia de total sobreposição, dado que não são as mesmas, conforme quadro aposto no ponto §67.

No que se refere ao “financiamento de contratos interadministrativos celebrados ao abrigo de anteriores regimes”, o artigo 72.º do DL 21/2019 prevê que:

1 - O Ministério da Educação e os municípios podem celebrar contratos interadministrativos para delegação de competências, além das previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, cujo regime é fixado em decreto-lei.

2 - Os contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, designados «contratos de educação e formação municipal», celebrados entre a Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério da Educação e Ciência e os municípios, mantêm-se em vigor relativamente às competências previstas no número anterior, até à entrada em vigor do regime aí previsto.

Ou seja, até à revisão do Decreto-Lei previsto no n.º 1, mantêm-se em vigor os contratos interadministrativos.

§ 77

«(...) referencia aos contratos interadministrativos (...)

O financiamento assegurado por estes contratos foi incorporado no FFD, para os municípios em questão, em 2023, através do despacho 7538-B/2023, de 19 de julho, conforme é referido no ponto §86.

§83

2º ponto

“(...) contudo é omissivo quanto a valores de 2022, justificando tratar-se de um reforço para 2023»

Dá-se nota de que o despacho 13914/22, a que o despacho 7754-A/23 faz menção, refere a atualização para o ano escolar de 2022/2023 (setembro a junho).

4º ponto – transporte escolar

“(...) sem efeitos retroativos a 2022»

Dá-se nota de que o reforço autorizado e operacionalizado em 2023 nesta componente considera as necessidades do ano letivo 22/23, conforme levantamento feito em nov. 22 pelo Ministério da Educação.

§ 85º

Precisar que em 2023 foram autorizados dois reforços no domínio da educação, pelo despacho referido no ponto identificado e pelo Despacho n.º 7754-A-2023, publicado a 26 de julho de 2023, relativo a refeições escolares.

§ 86º

O despacho citado (no ponto anterior e aqui por continuidade) incluiu reforços (para lá do PND, € 7 000 000, e dos contratos interadministrativos no âmbito do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, € 1 855 010, referidos), nas seguintes componentes:

- a) Transportes: € 9 558 954;
- b) Equipamentos para a realização das atividades educativas: € 8 647 795;

§116

À data em que enviámos os dados disponíveis nesta DG relativos ao ano 2022 (cf. Anexo 4 da resposta submetida) nenhum dos municípios arrolados neste ponto havia submetido a PR FFD no SISAL.

No período entretanto decorrido todos submeteram esta peça de relato relativa ao ano de 2022.

Os valores de que dispomos, à data, são diferentes dos patentesados no Relato, o que resultará de prováveis correções da parte dos municípios feitas entretanto ou de esforço de compilação de dados para o Tribunal ainda não colocado de linha no reporte em SISAL.

Pensa-se não ser de aqui relevar a comparação dos valores dado que o Relato faz um retrato, à data, e tendo presente que se estabilizou a peça de relato FFD, tem havido evolução do reporte em SISAL, e há um processo, em *continuum*, de aprendizagem / experiência associado ao exercício das competências, quadro legal aplicável e associado reporte.

No âmbito das interações que temos com os municípios iremos diligenciar no sentido de promover o confronto dos dados.

Sem prejuízo entende-se de referir:

- No caso do município da Amadora o valor de receita (AC) de 6 516 921,99 euros não corresponde ao transferido em 2022, considerando as transferências operadas pela DGAL e pela área setorial que conforme nossos registos totaliza 13 477 692,09 euros.
- Foi feita uma análise detalhada aos dados disponíveis para Coimbra e Guimarães, na sequência da submissão de pedidos relativos a deficit no exercício de 2022, conforme relatórios que se juntam. Em ambos os casos o processo não está fechado existindo valores em revisão do lado dos municípios, e assim não se confirmando, como bom, o valor patenteado. Em ambos os casos decorreram reuniões técnicas de apoio ao trabalho de aferição e a expectativa é de que os valores serão revistos originando diferenças menores do que as apuradas a partir dos dados reportados pelos municípios à data da análise feita.

Nas análises detalhadas que se vêm fazendo, tem-se registado necessidade de pedir a verificação dos dados desde logo quanto à não duplicação de despesas FSM e FFD, tetos previstos no financiamento de determinadas componentes (PND, preço refeição), registo da receita própria gerada no processo (refeições escolares, por exemplo) e desconsideração de despesas não elegíveis (exemplo, ADSE).



Análise de dados - Ofício_saida_00898_
WP apuramento de c2023 de 5 de setem

§134.

“não foram transferidos valores para o Município da Amadora (...)

Informa-se que não temos reclamação sobre esta componente da parte do Município da Amadora.

§140.

A propósito da gratuidade das refeições por opção dos municípios (receita de se abre mão), sugere-se ponderar a possibilidade de no Relato se aditar referencia a que o custo dessa medida não deverá ser parcela elegível para efeitos de apuramento da insuficiência das verba do FFD e, por maioria de razão, do apuramento dos deficits anuais, porquanto a comparticipação a cargo do FFD está associada aos escalões de comparticipação e parcelas a cargo das famílias dentro do que é o quadro legal aplicável.

§141.

“De destacar é ainda o défice registado relativamente aos transportes escolares. Trata-se de uma competência à qual os municípios, em linha com as orientações emitidas DGAL, acomodaram algum financiamento que receberam pelo FSM, conforme analisado em ponto adiante. (...)”

Ressalva-se que «orientações emitidas pela DGAL» se referem ao expresso nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado, que definem que o FSM suporta despesas referentes aos transportes escolares do 3.º ciclo, conforme informação antes mencionada.

§144

Precisar que o despacho 7538/2023, de 19 de julho fez um reforço de € 9 558 954, com base nos dados reportados pelos municípios para o ano letivo 22/23 ao ME (cf. ponto §86);

§166

“Efetivamente, no domínio da Saúde, tem-se constatado genericamente que os valores se têm revelado insuficientes, o que pode justificar que até finais de 2022 tenham sido apenas 54 os municípios que celebraram os autos de transferência legalmente previstos.”

A título complementar, referir, por relação com o «*tem-se constatado genericamente*» que a DGAL não recebeu, até à data, reclamação de deficits no domínio da saúde; assim também, e sem prejuízo de ser mera fotografia com base nos dados reportados pelos municípios, então disponíveis, no Anexo 04 oportunamente enviado, este domínio tinha um deficit global da ordem dos 20 mil euros.



Anexo_04
SISAL_FFD_2022_202

§183

Dar apenas nota de que o desenho vigente oferece a questão burocrática e também a questão de que a receita é, na verdade, do Município que a transferiu para a escola para financiar as competências descentralizadas objeto de delegação – seja na gestão mensal corrente, seja na entrega de saldos de fecho de ano.

§205

“Uma evidência de alguma falta de ligação daquele regime financeiro com o atual processo de descentralização é a manutenção do FSM , (...) consignada a despesas que os municípios incorrem com atribuições e competências associadas a funções sociais, nomeadamente nos domínios da Saúde e Ação Social e, sobretudo, no domínio da Educação”

À semelhança do observado no §67, deixar a nota de que nos últimos anos, e de acordo com o estipulado nas diferentes LOE, o FSM apenas financia a função social Educação.

§213

“É, ainda, de realçar que a monitorização da execução do FSM, designadamente com vista ao cumprimento do princípio da consignação e que era anualmente entregue às CCDR – foi, para 2022, descontinuada.”

No que concerne a este ponto ressalva-se que a não entrega dos documentos às CCDR, ocorre desde 2019 e não apenas desde 2022, na decorrência do que se informou na resposta enviada em 14.08.2023:

“ distribuição do FSM ,o n.º 2 do artigo 34.º do RFALEI - relativo à distribuição do Fundo Social Municipal - na sua redação original, dispunha que “(...) caso o município não realize despesa elegível de montante pelo menos igual à verba que lhe foi afeta, no ano subsequente é deduzida à verba a que teria direito ao abrigo do FSM a diferença entre a receita de FSM e a despesa correspondente.”, acrescentando o n.º 3 a que “(...) a contabilidade analítica por centro de custos deve permitir identificar os custos referentes às funções educação, saúde e ação social.”

Consequentemente, os decretos-lei que estabeleciam as normas de execução dos orçamentos do Estado, no que concerne à demonstração da realização de despesa elegível para efeitos de FSM (vejam-se, por todos, os artigos 74.º e 75.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio) impunham que as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) enviassem:

- à DGAL, em suporte informático, até ao último dia do mês seguinte ao da publicação do decreto-lei de execução orçamental, informação validada relativa à demonstração, por município, da despesa elegível no âmbito do FSM,*
- à DGAL e do IGEFE, I. P., um relatório de monitorização do FSM, incluindo o montante de despesa para estes efeitos, desagregada, realizada por município.*

No entanto, tanto o n.º 2 como o n.º 3 do artigo 34.º do RFALEI foram revogados pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, pelo que a dedução prevista no primeiro e a obrigação de identificação imposta pelo segundo deixaram de constar do RFALEI.

Consequentemente, a partir de 2019, o artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (que estabeleceu as normas de execução do orçamento do Estado para 2018) com a epígrafe, “Demonstração da realização de despesa elegível para efeitos de Fundo Social Municipal de 2018”, apenas manteve as obrigações das CCDR enviarem à DGAL, “ (...) em suporte informático, informação relativa à demonstração, por município, da realização, em 2018, de despesa elegível face ao montante de Fundo Social Municipal (FSM) previsto no Orçamento do Estado para 2018” (n.º 1); e da DGAL proceder do mesmo modo relativamente aos municípios das regiões autónoma (n.º 2). Pelo que, na verdade, deixou de se estabelecer qualquer obrigação de validação da informação por parte das CCDR, bem como estas procederem à elaboração de qualquer relatório.

De facto, tanto assim foi que para além do suprarreferido artigo 82.º, apenas a alínea d) do artigo 125.º do mesmo diploma, determinava que os municípios, no final de junho e de dezembro, através do SIIAL, prestassem à DGAL informação que demonstrava a realização de despesa semestral elegível relativa às verbas do FSM, desagregadas por tipo de despesa, destinadas ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do ensino básico.

Mantendo a ratio vigente a partir de 2019, o Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto, nos seus artigos 77.º e 112.º reproduziu o constante nos artigos 82.º e 125.º atrás mencionados, e o Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro, relativamente ao FSM, apenas contém na alínea d) do n.º 1 do

artigo 101.º, a obrigação dos municípios enviarem à DGAL, “até ao final de julho e de janeiro do ano seguinte, a demonstração da realização de despesa semestral elegível relativa às verbas do FSM, desagregadas por tipo de despesa, destinadas ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico e dos transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.”

Perante a alteração do enquadramento legislativo, a DGAL em articulação a tutela, desde 2019, continuou a disponibilizar no SIIAL o formulário para recolha de informação no âmbito do FSM, enquanto receita consignada, sendo que tal informação não é objeto de validação e não há sobre ela lugar à elaboração de qualquer relatório.”

§220

“Contudo, muito embora a letra da lei aparente ser clara, a DGAL viria a remeter orientações aos municípios indicando que, para todos, as despesas elegíveis para o FSM continuavam a ser as incorridas com competências de gestão/funcionamento no pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, incluindo os transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.”

Na sequência do exposto nos pontos anteriores, e de acordo com o art.º 78 da LOE/2022 “o montante do FSM indicado na alínea b) do n.º 1 destina-se exclusivamente ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, a distribuir de acordo com os indicadores identificados na alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e dos transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico”, pelo que a DGAL não poderia emitir informações contrárias aos municípios.

§223

“Causa alguma estranheza que nem a LOE2022, nem a referida Lei 21/2022, tenham justificado o racional que presidiu à criação deste adicional e à sua quantificação.”

Pese embora, o racional não esteja expresso no diploma, o n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 21/2022, refere que “A subvenção adicional a que se refere o n.º 1 tem como finalidade o pagamento dos acertos que resultam do apuramento previsto no n.º 1 do artigo 103.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho”.

Informa-se que pelo ofício S-001619-2022, de 15/12/2022, foi comunicado aos municípios o valor a transferir e o racional do apuramento:

“Mais se informa que, o cálculo dos valores a transferir por município atendeu aos seguintes critérios:

a) Foi apurado, para os anos de 2019, 2020 e 2021, o valor global que ficou por transferir em cada ano, que resulta da diferença entre o montante das transferências do Orçamento do Estado para os municípios, calculado de acordo com o preconizado na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual (Lei das Finanças Locais), e o valor inscrito no Orçamento do Estado de cada ano;

b) Em cada ano, o valor a transferir por município foi distribuído proporcionalmente ao peso relativo dos montantes do FSM calculados, em cada um dos 3 anos, de acordo com o previsto na Lei das Finanças Locais;

c) Os valores a transferir por município neste âmbito correspondem à soma dos montantes dos três anos, com os arredondamentos necessários.”

§235

“Para além da patente generalização – que não alude a especificações ou detalhes que deveriam enformar esse reporte – a opção pela expressão “encargos” acabou por gerar confusão junto dos municípios quanto à base contabilística que deveria ser usada no reporte da respetiva informação. Ficou assim, no início, por esclarecer se a mesma deveria ser prestada com base no subsistema de contabilidade orçamental (e, dentro desta, se em função das obrigações, despesas ou pagamentos) ou se no âmbito do subsistema da contabilidade analítica (ou de gestão), em função dos gastos incorridos em atividades, programas ou finalidades.”

Entende-se de deixar a nota de que a informação solicitada pela DGAL para efeitos de reporte foi sempre referida ao subsistema orçamental.

