

O processo de transferência de competências para os Municípios – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

RELATÓRIO N.º 4/2023 - OAC

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 3/2022-OAC

2ª Secção

O processo de transferência de competências para os Municípios –
Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

Dezembro de 2023

ÍNDICE GERAL

SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamentação	7
1.2. Objeto e âmbito	8
1.3. Metodologia e condicionantes	9
1.4. Audição dos membros do Governo	9
2. OBSERVAÇÕES	11
2.1. Evolução do ordenamento jurídico no âmbito da descentralização administrativa	11
2.2. Dimensão orçamental da administração subnacional portuguesa	15
2.3. O processo de transferência de competências em curso	19
2.3.1. Lei-quadro da transferência de competências	19
2.3.2. As alterações introduzidas no regime das finanças locais	22
2.3.3. Diplomas setoriais	23
2.4. O modelo do processo de transferência de competências para os municípios	29
2.5. Implementação da transferência de competências	36
2.5.1. Aceitação das competências	36
2.5.2. O financiamento das competências transferidas	42
2.5.2.1. Operacionalização do Fundo de Financiamento da Descentralização	42
2.5.2.2. Montantes previstos e executados	46
2.5.3. A transferência do património	54
2.6. Monitorização da transferência de competências	56
2.7. Acordos celebrados entre o Governo e a ANMP	61
2.7.1. Os domínios da Educação e da Saúde	62
2.7.2. O domínio da Ação Social	66
2.7.3. O impacto dos acordos	68
2.8. A avaliação do processo de transferência de competências	70
2.8.1. Modelo de descentralização	71
2.8.2. Implementação	73
2.8.3. Acompanhamento e monitorização	75
3. CONCLUSÕES	77
4. RECOMENDAÇÕES	80
5. VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	81
6. DECISÃO	82
ANEXOS	84

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Domínios a transferir da Administração Central.....	19
Quadro 2 – Recursos do processo de transferência de competências – Lei n.º 50/2018.....	21
Quadro 3 – Regime transitório no domínio da educação.....	28
Quadro 4 – Recursos transferidos para os Municípios.....	33
Quadro 5 – Competências elegíveis pelo FSM e FFD na área da educação.....	35
Quadro 6 – Execução financeira do processo de transferência de competências.....	50
Quadro 7 – Previsão vs Execução.....	52
Quadro 8 – Proporção da receita e despesa associada à transferência de competências.....	53
Quadro 9 – Domínios com previsão de transferência de património.....	54

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Representatividade dos governos subnacionais no total nacional (2020).....	17
Figura 2 – Evolução da representatividade dos governos subnacionais em Portugal.....	17
Figura 3 – Recursos envolvidos na transferência de competências.....	24
Figura 4 – Cronologia do modelo de transferência de competências.....	29
Figura 5 – Modelo de financiamento do Fundo de Financiamento da Descentralização.....	32
Figura 6 – Repartição dos recursos financeiros - finalidades.....	34
Figura 7 – Assunção das novas competências a 30.09.2022.....	39
Figura 8 – Evolução do processo de financiamento da transferência de competências.....	45
Figura 9 – Envelope financeiro (M€ / Domínio).....	46
Figura 10 – FFD por município no ano de 2023 (€).....	48
Figura 11 – FFD por residente no ano de 2023 (€).....	48
Figura 12 – O sistema de controlo do processo de transferência de competências.....	57
Figura 13 – Cronologia do desenvolvimento do processo de transferência de competências.....	70

SIGLAS

AC	Administração Central	FSM	Fundo Social Municipal
ACES	Agrupamento de Centros de Saúde	GTED	Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde	IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença	IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
AE	Agrupamento de Escolas	IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
AL	Autarquias Locais	IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
AM	Áreas Metropolitanas	IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
AMA	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.	INE	Instituto Nacional de Estatística
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias	IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ARS	Administração Regional da Saúde	IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
CAD	Comissão de Acompanhamento da Descentralização	IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
CGE	Conta Geral do Estado	IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
CIM	Comunidade Intermunicipal	LOE	Lei do Orçamento do Estado
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis	LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
CRP	Constituição da República Portuguesa	GMCT	Gabinete da Ministra da Coesão Territorial
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares	RCM	Resolução do Conselho de Ministros
DGO	Direção-Geral do Orçamento	RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
DGP	Direção-Geral do Património	RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural	RLIS	Redes Locais de Intervenção Social
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	RSI	Rendimento Social de Inserção
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental	SAAS	Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social
DRC	Direções Regionais de Cultura	SEALOT	Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território
EIM	Entidade Intermunicipal	SEDAL	Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local
ENA	Escolas Não Agrupadas	SNS	Serviço Nacional de Saúde
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro	TdC	Tribunal de Contas
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização	Vm ²	Valor por metro quadrado