Assim, a DGAL nas suas instruções aos municípios referiu tratar-se de um reporte de despesa orçamental, desde a primeira recolha de informação, conforme se pode ver no documento de julho de 2022 “Instruções de preenchimento do formulário “Transferências financeiras e encargos resultantes do processo de descentralização”.


instrucoes_de_pree
nchimento_transf_fi

A este propósito lembra-se também a comunicação de novembro de 2022 (cf. documentação já enviada ao Tribunal e aditada no ponto §67) a DGAL em parecer da SATAPOCAL, relativo aos previsionais | descentralização deu, entre outras notas, as seguintes :

«Assim, considerando que o SNC-AP, no seu artigo 17.º, prevê que são excluídos da revogação do POCAL os pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, sugere-se que, na elaboração dos documentos previsionais para o ano de 2023, sejam tidas as seguintes considerações

- ii. *Promover, sempre que possível, a criação de planos e/ou projetos, a inscrever ao nível do plano plurianual de investimentos ou plano de atividades mais relevantes, para as atividades desenvolvidas pelos municípios no âmbito da aceitação do processo de transferência de competências, nas várias áreas de atuação.*

- iii. *Promover, em articulação com a respetiva software house, mecanismos que permitam, aquando do registo de uma despesa realizada no âmbito da transferência de competências, efetuar o reporte dessa despesa sem que desse mecanismo resulte uma ampliação do Plano de Contas (Ex: criação de tabela de códigos) – conforme previsto na nova peça de relato FFD no SISAL»*

O subsistema orçamental oferece maturidade em termos de utilização, dado que o orçamento é um instrumento essencial e obrigatório, pelo qual se planeia e organiza a informação relativa a receitas e despesas, elaborado com recurso a modelo uniforme de estruturação da informação e aos classificadores orçamentais, sendo o classificador económico, comum e universal. Esta opção permitiu também desenhar algumas regras de validação do reporte da PR FFD por contraponto aos mapas DODES e DOREC (ligação a peças de relato financeiras mensais), usando a classificação económica da receita e da despesa.

A alternativa por um reporte baseado no subsistema da contabilidade de gestão oferece ponderar, sem prejuízo de outros temas que pode colocar, se este tem, de modo universal ou pelo menos generalizado, maturidade em termos de utilização; e se, por esta via, seria um efetivo facilitador quanto a alimentar o reporte da receita e dos encargos associados à descentralização e monitorizar, em particular, os dados relativos aos domínios com expressão financeira no FFD, em confrontação com as verbas do OE objeto de execução orçamental, por duodécimos; sem prejuízo da informação de gestão que pode, e deve, ser gerada.

Os pontos §328 a 330 do Relato parecem concluir que este subsistema está ainda a fazer o seu caminho.

O modo de concretizar a recolha e tratamento dos dados é da esfera de cada entidade, no quadro dos procedimentos estatuídos no OE e no Decreto-regulamentar.

O reporte vigente tem-se mantido estável desde a sua entrada em produção – PR FFD; com a generalização do esforço de reportar os dados nesta peça, considera-se, haverá melhores condições de cada Entidade verificar e implementar as rotinas que são necessárias à recolha e tratamento da informação, e também de se poder, sucessiva e sequentemente, intentar verificar alternativas que possam vir a facilitar o processo.

§236

“a questão do subsistema contabilístico de referência para a prestação de informação numérica é uma questão técnica relevante (...) solicitando a DGAL a introdução em SISAL de informação em função dos pagamentos os municípios não conseguem gerar, de forma direta e imediata, um ficheiro que reflita os respetivos valores, (...)”

Em SNC-AP o ciclo orçamental retrata todas as fases de execução, incluindo obrigações, afigurando-se de considerar que os sistemas implementados devem permitir a rastreabilidade das operações, independentemente da ordem de pagamento poder agregar várias liquidações.

§249

“A DGAL começou, em junho de 2022, por efetuar uma recolha de informação dos valores globais acumulados desde janeiro solicitando, por domínio, as transferências recebidas, as receitas arrecadadas pelos municípios no âmbito do exercício das competências, e a despesa realizada”

Esta recolha foi disponibilizada pela DGAL aos municípios pela primeira vez em maio de 2021, com pedido de dados relativos ao ano de 2020 e ao primeiro trimestre de 2021, conforme anexo



Oficio_Circular_S-00
0636-2021.pdf

§252

“Cumulativamente, vigorou um pedido de “informação adicional” relacionado com o “reporte das receitas arrecadadas e dos encargos diretamente relacionados com a descentralização de competências” no domínio da Educação”

Foi uma recolha através do preenchimento de ficheiro Excel, como tentativa de facilitar o preenchimento e obter mais respostas. Os dados recolhidos foram relativos a janeiro a outubro de 2022.

Neste ofício alertava-se para a existência de dois fundos a financiar a transferência de competências na área da Educação para os municípios: FSM e FFD e com indicação expressa de que a informação a remeter não deveria incluir os montantes correspondentes ao Fundo Social Municipal, conforme referido na nossa resposta de 24/05/2023.



Oficio_Circular_S-00
1441-2022.pdf

§253

“Em substituição ao formulário descontinuado, e visando, ainda, recolher os valores acumulados de dezembro de 2022, a DGAL disponibilizou outro documento de reporte que solicitava os mesmos campos da anterior (as transferências recebidas, as receitas arrecadadas no exercício das competências e as despesas relacionadas com as mesmas).”

Trata-se da peça de relato FFD no SISAL, com reporte mais detalhado, por classificação económica e que se mantém – domínios, receita e despesa por natureza.

A PR FFD foi disponibilizada em janeiro de 2023, mas o formato da peça de relato (XSD) e respetivas regras de submissão, foi comunicado em outubro de 2022 aos municípios e respetivas *software houses* por forma a que os mesmos se pudessem preparar para o novo ano económico.

Partilha-se o documento então disponibilizado.



Software.pdf

§256 e 257

Dá-se nota de que o ponto 257 se refere ao formulário mencionado no ponto 256.

§258

“Já após essa suspensão, a DGAL, através de circular de 04 de setembro de 2023, veio definir um novo documento de reporte disponível no SISAL, para os períodos de 2022 (dados anuais acumulados) e 2023 (dados mensais acumulados), alertando para a possibilidade da retenção de fundos municipais em caso de incumprimento do dever de informação.”

Sugere-se rever a formulação porquanto não foi definido qualquer novo documento de reporte; a circular respeita à PR FFD lançada em janeiro e referida no ponto §253.

A comunicação feita visou apenas lembrar e detalhar aspetos técnicos associados ao reporte da PR FFD, no quadro do esforço de incentivar a adesão ao reporte, que se apresenta como passo prévio à análise de dados ou de melhorias que se possam vir a introduzir no reporte em produtivo.

§261

“nota de rodapé 153: “Essas dificuldades também se deram ao nível tecnológico: Com efeito, do lado da DGAL, a incapacidade em reunir as condições tecnológicas para acomodar as informações solicitadas aos municípios foi sinalizada à equipa de auditoria, sendo relatadas as limitações em recolher a informação financeira com uma codificação da despesa inequívoca, encontrando-se a tratar da questão junto do prestador de serviços (software house) que presta apoio no SISAL”.

A memória que temos do conversado não corresponde ao que aqui fica registado, porquanto se pensa não ter havido menção a dificuldades tecnológicas do lado da DGAL, mas ter-se referido que se tentou melhor perceber as dificuldades do lado dos municípios, em contacto com algumas *software houses*.

A peça de relato FFD foi desenhada e disponibilizada aos municípios em janeiro de 2023 e tem estado em produção. Nos primeiros meses do ano, a DGAL teve reuniões com as *software houses* dos municípios para perceber como estava a funcionar o seu sistema e qual o grau de automatismo dado que havia nota da necessidade de preenchimento manual. Desta interação, ficou a perceção de que os modelos implementados são variáveis, existindo mais automatismo nos municípios que se organizaram para ter codificação associada ao exercício das competências (ações no Plano de Atividades, tabelas de conversão, etc.), que se infere terá também a ver com a curva de experiência adquirida no processo.

§265

“E é também devido à falha na monitorização e nos mecanismos de correção que se explica que, apesar das queixas serem generalizadas, tenham sido muito poucos os pedidos de reforço de verbas, para os quais a DGAL estabeleceu uma metodologia com um conjunto exaustivo de procedimentos a que deveria obedecer a instrução do pedido e a posterior análise e decisão.”

Os procedimentos da instrução do pedido tiveram como objetivo dar cumprimento ao estabelecido em diversos diplomas legais, conforme consta do Anexo VII do Relato e sem os quais se considera que a DGAL não teria legitimidade para emitir um parecer final sobre a matéria.

§308

“Em virtude das falhas já explanadas quanto à monitorização e da publicação tardia do Decreto Regulamentar, esta Comissão acabou por ver o seu trabalho bastante limitado não havendo mesmo evidências que a segunda reunião tenha sido realizada”.

Sugere-se considerar que a segunda reunião foi realizada, conforme convocatória antes enviada; apenas não se encontrou evidência da respetiva ata, conforme antes informado “2.ª reunião Ata - Nos dados disponíveis não se encontra evidência da elaboração da ata referente à segunda reunião.” Envia-se lista de presenças das duas reuniões.



Anexo_16_2a
reunião.pdf



1_reuniao_CAFFD.p
df



2_reunião_CAFFD.p
df

www.portalautarquico.dgal.gov.pt



- ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAÚDE, I.P.



S/referência: Email de 20.11.2023

N/referência: 64100/2023/GAI/ACSS

Exma. Senhora
Juíza Conselheira
Departamento de Auditoria IX
Tribunal de Contas
Dr.ª Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes
Capote
DAIX@tcontas.pt

Assunto: Processo n.º 10/2023 - AUDIT, 2ª S – Relato de Auditoria - Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022)

Relativamente ao assunto em epígrafe, tendo este Instituto sido notificado do Relato do Processo de Auditoria n.º 10/2023-AUD, através do v/ email, de 20.11.2023, cujo teor mereceu a nossa melhor atenção, serve o presente para informar V/ Ex. que não dispomos de quaisquer observações a formular sobre o mesmo.

Ficamos ao dispor para qualquer informação ou esclarecimento adicional que seja necessário.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Vitor Herdeiro

Digitally signed by Vitor Herdeiro
DN: Vitor Herdeiro, O=Administração Central
do Sistema de Saúde, PT, Title=Presidente do
Conselho Diretivo, CN=PT
Date: 2023.12.08 13:08:18 +01:00
Reason:

Victor Herdeiro



- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES (ANMP)



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

Ex.mo Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas

OFI_769/2023/FD

29.11.2023

Ass: **Processo n.º 10/2023 - AUDIT, 2ª S - RELATO DE AUDITORIA - Auditoria à dimensão financeira da descentralização – 2022**

Na sequência do Vosso contacto de 20 de novembro sobre o assunto em epígrafe, a ANMP entende fazer as seguintes considerações:

Os Municípios Portugueses, estão, desde sempre, disponíveis para a assunção de novas responsabilidades encarando o atual processo de descentralização como um caminho para reorganizar Portugal, potenciar o seu desenvolvimento e a competitividade dos territórios.

Naturalmente que tal desiderato não tem sido alheio a constrangimentos e dificuldades, quer pela multiplicidade e dimensão dos recursos envolvidos – financeiros, administrativos, humanos e patrimoniais –, mas também pelos múltiplos setores de atividade em causa, o que tem implicado um grande esforço dos eleitos e das equipas municipais.

No ano de 2022 vigorava, ainda, o período de assunção gradual das competências pelo que nem todos os municípios exerciam, à data, as competências decorrentes da Lei 50/2028, de 16 de agosto¹

Durante este período transitório, fruto de vários fatores ligados quer à própria complexidade do processo, ao princípio da neutralidade financeira, ao período pandémico e à inesperada inflação constatou-se a necessidade de reavaliar e adequar algumas situações que, face ao tempo entretanto decorrido, se mostravam desadequadas com a realidade.

¹ Na educação só a partir de 1 de abril de 2022 ocorreu a universalização; Na saúde, durante 2022, foram assinados cerca de 50 autos de transferência (num universo de 201 municípios); Na cultura, durante 2022, foram subscritos cerca de 46 protocolos (num universo de 71 monumentos/5 museus); Na ação social, até 31 de dezembro de 2022 exerciam esta competência cerca de 100 municípios (em 275 municípios).

Em consequência, durante os anos de 2022 e 2023 a ANMP procedeu, junto do Governo, a uma renegociação das matérias que maior impacto têm nos municípios.

Em 22 de julho de 2022 a ANMP celebrou com o Governo o Acordo Setorial de Compromisso, para as áreas da educação e da saúde e, em 3 de janeiro de 2023, para a área social.

Os Acordos reconhecem a dinâmica deste processo e traduzem a necessidade de ajustamentos quer financeiros, quer decorrentes de situações que se vieram a revelar desadequadas e que por isso obrigaram a algumas alterações legais. Nesta sequência, foram alterados os diplomas setoriais da saúde, educação e ação social.

Não obstante, nem todas as matérias acordadas se encontram já operacionalizadas pelo que ainda não é possível, no seu todo, fazer uma avaliação das medidas previstas.

Acrescem atualmente preocupações e dúvidas sobre o funcionamento do Fundo de Financiamento da Descentralização, em particular na área da educação, relacionadas com dificuldades na identificação das transferências financeiras efetuadas pela DGAL, bem como o reconhecimento com precisão das verbas que, não obstante se destinarem a cobrir despesa com a educação, são asseguradas através do Fundo Social Municipal (FSM).

Os constrangimentos apontados, já transmitidos ao Governo com pedidos de clarificação e adoção de melhores procedimentos, impedem a verificação da adequabilidade/suficiência das verbas disponibilizadas para posteriores eventuais «*acertos de contas*».

Por fim, refira-se que a ANMP pretende criar um observatório da descentralização de forma a assegurar um acompanhamento, monitorização e avaliação de todo este processo e ainda dispor de informação estatística que permita verificar a adequação dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais garantindo-se assim a universalidade e igualdade de oportunidades no acesso aos serviços públicos, a qualidade na respetiva prestação e a eficiência e eficácia da gestão pública.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-geral



Rui Solheiro



▪ MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

INFORMAÇÃO



MUNICÍPIO DE
GUIMARÃES



Concordo, à consideração
do Senhor Presidente.
D.T.C.S.P., 05/12/2023
Franc Xavier

Lucinda.
Remete-se ao
Tribunal de Contas.
05.12.2023
Domingo Marques

NIPG: 84189/23

Informação nr.: 197/2023

Assunto: Pronúncia sobre o relato de auditoria à dimensão financeira do processo de Descentralização de Competências (2022).

Por e-mail de 20 de novembro de 2023, o Departamento de Auditoria do Tribunal de Contas remeteu o relato de auditoria identificada em assunto.

Analisado o relato de auditoria em articulação com os serviços municipais envolvidos, cumpre pronunciarmos relativamente ao ponto 276, importando referir que, aquando da alteração orçamental efetuada em maio de 2022, apenas foi considerada a receita correspondente aos 9 duodécimos, que veio a ser transferida pelo Ministério da Educação e Ciência, conforme anexo I.

Quanto à receita proveniente dos Encarregados de Educação relativa ao fornecimento de refeições escolares, informa-se que não foi considerada aquando da alteração orçamental, devido à ausência de informação sobre o número de alunos abrangidos pela ação social escolar.

Salienta-se que a execução do orçamento da receita ascendeu a 98,61% e da despesa a 79,64%, conforme anexos II e III.

Relativamente ao projeto de recomendações, constante do ponto 9 do relato, informa-se que o Município de Guimarães tem encetado todos os esforços na regularização dos valores relativos às refeições escolares, sendo que atualmente a taxa de regularização é de 89,68%.

À consideração superior,

Guimarães, 5 de dezembro de 2023,

A Chefe de Divisão de auditoria e Qualidade

CHEFE DE DIVISÃO

(Graça Moura)

Assinatura digitalizada: GMA CA MOURA
09-12-2023



ENTIDADE		ALTERAÇÕES AO ORÇAMENTO DA DESPESA				Página : 1
MUNICÍPIO DE GUIPORAES		ALTERAÇÃO NÚMERO : 144	NÚMERO 4 DO ANO CONTABILÍSTICO DE 2022		DATA DE APROVAÇÃO	2022/05/03
IDENTIFICAÇÃO DAS RUBRICAS		DESPESA				
CLASSIFICAÇÃO DEGRÁUICA ECONÓMICA	DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO ANTERIOR	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS		DOTAÇÃO SEGUINTI	
			INSCRIÇÕES / REPOSICÓES	DEMINUIÇÕES / ANULAÇÕES		
03	DEPARTAMENTO DE OBRAS MUNICIPAIS	198.240,00	869.301,50		1.067.541,50	
02	ACQUIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	198.240,00	869.301,50		1.067.541,50	
0202	ACQUIÇÃO DE SERVIÇOS	198.240,00	869.301,50		1.067.541,50	
020203	CONSERVAÇÃO DE BENS	198.240,00	869.301,50		1.067.541,50	
07	DEPARTAMENTO DE INTERVENÇÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO	18.182.986,00	2.634.692,81		20.817.678,81	
01	DESPESAS COM O PESSOAL	10.807.561,00	1.589.433,07		12.397.394,07	
0101	REMUNERAÇÕES CERTAS E PERMANENTES	8.917.773,00	1.294.243,07		10.212.016,07	
010104	PESSOAL DOS QUADROS - REGIME DE CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO	6.809.851,00	937.851,00		7.747.702,00	
01010401	PESSOAL EM FUNÇÕES	6.809.851,00	937.851,00		7.747.702,00	
01010402	PESSOAL CONTRATADO A TERMO	14.146,00	13.748,00		27.894,00	
01010601	PESSOAL EM FUNÇÕES	14.146,00	13.748,00		27.894,00	
020113	SUBSÍDIO DE EXERCÍCIO	867.409,00	117.480,07		984.889,07	
01011301	SUBSÍDIO REPEIÇÃO-QUADRO	865.651,00	113.487,07		979.538,07	
01011302	SUBSÍDIO REPEIÇÃO-OUTRA SITUAÇÃO	2.158,00	3.993,00		6.351,00	
020114	SUBSÍDIO DE FÉRIAS E NATAL	1.226.373,00	228.166,00		1.454.539,00	
01011401	SUBSÍDIO DE FÉRIAS/NATAL - QUADRO	1.218.373,00	219.523,00		1.437.896,00	
01011402	SUBSÍDIO FÉRIAS/NATAL - OUTRA SITUAÇÃO	5.000,00	5.643,00		13.643,00	
0102	ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS	16.413,00	4.840,00		21.253,00	
010204	AJUDAS DE CUSTO	500,00	393,00		893,00	
010205	ABONO PARA FALSAS	10.800,00	2.042,00		12.842,00	
010210	SUBSÍDIO DE TRABALHO NOCTURNO	113,00	396,00		1.109,00	
010212	INDENIZACÓES POR CESSAÇÃO DE FUNÇÕES	5.000,00	1.409,00		6.409,00	
0103	SEGURANÇA SOCIAL	1.873.775,00	289.350,00		2.163.125,00	
010303	SUBSÍDIO FAMILIAR A CRIANÇAS E JOVENS	30.000,00	756,00		30.756,00	
010305	CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL	1.843.775,00	289.350,00		2.133.369,00	
01030502	SEGURANÇA SOCIAL PESSOAL EM REGIME CONTRATO TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS (SCTPV)	1.843.775,00	289.350,00		2.133.369,00	
0103050201	CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	696.142,00	104.711,00		799.293,00	
0103050202	SEGURANÇA SOCIAL-REGIME GERAL	1.157.553,00	185.483,00		1.343.076,00	
02	ACQUIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	7.375.025,00	1.045.259,84		8.420.284,84	
0201	ACQUIÇÃO DE BENS	4.288.532,00	822.044,52		5.110.576,52	
020105	ALIMENTAÇÃO- REFEIÇÕES CONFECCIONADAS	4.210.521,00	709.704,27		4.920.235,27	
020106	ALIMENTAÇÃO- GÉNEROS PARA CONFECCIONAR	78.001,00	112.340,26		190.341,26	
0202	ACQUIÇÃO DE SERVIÇOS	3.086.493,00	223.215,32		3.309.708,32	
020210	TRANSPORTES	2.086.493,00	223.215,32		2.309.708,32	
11	DEPARTAMENTO FINANÇEIRO E DE DESENV. ECONÓMICO	466.000,00	13.643,00		479.643,00	
01	DESPESAS COM O PESSOAL	466.000,00	13.643,00		479.643,00	
0103	SEGURANÇA SOCIAL	466.000,00	13.643,00		479.643,00	
010309	SEGUROS	466.000,00	13.643,00		479.643,00	
01030901	SEGUROS ACIDENTES TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS	466.000,00	13.643,00		479.643,00	
TOTAL ...		18.847.226,00	3.517.637,41		22.364.863,41	
TOTAL DE DESPESAS CORRENTES ...			3.517.637,41			
TOTAL DE DESPESAS DE CAPITAL ...						

DESPACHO

Em ___ de _____ de _____

Em 3 de Maio de 2022
(Sofia Ferreira)

(Competência subdelegada por despacho do Presidente de Câmara, datada de 2021/10/21)



DEMONSTRAÇÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA

Rubrica	Designação	Previsões corrigidas (1)	Receitas por cobrar de períodos anteriores (2)	Receitas líquidas (3)	Receitas anuladas (4)	Receitas cobradas brutas (5)	Reembolsos e Restituições		Receitas Cobradas Líquidas			Receita por cobrar no final do período (11)	Grau de Execução Orçamental	
							Emittidos (6)	Pagos (7)	Períodos anteriores (8)	Período corrente (9)	Total (10) = (8) + (9)		Períodos anteriores (12) = (8) / (11) x 100	Período corrente (13) = (9) / (11) x 100
	Receita corrente	98.373.100,99 €	8.819.189,80 €	106.434.413,69 €	5.573.261,67 €	100.251.518,83 €	1.880.244,24 €	1.880.244,24 €	169.873,29 €	98.201.401,30 €	98.371.274,59 €	11.309.067,23 €	0,17	99,83
R1	Receita fiscal	38.754.919,11 €		39.335.774,86 €	580.855,75 €	39.335.774,86 €	580.855,75 €	580.855,75 €	-179.601,35 €	38.934.520,46 €	38.754.919,11 €		-0,46	100,46
R11	Impostos diretos	38.754.919,11 €		39.335.774,86 €	580.855,75 €	39.335.774,86 €	580.855,75 €	580.855,75 €	-179.601,35 €	38.934.520,46 €	38.754.919,11 €		-0,46	100,46
R12	Impostos indiretos													
R2	Contribuições para sistemas de proteção social e subsistemas													
R3	Taxas, multas e outras penalidades	4.892.212,19 €	215.379,47 €	5.542.942,01 €	292.891,06 €	4.917.008,06 €	24.933,87 €	24.933,87 €	75.685,26 €	4.816.388,93 €	4.892.074,19 €	573.356,23 €	1,55	98,45
R4	Rendimentos de propriedade	3.686.126,43 €	7.621.358,49 €	6.806.514,35 €	1.922.904,67 €	3.685.293,13 €	186,70 €	186,70 €	78.747,77 €	3.606.358,66 €	3.685.106,43 €	8.819.861,74 €	2,14	97,84
R5	Transferências e subsídios correntes	47.100.334,25 €		49.963.433,96 €	2.356.107,81 €	48.355.783,92 €	1.255.485,07 €	1.255.485,07 €	-20.333,23 €	47.120.632,08 €	47.100.298,85 €	507.027,30 €	-0,04	100,04
RS1	Transferências correntes	47.100.334,25 €		49.963.433,96 €	2.356.107,81 €	48.355.783,92 €	1.255.485,07 €	1.255.485,07 €	-20.333,23 €	47.120.632,08 €	47.100.298,85 €	507.027,30 €	-0,04	100,04
RS11	Administrações Públicas	47.100.299,25 €		49.958.433,96 €	2.356.107,81 €	48.355.783,92 €	1.255.485,07 €	1.255.485,07 €	-20.333,23 €	47.120.632,08 €	47.100.298,85 €	502.027,30 €	-0,04	100,04
RS111	Administração Central - Estado Português	47.038.754,52 €		49.896.889,23 €	2.356.107,81 €	48.294.239,19 €	1.255.485,07 €	1.255.485,07 €	-20.333,23 €	47.059.087,35 €	47.038.754,12 €	502.027,30 €	-0,04	100,04
RS112	Administração Central - Outras entidades	12.267,98 €		12.267,98 €		12.267,98 €				12.267,98 €	12.267,98 €			100,00
RS113	Segurança Social													
RS114	Administração Regional													
RS115	Administração Local	49.276,75 €		49.276,75 €		49.276,75 €				49.276,75 €	49.276,75 €			100,00
RS12	Exterior - U E	10,00 €												
RS13	Outras	25,00 €		5.000,00 €								5.000,00 €		
RS2	Subsídios correntes													
R6	Venda de bens e serviços	3.783.951,72 €	971.078,77 €	4.629.762,60 €	410.116,37 €	3.791.754,64 €	8.425,92 €	8.425,92 €	215.759,78 €	3.567.568,94 €	3.783.328,72 €	1.407.396,28 €	5,70	94,28
R7	Outras receitas correntes	155.557,29 €	11.373,07 €	155.985,91 €	10.386,01 €	165.904,22 €	10.356,93 €	10.356,93 €	-384,94 €	155.932,23 €	155.547,29 €	1.425,68 €	-0,25	100,24
	Receita de capital	10.595.683,21 €		10.022.153,21 €	1.140.897,94 €	10.022.153,21 €	1.140.897,94 €	1.140.897,94 €	-924,95 €	8.882.180,22 €	8.881.255,27 €		-0,01	83,83
R8	Venda de bens de investimento	97.150,00 €		97.150,00 €		97.150,00 €				97.150,00 €	97.150,00 €			100,00
R9	Transferências e subsídios de capital	10.498.064,33 €		9.924.549,34 €	1.140.897,94 €	9.924.549,34 €	1.140.897,94 €	1.140.897,94 €	-924,95 €	8.784.576,35 €	8.783.651,40 €		-0,01	83,68
R91	Transferências de capital	10.498.064,33 €		9.924.549,34 €	1.140.897,94 €	9.924.549,34 €	1.140.897,94 €	1.140.897,94 €	-924,95 €	8.784.576,35 €	8.783.651,40 €		-0,01	83,68
R911	Administrações Públicas	10.498.064,33 €		9.924.549,34 €	1.140.897,94 €	9.924.549,34 €	1.140.897,94 €	1.140.897,94 €	-924,95 €	8.784.576,35 €	8.783.651,40 €		-0,01	83,68
R9111	Administração Central - Estado Português	10.496.682,33 €		9.903.172,34 €	1.120.897,94 €	9.903.172,34 €	1.120.897,94 €	1.120.897,94 €	-924,95 €	8.783.199,35 €	8.782.274,40 €		-0,01	83,68
R9112	Administração Central - Outras entidades	1.377,00 €		21.377,00 €	20.000,00 €	21.377,00 €	20.000,00 €	20.000,00 €		1.377,00 €	1.377,00 €			100,00
R9113	Segurança Social													
R9114	Administração Regional													
R9115	Administração Local	5,00 €												
R912	Exterior - U E													
R913	Outras													
R92	Subsídios de capital													
R10	Outras receitas de capital	15,00 €												
R11	Reposições não abatidas aos pagamentos	49.573,41 €	1.856,56 €	49.579,27 €		49.573,41 €			44,14 €	49.529,27 €	49.573,41 €	1.862,42 €	0,09	99,91
R12	Receita com ativos financeiros	453,88 €		453,87 €		453,87 €				453,87 €	453,87 €			100,00
R13	Receita com passivos financeiros													
R14	Saldo da Gestão Anterior - Operações Orçamentais	27.053.001,90 €		27.053.001,90 €		27.053.001,90 €				27.053.001,90 €	27.053.001,90 €			100,00
	Total:	136.071.359,51 €	8.821.046,36 €	143.559.148,07 €	6.714.159,61 €	137.376.247,35 €	3.021.142,18 €	3.021.142,18 €	168.992,48 €	134.186.112,69 €	134.355.105,17 €	11.310.929,65 €	0,12	98,61