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Anabela Santos Inspetora

Vera Escudeiro Técnica Verificadora Superior

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamentação

1. A descentralização administrativa é um processo evolutivo da organização do Estado que permitirá o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e da prestação de serviços públicos pelas entidades locais, na medida em que aplique o princípio da subsidiariedade, “*que significa que as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível de governação subnacional que melhor se adegue ao seu exercício*”¹.
2. Uma organização administrativa mais descentralizada estará mais capacitada para promover a coesão territorial, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações, através de respostas adaptadas às especificidades locais, bem como a racionalização dos recursos disponíveis.
3. A descentralização administrativa é um desígnio constitucional e tem vindo a ser encarada por vários Governos como um objetivo essencial das políticas públicas. O XXI Governo Constitucional, no Programa Nacional de Reformas 2016-2020² e no âmbito do pilar da ‘modernização do Estado’, considerava a descentralização e a subsidiariedade como a base da reforma do Estado, através do reforço do papel dos municípios e das freguesias na gestão de serviços públicos de proximidade.
4. A concretização deste novo impulso descentralizador foi desenvolvido através da publicação das Leis n.ºs 50/2018 (doravante Lei-quadro) e n.º 51/2018, de 16.08, que aprovaram, respetivamente, o quadro da transferência de competências para as Autarquias Locais (AL) e para as Entidades Intermunicipais (EIM) e a alteração do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI³), tendo a sua operacionalização sido efetivada através da aprovação de diplomas de natureza setorial⁴.
5. Este processo decorreu num cenário em que, por um lado, o conjunto dos municípios demonstrou uma evolução favorável da sua situação financeira, persistindo, contudo, alguns riscos ao nível do endividamento, e, por outro lado, o país se confrontou com os efeitos da COVID-19.
6. Assim, avaliar a forma como a descentralização de competências tem vindo a ser implementada é essencial para verificar em que medida estão a ser prosseguidos os propósitos enunciados e a sua

¹ Relatório da Comissão Independente para a Descentralização – Vol. I, pág. 214.

² Programa com a estratégia de médio prazo para implementar um conjunto de reformas estruturais com o intuito de alavancar o investimento e contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas, em consonância com as prioridades identificadas pela Comissão Europeia.

³ Lei n.º 73/2013, de 03.09.

⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei-quadro.

implementação se conforma com os princípios e as normas legais aplicáveis. Pode ainda contribuir para a tomada de decisão, permitindo introduzir ajustamentos nos processos que sejam geradores de melhorias relevantes na eficácia das políticas e na qualidade da despesa pública.

1.2. Objeto e âmbito

7. A presente ação visa analisar a conceção, implementação e acompanhamento do processo de transferência de competências da administração direta e indireta do Estado, doravante designada Administração Central (AC), para os municípios de Portugal Continental, operado pela Lei-quadro, atentos aos princípios da legalidade, da eficiência e da eficácia da despesa pública⁵.
8. Embora o período de incidência abranja os dados de 01.01.2019 a 30.09.2022, foi também contextualizada a génese do atual processo de transferência de competências, operada pela Lei-quadro, bem como atualizado o estado de evolução do processo à data de relato.
9. Quanto à implementação do processo de descentralização, a análise privilegiou a identificação dos recursos financeiros imputáveis ao mesmo, incluindo a agregação dos fluxos por Município e por domínio de competência transferido. Para além daqueles, a Lei-quadro prevê, ainda, a transferência de recursos patrimoniais e humanos, não tendo, estes últimos, sido objeto de análise nesta fase.
10. Neste Relatório apresentam-se, numa perspetiva macro, as observações e conclusões decorrentes da análise de dados tornados públicos sobre o processo de descentralização, bem como de dados e esclarecimentos solicitados a diversas entidades, designadamente, à Secretaria de Estado com a tutela das AL, à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e às entidades setoriais envolvidas no processo. Considera ainda os contributos resultantes da audição, sobre o relato, da Ministra da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministro das Finanças e da Ministra da Coesão Territorial.
11. Na prossecução do objetivo estratégico de Controlo da Gestão⁶ que consta do Plano Estratégico Trienal (2023-2025) do Tribunal de Contas e, em concreto, do eixo prioritário de ação 1.3. que preconiza o acompanhamento e auditoria a programas e reformas, designadamente as referentes à descentralização de competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, a este trabalho seguir-se-ão outros no âmbito do acompanhamento deste processo.

⁵ Não cabe no âmbito da ação a análise dos concomitantes processos de transferência de competências para as EIM e para as freguesias, nem a delegação de competências dos municípios nas freguesias.

⁶ Que visa “Fomentar uma gestão de recursos públicos rigorosa, eficiente, sustentável e focada em resultados”.

1.3. Metodologia e condicionantes

12. Na realização da ação foram seguidos, sempre que aplicáveis, os critérios e as técnicas e metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas (TdC), designadamente as previstas no seu Regulamento e nos manuais de auditoria aprovados.
13. Foi elaborado o Estudo Preliminar em que se procedeu à análise dos diplomas legais relevantes para a ação e ao tratamento da informação pertinente, nomeadamente a disponibilizada pelo Gabinete do Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (SEDAL)⁷, bem como a divulgada pela DGAL.
14. Na fase de execução, foram solicitados elementos e esclarecimentos junto de várias das entidades envolvidas no processo, mais concretamente à DGAL, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), à Infraestruturas de Portugal (IP), à Direção-Geral do Orçamento (DGO), à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e ao Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território (SEALOT). A consulta dos dados disponibilizados no 'Portal Mais Transparência'⁸ relativamente ao processo em curso foi utilizada para procurar validar alguma da informação disponibilizada por outras fontes.
15. Uma vez que uma parte substancial da informação e os dados obtidos relativamente aos fluxos financeiros imputáveis ao processo se baseiam no exercício declarativo dos municípios⁹ e das entidades das áreas setoriais da AC diretamente envolvidas¹⁰, a qualidade da análise efetuada está dependente da extensão e fiabilidade desses elementos¹¹.

1.4. Audição dos membros do Governo

16. Sobre o conteúdo do relato, foram ouvidos os membros do Governo mais diretamente envolvidos no processo: a Ministra da Presidência do Conselho de Ministros, o Ministro das Finanças e a Ministra da Coesão Territorial¹².

⁷ Através de correio eletrónico, a 27.04.2021.

⁸ Portal de informação sobre a gestão dos recursos públicos do Estado Português (<https://transparencia.gov.pt/pt/>).

⁹ Reportados na plataforma informática da DGAL.