PRESTAÇÃO DE CONTAS 2022



DEMONSTRAÇÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA

Classificação	Designação	Despesa por pagar de períodos anteriores	Dotações corrigidas	Cativos / descativos	Compromissos	Obrigações	Despesas pagas líquidas de reposições			Compromissos a transitar	Obrigações por pagar	Grau de Execução Orçamental	
							Períodos anteriores	Período corrente	Total			Períodos anteriores	Período corrente
							(1)	(2)	(3)			(4)	(5)
	Despesa corrente	1.709.737,00 €	87.304.109,39 €		85.689.066,61 €	78.998.736,54 €	1.376.368,30 €	75.443.109,97 €	76.819.478,27 €	6.690.330,07 €	2.179.258,27 €	1,58	86,41
D1	Despesas com o pessoal	336.780,34 €	30.981.714,07 €		30.785.387,48 €	30.767.963,51 €	336.780,34 €	30.090.310,60 €	30.427.090,94 €	17.423,97 €	340.872,57 €	1,09	97,12
D11	Remunerações Certas e Permanentes	305.797,36 €	23.714.913,07 €		23.534.076,91 €	23.534.076,91 €	305.797,36 €	22.931.840,76 €	23.237.638,12 €		296.438,79 €	1,29	96,70
D12	Abonos Variáveis ou Eventuais	15.617,28 €	665.129,00 €		658.558,21 €	658.558,21 €	15.617,28 €	635.179,96 €	650.797,24 €	1,46 €	7.759,51 €	2,35	95,50
D13	Segurança social	15.365,70 €	6.601.672,00 €		6.592.752,36 €	6.575.329,85 €	15.365,70 €	6.523.289,88 €	6.538.655,58 €	17.422,51 €	36.674,27 €	0,23	98,81
D2	Aquisição de bens e serviços	1.209.336,03 €	34.793.600,89 €		33.972.731,03 €	28.504.483,04 €	996.758,96 €	25.804.871,23 €	26.801.630,19 €	5.468.247,99 €	1.702.852,85 €	2,87	74,17
D3	Juros e outros encargos		196.354,00 €		176.491,59 €	132.286,30 €		132.274,00 €	132.274,00 €		44.205,29 €		67,37
D4	Transferências e subsídios correntes	21.261,18 €	18.651.187,49 €		18.188.033,33 €	17.149.676,18 €	17.815,74 €	17.127.042,54 €	17.144.858,28 €	1.038.357,15 €	4.817,90 €	0,10	91,83
D41	Transferências correntes	802,43 €	9.485.433,10 €		9.385.375,59 €	8.622.948,85 €	302,43 €	8.617.828,52 €	8.618.130,95 €		762.426,74 €	0,00	90,85
D411	Administrações Públicas		2.996.889,00 €		2.991.919,55 €	2.684.730,95 €		2.684.730,95 €	2.684.730,95 €		307.188,60 €		89,58
D4111	Administração Central - Estado Português		1,00 €										
D4112	Administração Central - Outras entidades		1,00 €										
D4113	Segurança Social		2,00 €										
D4114	Administração Regional												
D4115	Administração Local		2.996.885,00 €		2.991.919,55 €	2.684.730,95 €		2.684.730,95 €	2.684.730,95 €		307.188,60 €		89,58
D412	Entidades do Setor Não Lucrativo	500,00 €	5.382.639,31 €		5.322.182,90 €	5.013.820,53 €		5.009.298,03 €	5.009.298,03 €		4.522,50 €		93,06
D413	Famílias	302,43 €	698.681,01 €		664.469,21 €	644.461,17 €	302,43 €	643.863,34 €	644.165,77 €		20.008,04 €	0,04	92,15
D414	Outras		407.223,78 €		406.803,93 €	279.936,20 €		279.936,20 €	279.936,20 €		126.867,73 €		68,74
D42	Subsídios Correntes	20.458,75 €	9.165.754,39 €		8.802.657,74 €	8.526.727,33 €	17.513,31 €	8.509.214,02 €	8.526.727,33 €		275.930,41 €	0,19	92,84
D5	Outras despesas correntes	142.359,45 €	2.681.252,94 €		2.566.423,18 €	2.444.327,51 €	25.013,26 €	2.288.611,60 €	2.313.624,86 €		122.095,67 €	0,93	85,36
	Despesa de capital	117.831,22 €	48.767.250,12 €		42.486.341,16 €	33.212.423,50 €	117.831,22 €	32.928.586,47 €	33.046.417,69 €		9.273.917,66 €	0,24	67,52
D6	Aquisição de bens de capital	117.831,22 €	33.831.004,85 €		27.647.406,76 €	21.494.879,50 €	117.831,22 €	21.211.042,47 €	21.328.873,69 €		6.152.527,26 €	0,35	62,70
D7	Transferências e subsídios de capital		9.835.742,27 €		9.743.924,23 €	6.631.533,83 €		6.631.533,83 €	6.631.533,83 €		3.112.390,40 €		67,42
D71	Transferências de capital		9.835.742,27 €		9.743.924,23 €	6.631.533,83 €		6.631.533,83 €	6.631.533,83 €		3.112.390,40 €		67,42
D711	Administrações Públicas		5.647.757,00 €		5.587.622,70 €	3.355.688,90 €		3.355.688,90 €	3.355.688,90 €		2.231.933,80 €		59,42
D7111	Administração Central - Estado Português												
D7112	Administração Central - Outras entidades												
D7113	Segurança Social												
D7114	Administração Regional												
D7115	Administração Local		5.647.757,00 €		5.587.622,70 €	3.355.688,90 €		3.355.688,90 €	3.355.688,90 €		2.231.933,80 €		59,42
D712	Entidades do Setor não Lucrativo		3.859.131,27 €		3.827.461,10 €	3.221.788,17 €		3.221.788,17 €	3.221.788,17 €		605.672,93 €		83,49
D713	Famílias		73.851,00 €		73.840,43 €	54.056,76 €		54.056,76 €	54.056,76 €		19.783,67 €		73,20
D714	Outras		255.000,00 €		255.000,00 €						255.000,00 €		
D72	Subsídios de capital												
D8	Outras despesas de capital		1.001,00 €										
D9	Despesa com ativos financeiros		11.003,00 €		10.000,00 €	1.000,00 €		1.000,00 €	1.000,00 €		9.000,00 €		9,09
D10	Despesa com passivos financeiros		5.088.499,00 €		5.085.010,17 €	5.085.010,17 €		5.085.010,17 €	5.085.010,17 €				99,93
	Total:	1.827.568,22 €	136.071.359,51 €		128.175.407,77 €	112.211.160,04 €	1.494.199,52 €	108.371.696,44 €	109.865.895,96 €	15.964.247,73 €	2.345.264,08 €	1,10	79,64



▪ MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA



Tribunal de Contas - Direção-Geral
geral@tcontas.pt
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

N.º Ref.º: S-CMA/2023/23316

Data: 2023/12/05

ASSUNTO: Audiência Prévias - Proc. n.º 10/2023 - AUDIT, 2.ª S - Relato de Auditoria (DAR)

Na sequência do V.º e-mail, datado de 20/11/2023, no âmbito do Relato de Auditoria referido em epígrafe, vem o Município de Albufeira, em sede de audiência prévia, e nos termos da lei, fazer a pronúncia que entende por pertinente, sobre matérias constantes no Relato que lhe são a cometidas, mediante informação que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal

- José Carlos Martins Roló -

DF/es



DEPARTAMENTO DE GESTÃO E FINANÇAS

INFORMAÇÃO

Processo n.º 10/2023 - AUDIT, 2ª S

Em sede de pronúncia ao Relato da Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização estabelecido pela Lei n.º 50/2018, no ano 2022 (Processo n.º 10/2023 - AUDIT, 2ª S), informa-se o seguinte, com respeito a matérias constantes no mesmo:

1. No âmbito da transferência do Fundo de Financiamento da Descentralização na área da Educação e no que concerne aos encargos com instalações para 2022, confirma-se que os valores para 2023 não foram revistos e que continua a ser recebido no Município de Albufeira o valor mensal de €28.165,00 (conforme referido no quadro apresentado na página n.º 43);
2. Relativamente à análise da Execução Financeira que consta na página n.º 44, e uma vez que a Contabilidade de Gestão ainda não se encontrava completamente adaptada à transferência de competências, não foi efetivamente possível imputar a totalidade das despesas efetuadas na área da Saúde. Esta situação encontra-se já ultrapassada e no corrente ano os valores apurados na Contabilidade de Gestão relativamente ao Fundo de Financiamento de Descentralização na área da Saúde já ultrapassam os €307.000,00, englobando despesas com pessoal e despesas com máquinas e viaturas também;
3. Tendo em conta as observações presentes nos pontos II_6, II_7 e II_3.2 e o Projeto de Recomendações ao Município de Albufeira constante nas páginas n.º 87 e n.º 88, informa-se que:
 - a) O Município de Albufeira já se encontra a investir recursos no subsistema de contabilidade analítica e já é possível relatar a informação financeira e não financeira relacionada com a descentralização desde 2022.
 - b) Desde 2022 que já se encontram incorporados no Relatório da Contabilidade de Gestão os dados relativos à descentralização de competências nas áreas da Educação e da Saúde, uma vez que ao nível da Ação Social e da Cultura não existiram

1/3



quaisquer valores transferidos para o Município de Albufeira nesse ano, no entanto foi apenas efetuada uma análise ao nível dos Proveitos e Custos. Em 2023 já será possível analisar o impacto da descentralização de competências ao nível de todas as áreas.

- c) Em 2023 já está a ser efetuado o apuramento dos valores relativos ao financiamento registado para a área da Saúde, efetuando a sua imputação à respetiva competência ao nível da Contabilidade de Gestão;

4. Concerne à nota n.º 89 da página 44, designadamente, as despesas com pessoal na área da Saúde, informa-se que por lapsu não terá sido remetido o valor correspondente nos vários e-mails trocados, o qual ascendeu a € 36.251,31, conforme se discrimina no mapa infra:

Município de Albufeira				Despesas Acreditadas por Funcionário				
Ano: 2022 - De janeiro a dezembro								
UF Func: 004	Nome: Eugénia Maria Mendes Casper Teles		UFMS:	005 - São Vicente da	4 013 35	28 506 03	28 791 35	8 624 00
				005 - São Vicente da	Nov Decimais	Nov Decimais	Nov Decimais	Tringulos Nov Decimais
Admissões			005 - São Vicente da					
Fórmula (2) Condição (1) (1)	5,00	Despesas	005 - São Vicente da					
Clas sem Subútils Refeição	50,00	ASSI (na parte de remuneraç	005 - São Vicente da					
Remuneração base	5 350,00	Clas Sem de Apoio (2) (1)	005 - São Vicente da					
Subútils Refeição	5 607,40	A.E.S.E.	005 - São Vicente da					
Remuneração Sub Refeição	5,40		005 - São Vicente da					
Subútils de férias	500,00		005 - São Vicente da					
Subútils de férias	500,00	Total de Despesas	005 - São Vicente da					
Subútils de férias	5 800,40	Totalizado	005 - São Vicente da					
Total da Classe	5 800,40		005 - São Vicente da					
UF Func: 005	Nome: Maria Conceição Oliveira Martins Sampaio		005 - São Vicente da					
Admissões			005 - São Vicente da					
Fórmula Remuneração (Emp. Geral)	5,00	Despesas	005 - São Vicente da					
Clas sem Subútils Refeição	50,00	ASSI (na parte de remuneraç	005 - São Vicente da					
Remuneração base	5 410,00	Clas Sem de Apoio (2) (1)	005 - São Vicente da					
Subútils Refeição	5 400,00	A.E.S.E. - 14	005 - São Vicente da					
Remuneração Sub Refeição	5,40		005 - São Vicente da					
Subútils de férias	500,00		005 - São Vicente da					
Subútils de férias	500,00	Total de Despesas	005 - São Vicente da					
Subútils de férias	5 900,00	Totalizado	005 - São Vicente da					
Total da Classe	5 900,00		005 - São Vicente da					
UF Func: 006	Nome: Lúcia Saba Gonçalves Vicente		005 - São Vicente da					
Admissões			005 - São Vicente da					
Acumulação (1) (2) anos 05	5,00	Despesas	005 - São Vicente da					
Ratou Estrutura (Especialidade Especial)	5,00	ASSI (na parte de remuneraç	005 - São Vicente da					
Clas sem Subútils Refeição	50,00	Clas Sem de Apoio (2) (1)	005 - São Vicente da					
Remuneração base	5 280,00	A.E.S.E. - 14	005 - São Vicente da					
Subútils Refeição	5 000,00		005 - São Vicente da					
Remuneração Sub Refeição	5,40		005 - São Vicente da					
Subútils de férias	500,00		005 - São Vicente da					
Subútils de férias	500,00	Total de Despesas	005 - São Vicente da					
A.E.S.E. - Encargos Gerais	50,40	Totalizado	005 - São Vicente da					
A.E.S.E. - Encargos	50,00		005 - São Vicente da					
Fórmula (3) (4) (5) (6) (7) (8)	50,00		005 - São Vicente da					
Fórmula (9) (10) (11) (12)	50,00		005 - São Vicente da					
Fórmula (13) (14) (15)	50,00		005 - São Vicente da					
Total da Classe	5 480,40		005 - São Vicente da					



5. Ainda referente à página 44, no que diz respeito à imputação de outras despesas no domínio da Saúde (para além de gastos com o pessoal), não obstante se reiterar que relativamente a 2022 foram sentidas dificuldades nesse apuramento decorrente das despesas em causa estarem englobadas em vários procedimentos, e consequentemente afetadas a várias rubricas orçamentais, ainda assim, após nova auscultação aos serviços, conseguiram-se apurar os seguintes valores adicionais ao já reportado:
- ✓ Despesas correntes - € 6.834,95
 - ✓ Despesas de capital - € 44.893,83
6. Assim, o montante a acrescentar às despesas na área da Saúde anteriormente apresentadas (147,0 m€) ascende a € 87.980,09, totalizando, aproximadamente, o valor de 235,0 m€.