¹⁰ Comunicados à DGO através do Sistema de Informação de Gestão Orçamental.

¹¹ A informação analisada decorre essencialmente de dados que já se encontravam disponíveis para outras finalidades, pelo que constituem dados 'secundários'. Os dados são catalogados como 'primários' e 'secundários', sendo que os primeiros respeitam aos dados recolhidos diretamente pelos auditores (cf. Manual de Auditoria de Resultados do TdC, aprovado em plenário da 2ª Secção, de 29.09.2016).

¹² Cujo conteúdo se encontra reproduzido integralmente no **Anexo 10**.

17. A comunicação do Gabinete da Ministra da Presidência do Conselho de Ministros sublinha “(...) o reforço da salvaguarda das autarquias locais quanto aos impactos decorrentes da responsabilidade com encargos com os trabalhadores transferidos e a contratar no âmbito das competências inseridas no processo de descentralização, enquanto beneficiário do regime da ADSE (...) permitindo clarificar a exclusão da participação dos municípios nos respetivos encargos”. Considera, ainda, que a proposta da Lei do Orçamento do Estado para 2024 preconiza “(...) uma evolução do quadro normativo através da uniformização do sistema de benefícios da ADSE em toda a Administração Pública, corrigindo-se as assimetrias no serviço público.”.
18. O Ministro das Finanças informou ter tomado “(...) boa nota das recomendações do Tribunal no que respeita ao cumprimento dos prazos estabelecidos para as várias etapas do processo de descentralização, à garantia da estabilidade do financiamento e da não ocorrência de sobreposições ou situações de sub ou sobrefinanciamento, bem como à clarificação dos montantes de financiamento atribuídos por conta do exercício das competências transferidas e da delimitação de responsabilidades nas situações em que se mantém gestão partilhada”.
19. As observações produzidas pelo Gabinete da Ministra da Coesão Territorial (GMCT) foram devidamente consideradas nos pontos respetivos, sendo de assinalar a intenção de, genericamente, vir a acolher as recomendações que constam do presente Relatório e o facto de estarem já em desenvolvimento trabalhos com vista à implementação de algumas delas.

2. OBSERVAÇÕES

2.1. Evolução do ordenamento jurídico no âmbito da descentralização administrativa

20. De acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), Portugal é um Estado unitário, que respeita, na sua organização e funcionamento, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das AL e da descentralização democrática da administração pública¹³, sendo as atribuições das AL reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa¹⁴.
21. Nos termos previstos no artigo 235.º e seguintes, as AL são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos¹⁵, de património e finanças próprios, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações. Em Portugal Continental, tal aplica-se às 2.882 freguesias e aos 278 municípios, uma vez que as regiões administrativas ainda não foram instituídas.
22. Ainda de acordo com a CRP, o regime das finanças locais visa a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas AL e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. A Carta Europeia de Autonomia Local, ratificada por Portugal em 1990, preconiza um conjunto de requisitos para os recursos financeiros das AL, nomeadamente que sejam proporcionais às suas atribuições¹⁶.
23. Nos últimos anos assistiu-se a um acréscimo da transferência de competências da AC para as AL por força da publicação da Lei n.º 159/99, de 14.09, e diplomas subsequentes, cujo regime jurídico de transferência de atribuições e competências tinha por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública¹⁷.
24. A transferência de atribuições e competências, projetada no referido diploma para um período de quatro anos, deveria ser acompanhada dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais adequados ao desempenho das funções transferidas e sem qualquer aumento da despesa pública global no ano da concretização da transferência. Caberia às Leis do Orçamento do Estado fixar anualmente os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições, no montante e nas condições acordadas entre a AC e as AL¹⁸.

¹³ Cf. n.º 1 do artigo 6.º da CRP.

¹⁴ Cf. n.º 1 do artigo 237.º da CRP.

¹⁵ Uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial responsável perante aquela.

¹⁶ Cf. n.º 2 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pela Resolução da AR n.º 28/90 de 23.10.

¹⁷ Cf. n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 159/99.

¹⁸ Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º e n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 159/99.

25. No entanto, só com a aprovação do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28.07¹⁹, se procedeu ao desenvolvimento do quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da educação²⁰, o mais relevante²¹.
26. A Lei n.º 75/2013, de 12.09, que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) e o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as AL e para as EIM, veio revogar a Lei n.º 159/99²², estabelecendo que a descentralização administrativa se concretiza²³:
- por via legislativa, através da transferência de competências da AC para as AL e para as EIM, com caráter definitivo e universal²⁴; e
 - por via contratual, através da figura da delegação de competências dos órgãos do Estado nos órgãos das AL e das EIM²⁵ e dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias²⁶ e das EIM²⁷.
27. A nova reforma deu continuidade aos objetivos já previstos na Lei n.º 159/99, em obediência às disposições constantes na CRP, introduzindo o enfoque na melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações²⁸ e instituindo as EIM como associações públicas de AL para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, constituídas pelas Áreas Metropolitanas (AM) e Comunidades Intermunicipais (CIM)²⁹.
28. No que respeita à transferência de competências, nos termos do artigo 115.º do RJAL, a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes

¹⁹ No uso da autorização legislativa concedida pelas alíneas a) a e) e h) do n.º 1 do artigo 22.º da LOE para 2008 (Lei n.º 67-A/2007, de 31.12), nove anos depois da publicação da Lei n.º 159/99.

²⁰ Antes tinha sido já aprovado o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15.01, para regulamentação dos conselhos municipais de educação e aprovação do processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as AL.