Face ao exposto, sugere-se que as alegações ora apresentadas sejam remetidas ao Tribunal de Contas em sede de audiência prévia.

Albufeira, 05 de dezembro de 2023

A Técnica Superior da Divisão Financeira

(Ester Silva)

A Chefe da Divisão Financeira

(Marisa Camacho)

A Diretora do Departamento de Gestão e Finanças

(Carla Farinha)

▪ MUNICÍPIO DE COIMBRA

 Cláudia Nunes <claudia.nunes@cm-coimbra.pt> |  Tribunal de Contas - DAIX;  Helena Fernandes;  Luis Teiga Barros; + 3 |  1 | ter 22:49

FW: Processo n.º 10/2023 - AUDIT, 2ª S - RELATO DE AUDITORIA

 Processo n. 10_2023 AUDIT 2ª Secção_RELATO.pdf
2 MB

Não costuma receber e-mails de claudia.nunes@cm-coimbra.pt. [Saiba por que motivo isto é importante](#)

[Ex.mo](#) Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Encarrega-me o [Ex.mo](#) Senhor Presidente desta Câmara Municipal, Prof. Doutor José Manuel Silva, de informar V.ª Exa. de que, analisado o relatório da auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022), nenhum reparo há a fazer ao teor do mesmo.

Com os melhores cumprimentos



Cláudia Nunes
Adjunta do Gabinete de Apoio à Presidência

Câmara Municipal de Coimbra
Praça 8 de Maio
3000-300 Coimbra
Tel.: 239 857 500/ Ext. 303975

Email: claudia.nunes@cm-coimbra.pt

▪ MUNICÍPIO DA AMADORA



AMADORA
Câmara Municipal

Presidência



Exmo. Senhor Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Avenida da República, nº 65
1050-189 Lisboa

Por protocolo

TRIBUNAL DE CONTAS

E 10932/2023
2023/12/05



Sua Ref.ª

Reg. 5100872023

Nossa Ref.ª

2187/GP/2023

Data

2023/12/05

Assunto

Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022) - Processo nº 10/2023 |
AUDIT - 2ª Secção

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

O **Município da Amadora** citado para se pronunciar sobre as matérias constante do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, vem apresentar a sua pronúncia, nos termos do disposto no art. 13.º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, na sua redação atual, o que faz nos seguintes termos e fundamentos:

- a) Tendo em consideração a informação constante no Relato de Auditoria (doravante, Relato) relativamente ao Município da Amadora, há que referir que o mesmo, no **ponto 126**, não se afigura exato, ao afirmar que, no Município da Amadora, o PND em funções em 2022 (772) era superior ao número ditado pelo rácio (763), levando conseqüentemente a encargos que não são compensados pelas transferências da Administração Central.

De acordo com a documentação, disponibilizada a 22 de Agosto de 2023, no âmbito da requisição de informação nº 5 e que se junta como **documento 1**, de facto o número ditado pelo rácio era de 763 (628 AO's + 16 AO's TEIP + 4 AO's NEE's + 115 AT's), porém o total de PND em funções a 31/12/2022 era 753 (641 AO's + 112 AT's) e não os 772 indicados pelo TC no quadro 7, conforme decorre do ficheiro que se junta como **documento 2**.





Porquanto, para efeitos de cálculo da dotação máxima do PND por ano letivo, nos termos do disposto na Portaria n.º 272-A/2017 de 13 de setembro, na sua redação atual, considera-se apenas os assistentes operacionais e os assistentes técnicos, não se contabilizando os cozinheiros e os técnicos superiores. Razão pela qual, à data de 31/12/2022, o Município da Amadora tinha por colocar nos AE 7 AO's e 3 AT's, e não PND em número superior ao ditado pelo rácio.

b) No que se refere aos **pontos 194 e 195** do duto Relato, que se reproduz:

"(...).

194. Por fim, no caso do Município da Amadora, não foram outorgados contratos, tendo a delegação operado por despacho da Presidente da CM, que é omissa quanto à definição de procedimentos e quanto ao 'gestor do contrato', prevendo apenas a instituição de uma "plataforma colaborativa transversal de reporte e monitorização das verbas transferidas e das despesas realizadas".

195. Sobre este caso em concreto, é de realçar que embora o n.º 1 do artigo 4º do DL 21/2019 preveja a faculdade das competências descentralizadas serem delegadas no diretor das Escolas, a ausência de um instrumento contratual mais definidor ou densificador da delegação, designadamente das obrigações das partes, prejudica o acompanhamento, monitorização e controlo dessa delegação. Por outro lado, um ato unilateral não evidencia o acordo dos delegados.

(...).

Bem como ao **projeto de recomendações**, que refere que:

Ao Município da Amadora, que:

- *Tendo em conta as observações presentes no Ponto II_3.3 :*

No âmbito da delegação de competências celebre contratos interadministrativos com os Agrupamentos de Escolas que traduzam o acordo de ambas as partes.

(...)."

O artigo 117.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro, na sua redação atual, prevê, no seu nº 1 que "o Estado, as autarquias locais e as entidades intermunicipais articulam entre si, nos termos do artigo 4.º, a prossecução das respetivas atribuições, podendo, para o efeito, recorrer à delegação de competências", clarificando no número seguinte que "os órgãos dos municípios podem delegar competências nos órgãos da freguesias e das entidades intermunicipais".



Sendo certo que, nos termos do disposto no art. 120.º n.º 1 do mesmo diploma legal, prevê que “a delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade.”

Tendo em consideração o exposto nas normas supra citadas, tem sido entendimento da autarquia que os órgãos dos municípios apenas poderão delegar competências, mediante a celebração de contratos interadministrativos, nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais.

Razão pela qual, nos termos do disposto no art. 4.º n.º 1 do Decreto-lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro, na sua redação atual, conjugado com o previsto no art. 44.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, as competências previstas no diploma que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação e exercidas pela Câmara Municipal da Amadora foram delegadas na Presidente da Câmara Municipal que, por sua vez, as (sub)delegou nos Diretores dos Agrupamentos de Escolas do Concelho da Amadora, mediante o Despacho n.º 71/P/2021 de 17 de dezembro (disponibilizado no âmbito da requisição n.º 1).

No que concerne ao aludido prejuízo que daí poderá resultar para o acompanhamento, monitorização e controlo da delegação e, naturalmente, sem prejuízo da criação ou melhoria dos instrumentos de gestão, controlo e partilha de informação atualmente existentes, importa sublinhar que, não só o instrumento de delegação foi negociado com os Diretores dos AE da Amadora, como também o próprio, como referido, prevê a criação de uma plataforma colaborativa transversal de reporte e monitorização das verbas transferidas e das despesas realizadas.

Acresce o facto de que, no âmbito da manutenção das instalações, aquisição e manutenção de equipamentos, ASE, AEC e CAF, o Despacho n.º 71/P/2021 de 17 de dezembro remete para o instrumento celebrado para esse efeito com o Município da Amadora, o qual se encontra em anexo ao Relato de Auditoria e contém, nomeadamente, as regras relativas à elegibilidade da despesa, à execução e à prestação de contas.

É o que cumpre esclarecer, permanecendo, porém, totalmente disponíveis para o que tiverem por conveniente.

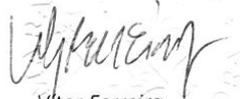


AMADORA
Câmara Municipal

Presidência

Os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente



Vítor Ferreira



Doc. 1

Dora Parreira

De: Filipa Monteiro
Enviado: 22 de agosto de 2023 15:07
Para: Luís Teiga Barros
Cc: Miguel Correia; Maria Morais
Assunto: RE: Processo 10/2023 - AUDIT 2ª S | Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização estabelecido pela Lei 50/2018
Anexos: Req.5.pdf; CMA_Quadro Geral Rácio PND.xlsx; DGEstE_Quadro PND-TEIP_Ano Letivo 22-23_24.11.2022.xlsx; Autorização DGEstE AO's Apoio NEE's_30.09.2022.pdf



Exmo. Senhor Dr. Luís Teiga Barros,

Na sequência dos elementos solicitados na sua Requisição n.º, remete-se informação relativa ao Pessoal Não Docente (doravante, PND), tendo por referência o ano 2022:

- Ficheiro Excel "CMA_Quadro Geral Rácio PND": contém os quadros elaborados pelos serviços com a ponderação entre PND em funções e respetivos rácios calculados pela DGEstE, para os anos letivos 2021/2022 e 2022/2023;
- Ficheiro Excel "DGEstE_QuadroPND-TEIP_Ano Letivo 22-23": contém quadro remetido pela DGEstE, em 24/11/2022, com o cálculo do PND para o ano letivo 2022/2023;
- Ficheiro PDF "Autorização DGEstE AO's Apoio NEE's": quadro remetido pela DGEstE em 30/09/2022 com o número de AO's autorizado excepcionalmente para apoio a alunos NEE's de JI no ano letivo 2022/2023.

É referir que, no início de cada ano letivo, o Município da Amadora realiza reuniões com cada Direção de AE's para aferir o rácio de PND, com base nos critérios definidos na Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09 e o número de alunos inscritos nos equipamentos escolares, e os dados do ano letivo transato no que se refere a TEIPs, apoios a NEEs, arquitetura e regime de horário. Para garantir o normal funcionamento da escola e gestão prudente entre receita e despesa a distribuição de recursos humanos pelos estabelecimentos escolares respeita um rácio arredondado por defeito. Em data posterior, (não fixa) a DGEstE, remete o cálculo de PND do ano letivo em curso, assente em decisão unilateral, que não é rigorosamente igual ao cálculo decorrente das reuniões realizadas com os diretores de AE, e que a autarquia respeita e cumpre rigorosamente, porque determina a receita transferida para a Edilidade referente à remuneração de pessoal não docente.

Importa, igualmente, referir que no decurso do ano letivo, existem oscilações de PND devido a vários fatores, nomeadamente não conclusão com sucesso do necessário período experimental, cessação de contrato de trabalho, aposentação, licença de maternidade e doença prolongada, entre outros. Também o número de alunos sofre oscilações de ano letivo para ano letivo e ao longo do ano.

Permanecemos disponíveis para os esclarecimentos adicionais, que tenham por necessários.

Os melhores cumprimentos,

Filipa Monteiro

Chefe de Gabinete



Presidência

Av. Movimento das Forças Armadas, 1
2700-595 Amadora - Portugal

T 214369000 Ext 1035

filipa.monteiro@cm-amadora.pt

www.cm-amadora.pt



Todas as informações contidas nesta mensagem eletrónica do Município da Amadora estão abrangidas pelo disclaimer disponível em:
https://www.cm-amadora.pt/aviso_confidencialidade.html

All the information contained within this electronic message from Município da Amadora is covered by the disclaimer at: https://www.cm-amadora.pt/aviso_confidencialidade.html



De: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Enviada: 16 de agosto de 2023 16:39

Para: Filipa Monteiro <Filipa.Monteiro@cm-amadora.pt>

Cc: Miguel Correia <miguelcorreia@tcontas.pt>; Maria Morais <mariamorais@tcontas.pt>

Assunto: RE: Processo 10/2023 - AUDIT 2ª S | Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização estabelecido pela Lei 50/2018

Exma. Dra. Filipa Monteiro,

Antes de mais, agradecemos a informações remetido. Em anexo enviamos a Requisição n.º 5 com dois pedidos.

Solicitamos a resposta **até ao dia 23 de agosto**.

Antecipadamente gratos.

LUIS TEIGA BARROS | AUDITOR
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-139 - Lisboa
T: +351 21 7945406 TM:
E: luisbarros@tcontas.pt
W: www.tcon19x.pt Facebook



De: Filipa Monteiro <Filipa.Monteiro@cm-amadora.pt>

Enviada: 14 de agosto de 2023 21:46

Para: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Cc: Miguel Correia <miguelcorreia@tcontas.pt>; Maria Morais <mariamorais@tcontas.pt>

Assunto: FW: Processo 10/2023 - AUDIT 2ª S | Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização estabelecido pela Lei 50/2018

Exmo. Senhor

Dr. Luis Teiga Barros,



Em referência ao solicitado na requisição 4 e de acordo com as informações dos serviços, cumpre informar seguinte:

1. Em anexo encontram-se as informações produzidas em 2022, com vista ao recrutamento de trabalhadores não docentes;
2. Entre 2020 e 2022 nenhum trabalhador oriundo da administração central ingressou na CMA, em virtude do processo de descentralização de competências;
3. Quanto a este ponto, remete-se o documento *excel* em anexo e expõe-se o seguinte:
 - a) Em termos de receita, foram validados os valores, exceto os blocos A+B, que consideramos que são incluídos nos "Encargos com as Instalações" e retirados de "Outros valores do CIA". Quanto ao montante da receita própria, foram incluídas a receita própria de refeições do JI (182.936,17€) e 1º ciclo (537.502,94€), no montante total de 720.439,11€ (consta do reporte do FSM, que demos conhecimento), conforme se discrimina no seguinte quadro:

Competência	Componente	Receita
PND	PND	9.884.622,00 €
Escola a tempo inteiro	AEC'S	3.189,23 €
	CAF	798.629,00 €
	A+B	48.057,63 €
	C+D	1.814.626,00 €
Encargos com instalações	Cláusula 35ª - Gestão da Rede Escolar	478.854,70 €
	Encargos com Empresas Limpeza	71.370,04 €
Apoios alimentares	Leite Escolar (ASE)	140.745,78 €
	Refeições (1, 2º, 3º Ciclo e Secundário)	41.443,80 €
Circuitos especiais de transporte	Nee's (ASE)	30.477,03 €
	Subtotal	13.115.981,38 €
Outros valores do CI	Outras Transferências - Projetos Atividade 197 e 199	57.813,35 €
	Auxílios Económicos (ASE)	38.761,74 €
	Bolsas de Mérito (ASE)	159.076,97 €
	Seguro Escolar (ASE)	18.065,20 €
	Cláusula 34ª - Transferências de Capital	3.699,57 €
	Cláusula 36ª - Equipamento e material didático na educação pré-escolar	13.325,00 €
	Cláusula 37ª - Outras Parcelas Comp. Funcionamento	67.359,98 €
	Total CI	361.709,49 €
	+	
Receita cobrada pelo Município		133.048,25 €
Receita própria refeições		720.439,11 €
FSM		3.607.640,00 €
	TOTAIS	17.988.915,23 €

- b) Em termos de despesa e, desconhecendo a forma de apuramento adotada pelo Tribunal de Contas, a leitura que fizemos, foi juntar o FSM ao CIA, uma vez que aparece essa linha da receita no final do quadro.

Nesse pressuposto, retirámos ao FSM a despesa que considerámos refletida pelo CIA (coluna de "valores a retirar ao FSM").



Assim, apresentamos a nossa forma de apuramento da despesa no quadro infra:

(Handwritten signature and stamp: "Município da Amadora")

Competência	Componente	Despesa FFD	Despesa FSM	Valores a retirar ao FSM	Valor a considerar FSM	Total
PND	PND	2.242.224,41 €	0 €	0 €	2.242.224,41 €	2.242.224,41 €
Escola a tempo inteiro	AEC'S	2.242.224,41 €	0 €	0 €	2.242.224,41 €	2.242.224,41 €
	CAF	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	A+B	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Encargos com instalações	C+D	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Cláusula 35ª - Gestão da Rede Escolar	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Encargos com Empresas Limpeza	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Leite Escolar (ASE)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Apoios alimentares	Refeições (1.ª, 2.ª, 3.ª Cida e Secundário)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Circuitos especiais de transporte	Nee's (ASE)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Transporte escolares	Transporte escolares	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Subtotal	2.242.224,41 €	0 €	0 €	2.242.224,41 €	2.242.224,41 €
	Outras Transferências - Projetos Atividade 197 e 199	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Auxílios Económicos (ASE)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Bolsas de Mérito (ASE)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Outros valores do CI	Seguro Escolar (ASE)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Cláusula 34ª - Transferências de Capital	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Cláusula 36ª - Equipamento e material didáctico na	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Cláusula 37ª - Outras Parcelas Comp.	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Total CI	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Total	2.242.224,41 €	0 €	0 €	2.242.224,41 €	2.242.224,41 €

- c) Em resumo, apresentamos o apuramento do diferencial entre a Receita e Despesa efetuado pelo Município da Amadora que se encontra resumido nos seguintes quadros:



12 13

Competência	Validação Receita		
	Receita CMA	Receita TdC	Diferencial Receita CMA vs TdC
PND	9 834 602,00 €	9 834 602,00 €	- €
Escola a tempo inteiro	804 812,28 €	804 812,28 €	- €
Encargos com instalações	2 209 900,48 €	2 161 832,78 €	- 48 067,68 €
Apoios alimentares	184 189,56 €	184 189,56 €	- €
Circuitos especiais de transporte	82 477,08 €	82 477,00 €	- 0,08 €
	13 115 981,38 €	13 067 913,62 €	- 48 067,76 €
Outros valores do CI	361 709,49 €	409 777,16 €	48 067,67 €
	361 709,49 €	409 777,16 €	48 067,67 €
+			
Receita cobrada pelo Município	183 145,25 €	183 145,25 €	- €
Receita própria refeições	720 439,11 €	- €	720 439,11 €
FSM	3 607 640,00 €	3 607 640,00 €	- €
Totais	17 988 915,23 €	17 268 476,03 €	- 720 439,20 €

Competência	Validação Despesa		
	Despesa CMA	Despesa TdC	Diferencial Despesa CMA vs TdC
PND	10 806 206,92 €	10 806 206,92 €	- €
Escola a tempo inteiro	1 544 885,24 €	1 220 065,80 €	- 324 819,44 €
Encargos com instalações	3 277 126,02 €	2 995 090,41 €	- 282 035,61 €
Apoios alimentares	3 018 087,92 €	4 861 444,56 €	1 843 356,64 €
Circuitos especiais de transporte	368 532,54 €	368 532,54 €	- €
Transporte escolares	38 928,98 €	178 501,54 €	139 572,56 €
Subtotal	19 053 767,62 €	20 429 841,77 €	1 376 074,15 €
Outros valores do CI	399 332,06 €	266 671,53 €	- 132 660,53 €
Totais	19 453 089,68 €	20 696 513,30 €	1 243 423,62 €

- d) Por fim apresentamos o quadro elaborado pelo Município da Amadora referente a receita e despesa associada à descentralização na área da Educação relativas a 2022:



0



Diferencial entre receita e despesa global apurada pela CMA

Competência	Receita	Despesa	Diferença
PND	9 934 602,00 €	10 806 206,92 €	- 971 604,92 €
Escola a tempo inteiro	804 822,28 €	1 544 585,24 €	- 740 072,96 €
Encargos com instalações	2 009 900,48 €	3 277 126,00 €	- 1 067 225,56 €
Apoios alimentares	184 189,58 €	3 013 087,80 €	- 2 833 898,36 €
Circuitos especiais de transporte	10 477,08 €	363 632,64 €	- 286 055,46 €
Transporte escolares	0 €	38 928,98 €	- 38 928,98 €
Subtotal	13 115 981,38 €	19 053 767,62 €	- 5 937 786,24 €
Outros valores do CI	361 709,49 €	399 322,06 €	- 37 612,57 €
	361 709,49 €	399 322,06 €	- 37 612,57 €
Receita cobrada pelo Município	183 148,28 €		
Receita própria refeições	700 439,11 €		
FSM	3 607 840,00 €		
Totais	17 888 915,23 €	19 453 089,68 €	- 1 464 174,45 €

Permanecemos disponíveis para qualquer esclarecimento adicional.

Os melhores cumprimentos,

Filipa Monteiro

Chefe de Gabinete



AMADORA
Câmara Municipal

Presidência

Av. Movimento das Forças Armadas, 1
2700-595 Amadora - Portugal

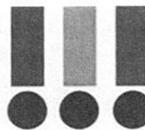
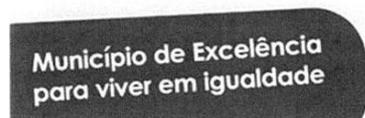
T 214369000 Ext 1035

filipa.monteiro@cm-amadora.pt

www.cm-amadora.pt

Todas as informações contidas nesta mensagem eletrónica do Município da Amadora estão abrangidas pelo disclaimer disponível em:
https://www.cm-amadora.pt/aviso_confidencialidade.html

All the information contained within this electronic message from Município da Amadora is covered by the disclaimer at: https://www.cm-amadora.pt/aviso_confidencialidade.html



De: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Enviada: 1 de agosto de 2023 09:08

Para: Filipa Monteiro <Filipa.Monteiro@cm-amadora.pt>

Cc: Miguel Correia <miguelcorreia@tcontas.pt>; Maria Morais <mariamorais@tcontas.pt>

Assunto: RE: Processo 10/2023 - AUDIT 2ª S | Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização estabelecido pela Lei 50/2018

Cara Dra. Filipa Monteiro,

Em anexo, segue a Requisição n.º 4. Incorpora dois pedidos anteriores. Mais solicitamos que a resposta **seja prestada até 15 de agosto**.

Antecipadamente gratos.

De: Luis Teiga Barros

Enviada: 31 de julho de 2023 18:07

Para: 'Filipa.Monteiro@cm-amadora.pt' <Filipa.Monteiro@cm-amadora.pt>

Cc: Miguel Correia <miguelcorreia@tcontas.pt>; Maria Morais <mariamorais@tcontas.pt>

Assunto: Processo 10/2023 - AUDIT 2ª S | Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização estabelecido pela Lei 50/2018

Cara Dra. Filipa Monteiro,

Boa tarde.

No âmbito da ação identificada em assunto, solicitamos informações produzidas pelos serviços do Município da Amadora, no ano de 2022, a propor a contratação de pessoal não docente para as escolas.

Antecipadamente gratos,

LUIZ TEIGA BARROS | AUDITOR
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-159 - Lisboa
T: +351 21 7945406 TM:
E: luisbarros@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

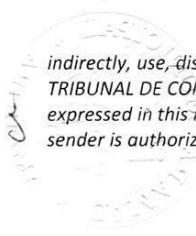


Tribunal de Contas - Portugal

Av. da República, Nº65
1050-159 Lisboa

Esta mensagem destina-se apenas à(s) pessoa(s) mencionada(s). Se recebeu esta mensagem por engano, por favor elimine-a imediatamente, bem como eventuais cópias existentes no seu sistema, destrua eventuais impressões e notifique o remetente. Não é permitida, directa ou indirectamente, utilizar, distribuir, imprimir ou copiar a totalidade ou parte desta mensagem se não for um dos destinatários. O TRIBUNAL DE CONTAS reserva-se ao direito de monitorizar todas as comunicações de correio electrónico efectuadas através das suas redes. Quaisquer opiniões expressas na mensagem são do próprio remetente, não representando a posição da instituição, excepto quando explicitamente indicado o contrário e por remetentes autorizados.

This message is for the named person's use only. If you received this message by mistake, please delete it and all copies from your system immediately, destroy any printed copies and notify the sender. You must not, directly or



indirectly, use, disclose, distribute, print or copy any part of this message if you are not the intended recipient. TRIBUNAL DE CONTAS reserves the right to monitor all e-mail communications through its networks. Any views expressed in this message are those of the individual sender, except where the message states otherwise and the sender is authorized to state them on behalf of TRIBUNAL DE CONTAS.

<http://www.tcontas.pt>
webmaster@tcontas.pt

Tribunal de Contas - Portugal

Av. da República, N.º 65
1050-159 Lisboa

Esta mensagem destina-se apenas a(s) pessoa(s) mencionada(s). Se recebeu esta mensagem por engano, por favor elimine-a imediatamente, bem como eventuais cópias existentes no seu sistema, destrua eventuais impressões e notifique o remetente. Não é permitida, directa ou indirectamente, utilizar, distribuir, imprimir ou copiar a totalidade ou parte desta mensagem se não for um dos destinatários. O TRIBUNAL DE CONTAS reserva-se ao direito de monitorizar todas as comunicações de correio electrónico efectuadas através das suas redes. Quaisquer opiniões expressas na mensagem são do próprio remetente, não representando a posição da instituição, excepto quando explicitamente indicado o contrário e por remetentes autorizados.

This message is for the named person's use only. If you received this message by mistake, please delete it and all copies from your system immediately, destroy any printed copies and notify the sender. You must not, directly or indirectly, use, disclose, distribute, print or copy any part of this message if you are not the intended recipient. TRIBUNAL DE CONTAS reserves the right to monitor all e-mail communications through its networks. Any views expressed in this message are those of the individual sender, except where the message states otherwise and the sender is authorized to state them on behalf of TRIBUNAL DE CONTAS.

<http://www.tcontas.pt>
webmaster@tcontas.pt



Requisição n.º 5

Ação: Auditoria à Dimensão Financeira da Descentralização no ano de 2022

Equipa: Luís Teiga Barros, Miguel Correia, Maria Morais

Entidade auditada: Município da Amadora

Referência: Processo n.º 10/2023-AUDIT

N.º	Elementos	Período	Formato
1.	Dotação máxima de referência do pessoal não docente por Agrupamento de Escolas (AE) e por Escolas Não Agrupadas (ENA) obtida por aplicação da Portaria 272-A/2017, de 13 de setembro.	2022	Excel ou pdf.
2.	Pessoal não docente afeto a cada um dos AE e ENA. (n.º de funcionários).	2022	Excel ou pdf.