²¹ Envolvendo, designadamente, competências relativas: ao pessoal não docente do ensino básico; ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; à gestão do parque escolar; à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e às componentes de apoio à família no ensino pré-escolar na rede pública dos estabelecimentos de ensino pré-escolar.

²² Foi ainda revogada a maioria dos artigos da Lei n.º 169/99, de 18.09, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

²³ Cf. artigo 111.º e seguintes do RJAL.

²⁴ Artigos 114.º e seguintes do RJAL.

²⁵ Artigo 116.º e seguintes do RJAL.

²⁶ Artigo 131.º do RJAL.

²⁷ Artigos 128.º a 130.º do RJAL.

²⁸ Cf. artigos 111.º e 112.º do RJAL.

²⁹ Cf. artigo 63.º do RJAL.

para o seu exercício, com referência às respetivas fontes de financiamento e aos seus modos de afetação, devendo também o Estado promover estudos que demonstrem³⁰:

- a) O não aumento da despesa pública global;
 - b) O aumento da eficiência da gestão dos recursos;
 - c) Os ganhos de eficácia do exercício das competências;
 - d) 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; e
 - e) A articulação entre os diversos níveis da administração pública.
29. Por sua vez, a delegação de competências da AC nas AL e nas EIM concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos³¹, sendo considerada como um processo intermédio entre a transferência de competências - 'definitiva e universal' - e a desconcentração das tarefas da AC³².
30. O regime de delegação de competências nos municípios e EIM foi densificado através do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12.02 ³³, tendo sido celebrados com os municípios vários contratos interadministrativos nas áreas da educação³⁴, cultura e saúde³⁵.

³⁰ De acordo com os n.ºs 4 e 5 do artigo 115.º do RJAL, os estudos devem ser elaborados por equipas multidisciplinares, compostas, designadamente, por representantes dos departamentos governamentais envolvidos, da ANMP e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), e posteriormente referenciados na lei aprovada.

³¹ À negociação, celebração e execução destes contratos é aplicável, subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos e o Código do Procedimento Administrativo (cf. n.º 2 do artigo 120.º do RJAL).

³² Cf. Gonçalves, P. C. (2016) em Domingos, A. (2019). A transferência de competências para as autarquias locais portuguesas: uma reflexão sobre o processo em curso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira n.º 5* (páginas 47-82).

³³ Referindo-se, no preâmbulo, ao aprofundamento do "caminho de descentralização progressivo e sustentado, assente em dados de monitorização e acompanhamento fidedignos e rigorosos, podendo os modelos contratuais ser adequados no decurso do processo e mediante os resultados da sua evolução". A Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19.03, aprovava o programa 'Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas', tendo em vista a implementação de um "novo modelo de organização dos serviços públicos, cuja distribuição pelo território privilegia a proximidade da Administração Pública aos cidadãos e às empresas. Procura-se aproximar o Estado daqueles para quem o Estado existe", do qual resultou a Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública, aprovada em 31.07.2014 em Conselho de Ministros.

³⁴ Estes contratos previam, designadamente, métricas de desempenho e os recursos financeiros a transferir para os municípios, cf. contratos n.ºs 549/2015 a 563/2015, publicados no Diário da República, 2ª Série, de 28.07.

³⁵ Cf. Domingos, A. (2019). A transferência de competências para as autarquias locais portuguesas: uma reflexão sobre o processo em curso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira n.º 5* (páginas 47-82).

31. Com a publicação da Lei-quadro e da Lei n.º 51/2018³⁶, iniciou-se um novo ciclo do processo de transferência de competências da AC para as AL e para as EIM em Portugal Continental³⁷. Foi revogado o Decreto-Lei n.º 30/2015, tendo sido transferidas as competências suscetíveis de ser delegadas, sem prejuízo da manutenção dos contratos interadministrativos celebrados no seu âmbito até à plena concretização da transferência das novas competências³⁸.
32. O regime de delegação de competências dos municípios nas freguesias estava legalmente previsto no RJAL, tendo o seu exercício sido concretizado através da celebração de acordos de execução (acordos de mandato)³⁹, em conformidade com o que dispunham os seus artigos 132.º a 136.º⁴⁰, os quais se mantiveram em vigor até à assunção, pelas freguesias, das competências transferidas no âmbito da Lei-quadro⁴¹.
33. No âmbito do atual processo de descentralização de competências:
- a) As transferências financeiras, ou de outra natureza, destinadas às AL foram excluídas, pelas LOE, da incidência de fiscalização prévia pelo TdC⁴²; e
 - b) A dívida resultante de posições contratuais transferidas e as receitas adicionais decorrentes do processo de transferência de competências foram excluídas do apuramento da dívida total, calculada nos termos do artigo 52.º do RFALEI⁴³.
34. No que diz respeito à monitorização e avaliação da descentralização que foi sendo concretizada, quer através da transferência de competências, quer através do modelo de delegação de competências, até ao processo atualmente em curso, não existem evidências publicadas que

³⁶ Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12.11. O diploma entrou em vigor em 01.01.2019.

³⁷ Cf. artigo 9.º da Lei-quadro, o disposto na lei não abrange as atribuições e competências das regiões autónomas.

³⁸ Cf. artigo 41.º da Lei-quadro. A publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30.01 (regula a transferência de competências no domínio da educação), veio também revogar os acordos de execução celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, sem prejudicar a manutenção dos contratos de execução celebrados até à plena produção de efeitos (artigo 71.º).

³⁹ Nos termos do artigo 134.º do RJAL, o período de vigência do acordo de execução coincide com a duração do mandato do órgão deliberativo do município, salvo casos excecionais devidamente fundamentados, e considera-se renovado após a instalação do órgão deliberativo do município. O acordo de execução não é suscetível de revogação.

⁴⁰ Preceitos revogados pelo artigo 41.º da Lei n.º 50/2018, de 16.08.

⁴¹ Artigo 40.º da Lei-quadro.

⁴² Cf. alínea a) do n.º 6 do artigo 255.º da Lei n.º 71/2018, 31.12; alínea a) do n.º 6 do artigo 318.º da Lei n.º 2/2020, de 31.03; alínea a) do n.º 4 do artigo 353.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31.12; alínea a) do n.º 4 do artigo 269.º da Lei n.º 12/2022, de 27.06; e alínea a) do n.º 4 do artigo 202.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30.12.

⁴³ Cf. artigo 80.º-D da Lei n.º 51/2018, de 16.08.

identifiquem os custos e indicadores de qualidade associados às competências descentralizadas e os ganhos relativamente ao estágio em que se encontravam centralizadas⁴⁴.

35. O GMCT destacou, relativamente a este ponto, o papel da DGAL⁴⁵ e dos vários intervenientes na monitorização⁴⁶, considerando que o processo de descentralização ainda se encontra em curso e que “ (...) *em breve será possível disponibilizar informação financeira e indicadores associados às competências transferidas.*”
36. Note-se que a observação em causa reporta-se à ausência de informação relativa aos custos e indicadores de qualidade associados às competências descentralizadas no passado, informação essa que poderia ajudar a uma melhor implementação do processo em curso. Fica, no entanto, evidente que esse défice se mantém atualmente. Deve notar-se que a adequada avaliação do processo de transferência de competências implica a existência de dados que permitam comparar o desempenho antes e após a concretização da transferência.

2.2. Dimensão orçamental da administração subnacional portuguesa

37. As alterações ao regime das finanças locais introduzidas pela Lei n.º 51/2018, visaram reforçar os mecanismos de equilíbrio no financiamento das AL para a concretização do processo de descentralização e a convergência para a média europeia de participação na receita pública⁴⁷.
38. Deve notar-se que os países europeus apresentam diferenças assinaláveis, cujo efeito deve ser tido em conta na análise comparativa, nomeadamente:
- a) a representatividade dos diferentes níveis de governação intermédios, nomeadamente o regional, cujas competências não são necessariamente prosseguidas com eficácia a nível municipal;
 - b) os níveis de dívida pública, sendo que os Estados mais endividados terão uma parte muito relevante da despesa da AC alocada ao financiamento da dívida; e

⁴⁴ Embora se tenha chegado a implementar modelos de análise de metas no domínio da educação, não foi publicado o efetivo acompanhamento e avaliação, cf. Ribeiro, A. (2018). *Descentralização e Reforma do Estado - estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal*. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17477>.

⁴⁵ “A DGAL publicou Relatórios Trimestrais de Acompanhamento da Descentralização no Portal autárquico entre 2020 e 2022, onde consta a monitorização dos fluxos financeiros decorrentes do processo de transferência de competências operado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, designadamente, os valores transferidos da Administração Central para os municípios.”

⁴⁶ “(...) A monitorização tem sido constante seja através das comissões de acompanhamento criadas no âmbito dos diplomas setoriais, seja pela Comissão de Acompanhamento da Descentralização (CAD), pelos grupos parlamentares (...)”

⁴⁷ Cf. a exposição de motivos da [proposta de lei n.º 131/XIII](#).

- c) os movimentos financeiros entre os vários níveis e setores das administrações públicas, que podem gerar distorções na análise de dados não consolidados.
39. A aferição do grau de descentralização de um país através de uma ótica estritamente financeira apresenta fragilidades, necessitando de ser complementada com a avaliação da qualidade da despesa e da eficácia na prossecução das políticas públicas, o que implica monitorizar as competências transferidas e os resultados obtidos no seu exercício.
40. A **Figura 1** mostra o comportamento da despesa, do investimento e da receita executados a nível subnacional em Portugal e nos restantes países europeus que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)⁴⁸.

⁴⁸ A dimensão subnacional resulta da soma não consolidada dos subsetores S.1312 (governos federais) e S.1313 (governos locais).

Figura 1 – Representatividade dos governos subnacionais no total nacional (2020)