**Rácio Pessoal Não Docente Agrupamento de Escolas
Ano Letivo 2021/2022**

Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09, na sua redação atual

Agrupamentos de Escolas	PND em Funções						Rácio PND - Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09, alterada pela Portaria n.º 245-A/2020 de 16/10			
	AO	C	AO+C	AT	TS	AT CFAE	TOTAL PND	AO	AT	AO's NEE DGEstE
Alfornelos	43	2	45	6	1		52	47	8	0
Almeida Garrett	37	2	39	6	0		45	40	8	0
Amadora Oeste	75	0	75	12	2		89	77	14	1
Fernando Namora	78	0	78	9	1		88	75	12	1
Cardoso Lopes	48	1	49	6	0		55	48	8	0
D. João V	39	0	39	7	0	1	47	40	10	0
Damaia	48	0	48	6	1		55	45	8	1
Dr. Azevedo Neves	61	0	61	5	1		67	60	10	0
José Cardoso Pires	51	2	53	6	1		60	48	7	1
Mães D'Água	37	2	39	7	1		47	37	8	0
Miguel Torga	37	0	37	6	1		44	36	8	1
Pioneiros Aviação Portuguesa	79	1	80	10	2		92	82	14	0
TOTAL por tipologia	633	10	643	86	11	1	741	635	115	5

Legenda:

AO - Assistente Operacional - AT's da área do apoio educativo
C - Combinação (não entra no rácio da Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09)
AO+C - Somatório Assistente Operacional + Combinação
AT - Assistente Técnico da área do apoio administrativo, Secretarias
TS - Técnico Superior Politécnico (não entra no rácio da Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09)

de ID

CMA/DEDS/GAGE



Atualizado em: 31/12/2021



**Rácio Pessoal Não Docente Agrupamento de Escolas
Ano Letivo 2022/2023**

Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09, na sua redação atual

Agrupamentos de Escolas	PND em Funções						RÁCIO PND DGEstE Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09, na sua redação atual				
	AO	C	AO+C	AT	TS	AT CFAE	TOTAL PND	AO	AT	AO TEIP	AO's NEE DGEstE
Alfornelos	44	2	46	7	1		54	45	8	0	0
Almeida Garrett	43	1	44	8	0		52	44	8	0	0
Amadora Oeste	80	0	80	12	2		94	77	13	2	0
Fernando Namora	74	0	74	12	1		87	71	12	0	3
Cardoso Lopes	50	1	51	8	0		59	49	9	2	0
D. João V	43	0	43	10	0	1	54	42	11	2	0
Damaia	48	0	48	8	1		57	47	8	2	0
Dr. Azevedo Neves	59	0	59	9	1		69	58	9	2	0
José Cardoso Pires	51	1	52	7	1		60	50	7	2	1
Mães D'Água	33	2	35	8	1		44	30	8	2	0
Miguel Torga	37	0	37	8	1		46	35	8	2	0
Pioneiros Aviação Portuguesa	79	1	80	14	2		96	80	14	0	0
TOTAL por tipologia	641	8	649	111	11	1	772	628	115	16	4

Legenda:

AO - Assistente Operacional - AT's da área do apoio educativo
C - Combinação (não entra no rácio da Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09)
AO+C - Somatório Assistente Operacional + Combinação
AT - Assistente Técnico da área do apoio administrativo, Secretarias
TS - Técnico Superior Politécnico (não entra no rácio da Portaria n.º 272-A/2017 de 13/09)

de ID

CMA/DEDS/GAGE



Atualizado em: 31/12/2022



UD	Escola	Sede	Tipologia	Designação UD	Designação Escola	N.º Turmas	Alunos 1º C	Alunos 1º e 2º C	Alunos 3º e 4º C	Alunos Secund	2º, 3º e 4º C	Total	PAV	RAC	RF	T	L	CP/CE	CAA	AE	EE	AD Total	AT Total	
170264	22642	N	EB1/II	AE Almeida Garrett	Escola Básica Afonso	1	162	8	0	0	0	162	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	8	0	
170264	340121	S	EB2,3	AE Almeida Garrett	Escola Básica Almeida Garrett	0	0	0	504	0	0	504	Sim	7	Desdobramento	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Não	0	0	23	8	
170264	244910	N	EB1/II	AE Almeida Garrett	Escola Básica Alto do Monho	3	122	7	0	0	0	122	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	7	0	
170264	244132	N	EB1/II	AE Almeida Garrett	Escola Básica Quinta Grande	2	234	9	0	0	0	234	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	8	0	
171451	402760	S	ES/3	AE Amadora Oeste	ES Semanar da Costa Primo	0	0	0	499	164	886	31	1549	Sim	13	Desdobramento-Noite	Edifício em blocos/misto	Sim	Sim	Não	0	0	34	13
171451	341538	N	EB2,3	AE Amadora Oeste	Escola Básica D Francisco Manuel de Melo	0	218	12	320	0	0	555	538	Sim	5	Normal	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Não	0	0	23	0
171451	252610	N	EB1/II	AE Amadora Oeste	Escola Básica Manuel Heleño	1	108	7	0	0	0	108	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	15	0	
171451	242287	N	EB1/II	AE Amadora Oeste	Escola Básica Ventera	4	222	7	0	0	0	222	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	10	0	
171451	249671	N	J	AE Amadora Oeste	Jardim de Infância Raquel Gameiro	5	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	5	0	
171232	295700	N	CE	AE Cardoso Lopes	Escola Básica Agrupio Gomes	4	422	6	0	0	0	422	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	15	0	
171232	340492	S	EB2,3	AE Cardoso Lopes	Escola Básica Cardoso Lopes	0	0	0	703	0	0	25	703	Sim	8	Desdobramento	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Não	0	0	24	9
171232	23941	N	EB1	AE Cardoso Lopes	Escola Básica Alina	2	170	14	0	0	0	170	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	7	0	
171232	642381	N	J	AE Cardoso Lopes	Jardim de Infância Cerrado da Bica	3	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	3	0	
172431	401328	S	ES/2,3	AE D. João V	ES D. João V	0	0	0	481	125	350	57	956	Sim	10	Normal-Noite	Edifício Único	Não	Sim	Sim	3	2	29	11
172431	237218	N	EB1/II	AE D. João V	Escola Básica Alice Vieira	3	295	25	0	0	0	295	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	2	0	13	0	
171669	245800	N	EB1/II	AE da Damais	Escola Básica Aguias Livres	2	214	21	0	0	0	214	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	2	0	10	0	
171669	250600	N	EB1/II	AE da Damais	Escola Básica Cova da Moura	3	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	3	0	
171669	238193	N	EB1	AE da Damais	Escola Básica Padre Himalaia	0	191	6	0	0	0	191	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	5	0	
171669	310220	S	EB2,3	AE da Damais	Escola Básica Professor Pedro d'Orey da Cunha	0	113	11	607	0	0	66	720	Sim	8	Normal	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Sim	2	0	26	8
171669	642370	N	J	AE da Damais	Jardim de Infância Damais	3	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	3	0	
170161	345153	S	EB2,3	AE de Alfarelos	Escola Básica Alfarelos	0	0	0	681	0	0	61	681	Sim	8	Normal	Edifício em blocos/misto	Sim	Não	Sim	3	2	18	8
170161	29457	N	EB1	AE de Alfarelos	Escola Básica Alice Leite	1	142	16	0	0	0	142	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	9	0	
170161	246013	N	EB1	AE de Alfarelos	Escola Básica Maria Irene Lopes de Azevedo	1	94	6	0	0	0	94	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	4	0	
170161	25862	N	EB1/II	AE de Alfarelos	Escola Básica Orlando Gonçalves	2	215	15	0	0	0	215	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	8	0	
170161	29209	N	EB1/II	AE de Alfarelos	Escola Básica Santos Mattos	2	116	16	0	0	0	116	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	0	3	9	0	
171282	250820	N	EB1/II	AE de Azevedo Neves	Escola Básica Comdes de Louisã	2	163	2	0	0	0	163	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	0	2	9	0	
171282	401420	S	EB2,3	AE de Azevedo Neves	Escola Básica e Secundaria Di Azevedo Neves	0	0	0	474	30	363	29	867	Sim	10	Desdobramento-Noite	Edifício em blocos/misto	Não	Sim	Sim	3	4	37	9
171282	25104	N	EB1/II	AE de Azevedo Neves	Escola Básica José Ray	3	266	17	0	0	0	266	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	0	2	12	0	
171463	401705	S	ES/3	AE Fernando Namora	ES Fernando Namora	0	0	0	331	0	576	10	907	Sim	10	Normal	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Sim	0	2	25	12
171463	24480	N	EB1/II	AE Fernando Namora	Escola Básica Branda	2	271	11	0	0	0	271	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	9	0	
171463	237188	N	EB1/II	AE Fernando Namora	Escola Básica Sacadura Cabral	4	371	17	0	0	0	371	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	0	2	16	0	
171463	310235	N	EB2,3	AE Fernando Namora	Escola Básica Sophia de Melilo Breyner Andersen	0	0	0	546	0	0	14	546	Sim	7	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	0	2	17	0
171463	642250	N	J	AE Fernando Namora	Jardim de Infância Branda nº 2	4	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	4	0	
170719	253352	N	EB1/II	AE José Cardoso Pires	Escola Básica A-de-Beja	3	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	3	0	
170719	388159	N	EB1/II	AE José Cardoso Pires	Escola Básica Casal da Mira	3	114	4	0	0	0	114	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	2	0	9	0	
170719	340522	S	EB2,3	AE José Cardoso Pires	Escola Básica José Cardoso Pires	0	0	0	462	0	0	29	462	Sim	6	Desdobramento	Edifício único	Não	Não	Sim	2	0	20	7
170719	294202	N	EB1	AE José Cardoso Pires	Escola Básica José Garcês	4	104	8	0	0	0	104	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Sim	2	0	9	0	
170719	254642	N	EB1/II	AE José Cardoso Pires	Escola Básica Mimosas da Franchena	3	190	11	0	0	0	190	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	9	0	
172303	238405	N	EB1	AE Mães d'Água	Escola Básica Artur Bual	0	155	15	0	0	0	155	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	5	0	
172303	403477	S	ES/2,3	AE Mães d'Água	Escola Básica e Secundaria Mães d'Água	0	0	0	328	0	185	63	513	Sim	7	Normal	Edifício em blocos/misto	Não	Sim	Não	0	0	21	8
172303	645734	N	J	AE Mães d'Água	Jardim de Infância Falagreira	4	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	4	0	
171244	25435	N	EB1	AE Miguel Torga	Escola Básica Artur Martinho Simões	0	279	3	0	0	0	279	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	7	0	
171244	342208	S	EB2,3	AE Miguel Torga	Escola Básica Miguel Torga	0	0	0	524	0	0	23	524	Sim	7	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	15	8
171244	287910	N	EB1/II	AE Miguel Torga	Escola Básica Ricardo Alberty	2	212	7	0	0	0	212	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	8	0	
171244	642393	N	J	AE Miguel Torga	Jardim de Infância São Bras	5	0	0	0	0	0	0	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	5	0	
170744	40816	S	ES	AE Pioneiros da Aviação Portuguesa	ES Amadora	0	0	0	180	967	7	1147	Sim	11	Desdobramento-Noite	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Não	0	0	32	14	
170744	240928	N	EB1	AE Pioneiros da Aviação Portuguesa	Escola Básica Gago Coutinho	0	133	2	0	0	0	133	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	4	0	
170744	342968	N	EB2,3	AE Pioneiros da Aviação Portuguesa	Escola Básica Roque Gameiro	0	43	1	951	0	0	29	994	Sim	10	Desdobramento	Edifício em blocos/misto	Não	Não	Não	0	0	29	0
170744	252463	N	EB1/II	AE Pioneiros da Aviação Portuguesa	Escola Básica Terra dos Arcos	3	218	8	0	0	0	218	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	9	0	
170744	248370	N	EB1/II	AE Pioneiros da Aviação Portuguesa	Escola Básica Vasco Martins Rebelo	2	135	8	0	0	0	135	Não	0	Normal	Edifício único	Não	Não	Não	0	0	6	0	

01210



CMA 23.09.2022.EXP.E.OF.126163

De: Gabinete da Presidência
Enviado: 22 de setembro de 2022 17:46
Para: Geral
Assunto: FW: APOIO A CRIANÇAS COM NECESSIDADES ESPECIFICAS NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR – ANO ESCOLAR 2022/2023



Presidência
 Av. Movimento das Forças Armadas
 2700-595 Amadora - Portugal
 T (+351) 21 436 90 00
 E gab.presidencia@cm-amadora.pt
www.cm-amadora.pt

Ao Sr. Vereador Ricardo Faria
 23-09-2022
 DIRECTOR DE DS

TC
À Dra Teresa André para
conhecimento e devidos efeitos
 29-09-2022
 TÉCNICO SUPERIOR
 MANUELA NOGUEIRA

Ao Sr. DDEDS.
 LUIS VARGAS
 27-09-2022

De: SECRETARIADO - DSRLVT <secretariado.dsrlvt@dgeste.mec.pt>
Enviado: 22 de setembro de 2022 17:27
Para: Gabinete da Presidência <gab.presidencia@cm-amadora.pt>
Assunto: FW: APOIO A CRIANÇAS COM NECESSIDADES ESPECIFICAS NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR – ANO ESCOLAR 2022/2023

Exmo. (a.) Senhor(a) Presidente da Câmara

Relativamente ao assunto em epígrafe, e após a análise casuística efetuada, conforme previsto no n.º 2 do art. 8º da Portaria nº 272-A/2017 de 13 de setembro, na sua redação atual, informa-se V. Exa que, por despacho de 20/09/2022, de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Educação, foi autorizada a contratação de Assistentes Operacionais para apoio a crianças com necessidades específicas nos jardins de infância pertencentes a esse município, para o ano escolar 2022/2023, nomeadamente:

Agrupamento	Escola
Agrupamento de Escolas Fernando Namora, Amadora	Escola Básica da Brandoa, Amadora
Agrupamento de Escolas Fernando Namora, Amadora	Jardim de Infância n.º 2 da Brandoa, Amadora
Agrupamento de Escolas Fernando Namora, Amadora	Escola Básica Sacadura Cabral, Brandoa, Amadora
Agrupamento de Escolas José Cardoso Pires, Amadora	Escola Básica Brito Pais, Amadora

Mais se informa que os mesmos só deverão ser contratados, caso as existências, dos agrupamentos de escolas, não se encontrem acima do rácio previsto na Portaria supracitada.