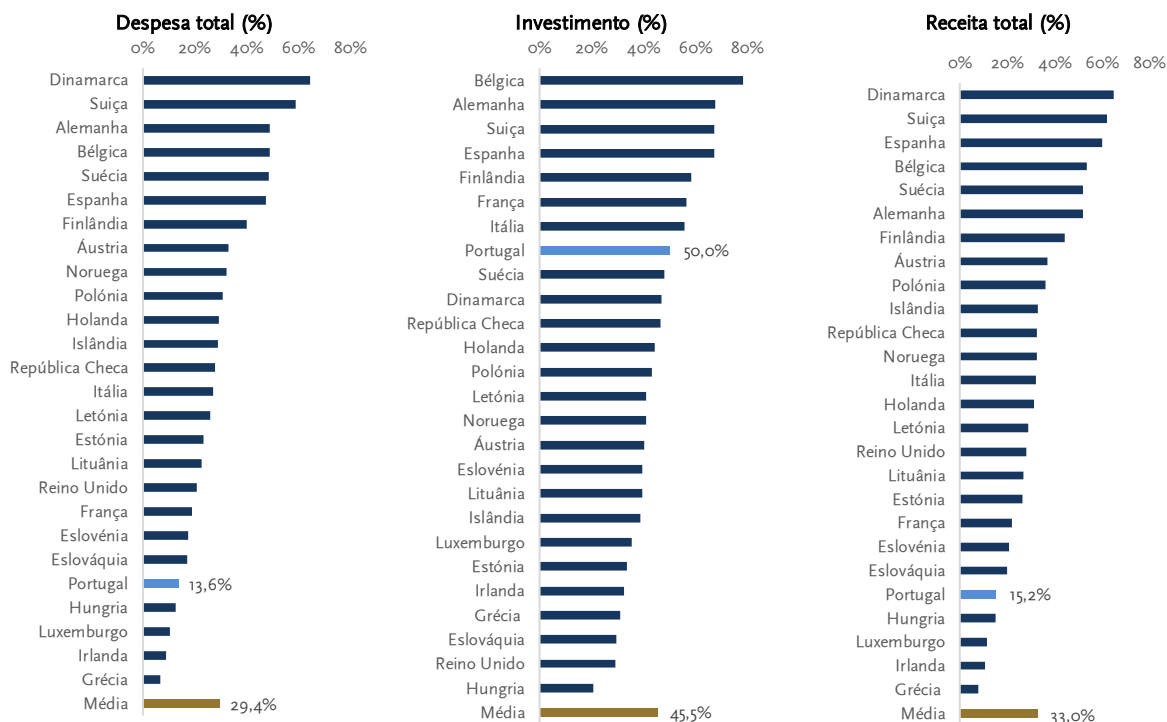
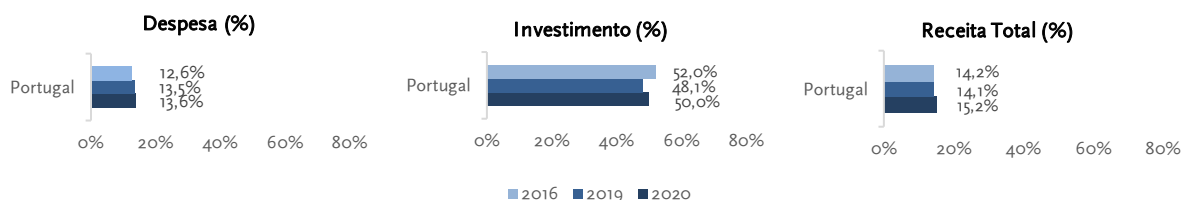


Figura 2 – Evolução da representatividade dos governos subnacionais em Portugal



Fonte: OCDE - *Subnational governments in OECD countries: KEY DATA*.

41. Em 2020, o nível de descentralização em Portugal revelava-se ainda bastante inferior ao da maioria dos países europeus membros da OCDE, uma vez que os governos subnacionais portugueses (municípios e regiões autónomas) eram responsáveis por apenas 13,6% da despesa e 15,2% na receita, face a 29,4% e 33,0%, respetivamente, na média dos países considerados⁴⁹.
42. No entanto, com poucas exceções, os países com uma dimensão de despesa e receita subnacional superior a Portugal apresentam uma estrutura de regiões bastante consolidada, responsável por uma parte substancial desse efeito.

⁴⁹ No **Anexo 1** consta a composição dos governos subnacionais nos vários países em análise.

43. Apesar da menor dimensão relativa, a despesa subnacional em Portugal assume, essencialmente, uma vocação de investimento, uma vez que o país recorre aos municípios para a realização de uma parte substancial do investimento público: em 2020 representou 50,0% do total, face a 45,5% na média dos países europeus que integram a OCDE.
44. Verifica-se que a representatividade da despesa subnacional no total de despesa pública em Portugal aumentou nos últimos anos, inclusivamente de 2019 (ano de arranque do atual processo de descentralização) para 2020, último ano disponível.
45. Desde então antecipa-se uma aceleração da tendência, uma vez que, de 2018 para 2022, o ritmo de aumento da despesa nos municípios foi superior ao da AC⁵⁰ e o envelope da descentralização previsto para 2023 (1.300,4M€) equivale a 18% da despesa efetiva dos municípios em 2018, o que mostra a relevância e o impacto social e financeiro do processo de descentralização em curso.
46. O GMCT, relativamente ao peso da receita da administração local no total da administração pública, pretende que o mesmo não seja confundido com o da dimensão subnacional: *“Tendo em conta que o Relato se cinge às questões da administração local do continente, não deverá ser tido em conta o rácio da administração regional (...) se considerarmos apenas a administração local, o posicionamento de Portugal é muito diferente do que é considerado no relato, estando em linha com o de Espanha e acima do da Bélgica, por exemplo.”*
47. Note-se que, nas fontes estatísticas consultadas não se encontraram dados relativos à administração local considerada isoladamente, existindo diferenças substanciais nos modelos de descentralização entre os países analisados (cf. Anexo 1), nomeadamente no que constitui o nível regional e o nível intermédio (entre municípios e regiões).
48. Assim sendo, recorreu-se aos dados da dimensão subnacional, uma vez que traduz uma abordagem mais ampla do processo de descentralização. Considerando os dados da OCDE disponíveis, em 2020, o peso da receita da dimensão subnacional é de 15,2% em Portugal, de 53,7% na Bélgica e de 60,0% na Espanha. Por outro lado, o peso da receita do nível local⁵¹ é de 14,9% na Bélgica e de 16,0% na Espanha, valores muito próximos, de facto, da dimensão subnacional em Portugal.
49. Havendo um nível de descentralização ótimo para cada um dos níveis subnacionais, o facto de, como é assumido pelo GMCT, a dimensão relativa da receita da administração local portuguesa

⁵⁰ Em 2022, a despesa efetiva no conjunto dos municípios do Continente apresentava um aumento de 34% face a 2018, enquanto a despesa efetiva considerada na CGE apresentou um aumento de 21% (Fonte: CGE e TdC - prestação de contas dos municípios).

⁵¹ A dimensão local inclui as administrações regional e local (S.1313).

estar em linha com Espanha e acima da Bélgica, deverá ser considerado no processo de descentralização, de modo a que não se descentalizem para os municípios competências que seriam melhor prosseguidas, por exemplo, a nível regional.

2.3. O processo de transferência de competências em curso

2.3.1. Lei-quadro da transferência de competências

50. Nos termos do artigo 2.º da Lei-quadro, a transferência de competências rege-se por um conjunto de princípios e garantias:
- Efetuar-se para as AL (ou EIM) que mostrem ter a natureza mais adequada ao seu exercício;
 - Preservar a autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das AL;
 - Garantir a qualidade no acesso aos serviços públicos;
 - A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;
 - A eficiência e eficácia da gestão pública;
 - A transferência para as AL dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados; e
 - A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.
51. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º, a transferência de competências concretiza-se através de (i) diplomas legais de âmbito setorial que estabelecem a forma de afetação dos recursos e de (ii) disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento em causa.
52. No artigo 11.º e seguintes são elencados 23 domínios de competências a transferir da AC para os municípios, as EIM e as freguesias, abrangendo áreas de grande dimensão estratégica e financeira, como a educação, saúde e ação social, mas também competências em áreas mais específicas, cuja gestão pode ser potenciada localmente, como as praias, a habitação e as áreas portuárias. Os vários domínios, as entidades recetoras e os diplomas setoriais aplicáveis constam do **Quadro 1**.

Quadro 1 – Domínios a transferir da Administração Central

Artigo	Lei-quadro Domínios	Entidades de nível local			Diploma setorial
		Municípios	EIM	Freguesias	
19.º	Praias marítimas, fluviais e lacustres	✓			Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27.11
28.º	Modalidades afins de jogos de fortuna e azar	✓			Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27.11
21.º	Vias de comunicação	✓			Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28.11



Lei-quadro		Entidades de nível local			Diploma setorial
Artigo	Domínios	Municípios	EIM	Freguesias	
35.º	Justiça	✓ ⁽¹⁾	✓		Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29.11
14.º 34.º	Proteção civil	✓	✓		Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29.11 Decreto-Lei n.º 44/2019, de 01.04
22.º 38.º	Estruturas de atendimento ao cidadão	✓		✓	Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29.11
17.º	Habitação	✓			Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29.11
16.º	Património	✓			Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29.11
27.º	Estacionamento público	✓			Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29.11
24.º 25.º	Proteção e saúde animal e segurança dos alimentos ⁽²⁾	✓			Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30/01
11.º 31.º	Educação	✓	✓		Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30.01
15.º	Cultura	✓			Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01
13.º 33.º	Saúde	✓	✓		Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30.01
23.º	Policiamento de proximidade	✓			Decreto-Lei n.º 32/2019, de 04.03
21.º	Transportes	✓			Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30.04
18.º 36.º	Áreas portuário-marítimas e urbanas	✓			Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28.05
20.º	Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas	✓			Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21.08 Decreto-Lei n.º 12/2019, de 21.01 Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23.08
26.º	Segurança contra incêndios	✓			Lei n.º 123/2019, de 18.10
12.º 32.º	Ação social	✓	✓		Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12.08
36.º	Promoção turística		✓		Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28.11
37.º	Portos de âmbito regional		✓		Não publicado
37.º	Regiões hidrográficas		✓		⁽³⁾
37.º	Projetos financiados por fundos europeus (...)		✓		Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29.11

⁽¹⁾ O artigo 35.º enquadra-se no capítulo III – Novas competências dos órgãos das entidades intermunicipais, mas faz também referência à transferência de competências para os municípios.

⁽²⁾ Ainda por concretizar, uma vez que, por Resolução da Assembleia da República n.º 138/2019, de 08/08, cessou a vigência do Decreto-Lei n.º 20/2019 e respetivas transferências de competências nele contempladas.

⁽³⁾ A competência para a designação dos vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica, que era da ANMP (cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 5º da Portaria n.º 37/2015, de 17.02) passou para as EIM (cf. alínea b) do artigo 37.º da Lei-quadro). A portaria não foi alterada.

53. O exercício das novas competências pelas EIM depende de acordo prévio dos municípios que as integram⁵², e reconduz-se, no essencial, ao planeamento ao nível supramunicipal:

- das redes da oferta educativa e de transporte escolar;
- da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados;
- da rede dos quartéis de bombeiros voluntários; e
- da gestão de projetos financiados com fundos europeus e programas de captação de investimento.

⁵² Nos termos do n.º 2 do artigo 30.º da Lei-quadro.

54. Para além da faculdade de os municípios poderem, através de contrato interadministrativo, delegar competências nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das suas populações⁵³, são atribuídas novas competências às freguesias:
- transferidas pela AC, no âmbito das estruturas de atendimento ao cidadão; e
 - transferidas pelos municípios, em áreas específicas, listadas no n.º 2 do artigo 38.º da Lei-quadro⁵⁴ e cuja concretização está regulada no Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30.04⁵⁵.
55. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 115.º do RJAL, a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários para o exercício das competências transferidas, com referência às respetivas fontes de financiamento e aos seus modos de afetação. Nesse âmbito, a Lei-quadro veio estabelecer as disposições legais que constam do **Quadro 2**.