Com os melhores cumprimentos,

DSRLVT_Unidade de Apoio ao Delegado

9 de 10



CMA 23.09.2022,EXP.E.OF.126163

Agrupamento	Escola	AO
Agrupamento de Escolas Fernando Namora, Amadora	Escola Básica da Brandoa, Amadora	1
Agrupamento de Escolas Fernando Namora, Amadora	Jardim de Infância n.º 2 da Brandoa, Amadora	1
Agrupamento de Escolas Fernando Namora, Amadora	Escola Básica Sacadura Cabral, Brandoa, Amadora	1
Agrupamento de Escolas José Cardoso Pires, Amadora	Escola Básica Brito Pais, Amadora	1

10 de 10



▪ MUNICÍPIO DA MARINHA GRANDE



Município da
Marinha Grande

TRIBUNAL DE CONTAS
Avenida da República, n.º 65
1050-189 Lisboa

C/C Dr. Luís Teiga Barros

Data	Ofício n.º
13/12/2023	S/6676 /2023

Assunto: *Processo n.º 10/2023 - Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022) – apreciação em sede de contraditório*

Exmos. Senhores

Tendo presente o Relato de Auditoria recebido nesta autarquia local, que requereu uma análise profunda ao seu teor, cumpre referir o que de seguida se menciona ao abrigo do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

A apreciação apresentada incide sobre as diversas componentes do relato não se cingindo às recomendações formuladas a esta autarquia local preceituadas na página 88 e é efetuada por pontos e com referência aos parágrafos e páginas do relato, designadamente:

1. No que respeita ao quadro do parágrafo 116, página 36, cumpre informar que os valores reportados pelo Município da Marinha Grande são os que constam do quadro em excel anexo e ficheiros em PDF designados Anexo A e B (informação já reportada a esse Tribunal).
Na requisição n.º 4, ponto 3, foi solicitado pela vossa entidade a apreciação do Quadro 1, conforme documento em anexo A. Foi remetida resposta considerando o teor do mapa elaborado pelos serviços da autarquia e que consta do anexo B. O total da receita apurada pela autarquia ascende a 3.864.024 euros, incluindo 9 duodécimos do FSM, e a do Tribunal de Contas é de 3.806.203 euros, diferença que não conseguimos reconciliar. O total da despesa ascende a 5.416.690 euros, distinto do valor de 5.355.019 euros, indicado pelo Tribunal de Contas e que não conseguimos reconciliar. Assim, a diferença apurada pela autarquia, 1.552.666 euros, é distinta da indicada no parágrafo 116 da página 36, 1.548.815 euros. A resposta a este ponto da requisição 4 e com os dados aqui referidos foi remetida ao Tribunal de Contas no dia 14 de agosto.



AF

2. No que respeita ao quadro que consta do parágrafo 152, página 43, cumpre informar que não conseguimos averiguar a proveniência do valor de 244.658 euros, relativo ao valor executado no ano de 2022. Efetivamente e conforme ficheiro xls em anexo, sheet "apuramento cmmg", o valor arrecadado por esta autarquia na componente de "encargos com instalações" foi de 319.657,49 euros, pelo que não conseguimos reconciliar o valor indicado.

3. No parágrafo 281 da página 70 o período em apreço respeita a setembro a dezembro de 2022.

4. No que respeita ao preceituado no Anexo VI da página 15 dos anexos ao relato, cumpre referir que o montante de 840.102 euros, respeita a receita arrecadada e reportada no âmbito do FSM relativa a comparticipação dos particulares na alimentação escolar e componentes de apoio à família e receita transferida pela DGESTE no âmbito dos acordos de colaboração da educação pré-escolar, estas ainda relativas ao contrato em vigor no primeiro trimestre de 2022 e receita proveniente do programa de generalização de refeições no 1.º CEB, não respeitando a mesma ao FFD.

5. No que respeita ao projeto de recomendações que consta da página 88, cumpre referir que no âmbito dos contratos interadministrativos celebrados, foi delegado nos agrupamentos a competência para a arrecadação da receita das refeições fornecidas aos alunos do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, considerando que também foi delegada a competência para a confeção e fornecimento das referidas refeições.

Nos termos do clausulado dos contratos interadministrativos celebrados é ainda referido que terá de ser desenvolvido um procedimento entre os agrupamentos de escolas e o município no que respeita à arrecadação da receita. É ainda referido que os agrupamentos têm de remeter um relatório de execução física e financeira ao município, até 30 de setembro de cada ano, sobre os atos praticados no âmbito das competências delegadas, referente ao ano letivo anterior.

Considerando o exposto, cumpre referir que os relatórios foram remetidos pelos agrupamentos a esta autarquia e que os mesmos se encontram em fase de conclusão da sua análise, não estando ainda terminado o processo de avaliação do gasto com as refeições fornecidas e as refeições cobradas por parte de cada um dos agrupamentos e para os níveis de ensino acima referidos.

De qualquer modo é possível perspetivar que os valores arrecadados pelos agrupamentos sejam deficitários considerando o gasto de cada refeição, despendido pelos agrupamentos, e o facto de cada aluno comparticipar as refeições tendo por base o escalão em que se encontra e que está associado ao rendimento do agregado familiar, existindo alunos que comparticipam a refeição a 50%, da componente do aluno, e outros que não efetuam o pagamento de qualquer comparticipação (comparticipação a 100%).



Município da
Marinha Grande

Assim, os Agrupamentos de Escolas assumiram as despesas com a alimentação escolar até 31/08/2023, tendo arrecadado as receitas das senhas de refeições escolares para os alunos do 2.º, 3.º ciclo e secundário (não transferidas para o Município), cujo apuramento resultou no montante global de 220.606,83€. De momento, o Município ainda se encontra a apurar se existe diferencial entre os gastos assumidos pelos agrupamentos de escolas com a contratualização das refeições e as receitas inerentes às mesmas face ao valor transferido em sede de contrato interadministrativo.

Cumprir referir que, tendo por base as recomendações do Tribunal de Contas e a análise efetuada por esta autarquia ao teor dos acordos celebrados, à sua implementação e acompanhamento da sua execução, foi apresentada proposta de modificação aos contratos interadministrativos celebrados, aprovada em reunião da Câmara Municipal de 11.12.2023 e será objeto de deliberação pela Assembleia Municipal na sua sessão ordinária de 15 de dezembro de 2023, na qual se encontra plasmado o procedimento inerente à arrecadação da receita que cabe ao Município, dando-se cumprimento integral à recomendação do douto Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal

(Aurélio Ferreira)



Anexo A



DIREÇÃO-GERAL

Requisição n.º 4

Ação: Auditoria à Dimensão Financeira da Descentralização no ano de 2022

Equipa: Luís Teiga Barros, Miguel Correia, Maria Morais

Entidade auditada: Município da Marinha Grande

Referência: Processo n.º 10/2023-AUDIT

N.º	Elementos	Período	Formato
1.	Informações produzidas pelos serviços a fundamentar a necessidade de contratar, em 2022, pessoal não docente para as escolas ou para os centros de saúde.	2022	pdf.
2.	N.º de funcionários, por área descentralizada (Educação, Saúde, Ação social ou outra) que passaram para o Quadro de Pessoal da Câmara Municipal em sequência do processo de descentralização entre 2020 e 2022.	2020-2022	Excel ou pdf.
3.	Validação do preenchimento do quadro I Infra que contém a receita e despesa associada à descentralização na área da Educação relativas a 2022 (pedido já enviado por e-mail à Dra. Sandra Paiva a 31.07)	2022	Excel
4.	Preenchimento do quadro II infra que contém a receita e despesa associada à descentralização na área da Saúde relativas a 2022.	2022	Excel

Quadro I

Competência	Receita	Despesa	Diferencial
PND	2 420 850 €	3 462 819 €	-1 041 989 €
Escola a tempo inteiro	220 896 €	358 535 €	-137 699 €
Encargos com instalações	351 277 €	593 157 €	-241 880 €
Apoios alimentares	90 985 €	716 387 €	-625 402 €
Circuitos especiais de transporte	12 319 €	10 406 €	1 913 €
Transporte escolares	0 €	213 715 €	-213 715 €
Total	3 096 247 €	5 355 018 €	-2 258 772 €
+			
Receita cobrada pelo Município	0 €		
FSM	946 608 €		
TOTALS	4 042 855 €	5 355 018 €	-1 312 164 €



Quadro II

Competência	Receita proveniente da Adm. Central	Despesas pagas
Pessoal		
Custos logísticos		
Custos com viaturas		
Gestão, manutenção e conservação das instalações		
Total		



Anexo B

ANÁLISE DA RECEITA

COMPETÊNCIA	TC	CMMG	DIFERENÇA	OBSERVAÇÕES
PND	2 420 830 €	2 420 830 €		Inclui pessoal não docente ensino pré-escolar, 1.º CEB, 2.º CEB, 3.º CEB, ens. secundário e os acordos de cooperação do pré-escolar
Encargos com instalações	351 277 €	351 277 €		Inclui encargos com a conservação de instalações de 2.º CEB, 3.º CEB e ens. secundário
Escola a tempo inteiro	220 836 €	324 143 €	-3 €	De acordo com a informação de que dispomos não conseguimos efetuar a repartição tal como indicado no mapa elaborado pelo TC, embora seja possível aferir que o somatório das 3 parcelas está coerente. Remete-se em anexo os mapas recebidos da Divisão da Educação com os valores transferidos mensalmente, onde se pode verificar que o valor correspondente aos apoios alimentares é transferido em conjunto com as AEC's e em nenhuma das linhas é feita referência aos valores transferidos por conta dos circuitos especiais de transportes. Desconhecemos se existe outra informação que não seja do conhecimento dos serviços que processaram os valores
Apoios alimentares	90 985 €			
Circuitos especiais de transporte	12 319 €			
Transportes escolares	- €			
SUB-TOTAL	3 096 247 €	3 096 249 €	-3 €	
Fundo Social Municipal	946 608 €	767 775 €	178 833 €	O valor indicado pela CMMG respeita ao valor do FSM recebido a partir de abril/2022, data da efetivação das transferências de competências, sendo que o valor por nós indicado respeita ao período de janeiro a dezembro/2022 (Mapa 12 LOE 2022)
TOTAIS	4 042 855 €	3 864 024 €	178 830 €	

ANÁLISE DA DESPESA

COMPETÊNCIA	TC	CMMG	DIFERENÇA	OBSERVAÇÕES
PND	3 462 819 €	3 462 819 €		
Encargos com instalações	593 157 €	484 842 €	108 315 €	De acordo com os dados remetidos em junho, as despesas e indicadas apuradas pela autarquia com encargos com instalações é inferior ao valor considerado pelo TC
Escola a tempo inteiro	358 535 €	358 535 €		
Apoios alimentares	716 387 €	634 563 €	81 824 €	De acordo com os dados remetidos em junho, as despesas e indicadas apuradas pela autarquia com encargos com instalações é inferior ao valor considerado pelo TC
Circuitos especiais de transporte	10 406 €	10 406 €		
Transportes escolares	213 715 €	213 715 €		
		251 810 €	-251 810 €	O TC não considerou nos valores indicados a despesa no âmbito do FFD os apoios aos alunos carenciados, os apoios aos agrupamentos para aquisição de material didático e aquisição de livros de fichas para os alunos
TOTAL	5 355 019 €	5 416 680 €	-61 671 €	

ANEXO X - EMOLUMENTOS

AUDITORIA À DIMENSÃO FINANCEIRA DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS (2022)

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA: DA IX – PROCESSO N.º 10/2023- AUDIT, 2.ª SECÇÃO

– **Entidades fiscalizadas**

- No âmbito da administração central: Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL); Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE, I.P.); Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE).
- No âmbito da administração local: Município de Albufeira, Município da Amadora, Município de Coimbra, Município de Guimarães, Município da Marinha Grande, Município de Mértola.

– **Cálculo do valor dos emolumentos:**

Descrição	Base de cálculo		Valor (€)
	Custo Standard(€)	Unidade de Tempo	
Ações fora da área da residência oficial	119,99	45	5 399,55
Ações na área da residência oficial	88,29	220	19 423,80
Emolumentos calculados			24 823,35
Emolumentos Limite máximo (VR)			17 164,00
Emolumentos a pagar			17 164,00

– **Distribuição dos Emolumentos^(a):**

Entidade	Valor a pagar (€)
Direção-Geral das Autarquias Locais ^(b)	1 716,40
Instituto de Gestão Financeira da Educação ^(b)	1 716,40
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares ^(b)	1 716,40
Município da Amadora	3 604,44
Município de Guimarães	3 604,44
Município de Coimbra	2 162,66
Município da Marinha Grande	1 441,78
Município de Albufeira	720,89
Município de Mértola	480,59
Valor global de emolumentos	17 164,00

(a) Emolumentos calculados e distribuídos nos termos do artigo 10º do DL 66/96, de 31.05;

(b) Aplicação dos emolumentos mínimos nos termos do n.º 2 do artigo 10º do DL 66/96.

– **Prazo geral de pagamento:** artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05

A Auditora-Coordenadora,

(Helena Cruz Fernandes)