Quadro 2 – Recursos do processo de transferência de competências – Lei n.º 50/2018

Recursos humanos (artigo 8.º)	EIM	- Os mecanismos e termos da transição são estabelecidos pelos diplomas setoriais;
	Municípios	- Respeito pela situação jurídico-funcional detida à data da transferência;
	Freguesias	- Revisão do regime da organização dos serviços e do estatuto do pessoal dirigente das AL para ter em atenção o exercício das novas competências.
Património (artigo 7.º)	EIM	- Os bens móveis e imóveis passam a ser geridos pelas AL e EIM, transferindo-se a posição contratual;
	Municípios	- As condições de gestão, oneração e alienação dos bens são definidas pelo decreto-lei setorial;
	Freguesias	- Os bens sujeitos a registo são inscritos a favor das AL na respetiva conservatória, constituindo título suficiente o diploma que concretiza a transferência das competências.
Financiamento (n.º 3 e 4 do artigo 5.º; n.º 1, 4 e 5 do artigo 38.º)	EIM	Nos OE de 2019-2021 são inscritos os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), correspondendo a uma redução da despesa de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado cujas competências são objeto de descentralização;
		O OE financia as competências transferidas da AC (Estruturas de Atendimento ao Cidadão), nos termos a definir no âmbito do RFALEI e, em cada ano, na LOE.
	Freguesias	O Orçamento municipal financia as competências transferidas dos municípios - (após deliberação dos respetivos órgãos, não podendo os montantes ser inferiores aos constantes de acordos ou contratos respeitantes às mesmas matérias).

⁵³ Cf. artigo 29.º da Lei-quadro.

⁵⁴ Gestão e manutenção de espaços verdes; limpeza das vias e espaços públicos; manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano; utilização e ocupação da via pública; afixação de publicidade de natureza comercial; exploração de máquinas de diversão, colocação de recintos improvisados e realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre; realização de acampamentos ocasionais; realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos.

⁵⁵ Respeitam a domínios que, na sua quase totalidade, se encontravam atribuídos às freguesias por delegação e que eram implementadas através de acordos de execução.

56. Previu-se, ainda, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º da Lei-quadro, a concretização gradual da transferência das novas competências, e possibilitou-se que as AL e as EIM não as aceitassem nos anos de 2019 e 2020, desde que o comunicassem à DGAL, considerando-se, contudo, transferidas até 01.01.2021. Este prazo foi prorrogado nos domínios da educação e saúde, até 31.03.2022, e da ação social, até 03.04.2023⁵⁶.

2.3.2. As alterações introduzidas no regime das finanças locais

57. Para efeitos de financiamento do processo de descentralização em curso, a Lei-quadro pressupunha a operacionalização do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)⁵⁷.
58. A Lei n.º 51/2018 aditou ao RFALEI um artigo sobre o FFD (30.º-A) que, no seu n.º 1, o define como constituindo “(...) *uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, decorrente da lei-quadro (...)*”. Aditou também o artigo 80.º-B, sobre o financiamento das novas competências⁵⁸, prevendo que:
- a) O financiamento considere o acréscimo de despesa e de receita incorrido pelas AL no exercício das novas competências;
 - b) Até 2021, os recursos financeiros a atribuir às AL e EIM para a prossecução das novas competências sejam anualmente previstos na LOE e constem do FFD;
 - c) Os recursos sejam distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar; e
 - d) A DGAL e a DGO, com o apoio da entidade coordenadora de cada programa orçamental, assegurem a informação necessária ao cumprimento do estatuído nos pontos anteriores.
59. Neste âmbito, proceder-se-ia, anualmente, à identificação dos montantes do FFD afetos aos municípios e às freguesias, desagregados por programa orçamental, em mapa anexo à LOE, devendo as variáveis e indicadores de cálculo constar no relatório que acompanha a proposta de LOE⁵⁹.

⁵⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, do n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 23/2019 (com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12.08) e do n.º 5 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 55/2020.

⁵⁷ Cf. n.º 3 do artigo 5.º: “São inscritos, nos Orçamentos do Estado dos anos de 2019, 2020 e 2021, os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização que incorporam os valores a transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que financiam as novas competências”.

⁵⁸ Que se articula com o referido artigo 30.º-A e também com os artigos 4.º e 5.º da Lei-quadro.

⁵⁹ Cf. artigo 80.º-E e n.º 6 do artigo 31.º do RFALEI.

60. A Lei n.º 51/2018 veio ainda introduzir outras alterações ao RFALEI e ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) que foram ao encontro de algumas das reivindicações dos municípios, potenciando um impacto positivo na sua receita⁶⁰, designadamente:

- a) A inclusão do produto da cobrança de contribuições nas receitas municipais, designadamente em matéria de proteção civil⁶¹;
- b) A eliminação da dedução ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e à participação variável do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) que servia para financiar as EIM⁶²;
- c) A participação em 7,5 % na receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás⁶³, determinada por referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial⁶⁴;
- d) A distribuição da totalidade do excedente resultante da aplicação dos limites na distribuição na participação nos impostos do estado⁶⁵; e
- e) A inclusão do património imobiliário público sem utilização na incidência do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)⁶⁶.

2.3.3. Diplomas setoriais

61. Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei-quadro, a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar, conforme elencado no **Quadro 1**, aos quais cumpria estabelecer as disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa.

Transferência de recursos

⁶⁰ Entretanto, a LOE para 2018 havia aprovado a consignação gradual de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (até 2%, em 2021), o que significa que os montantes em causa passaram a ser subtraídos ao cálculo do FEF, diminuindo a receita dos municípios. Consequentemente, esse preceito foi refletido no RFALEI, com a introdução da alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º.

⁶¹ Cf. alínea e) do artigo 14.º do RFALEI.

⁶² Cf. revogação do n.º 2 do artigo 69.º do RFALEI.

⁶³ Cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º e artigo 26.º-A do RFALEI.

⁶⁴ Cf. critérios de distribuição na Portaria n.º 79/2021, de 07.04, do Secretário de Estado Adjunto dos Assuntos Fiscais e do Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local.

⁶⁵ Cf. n.º 3 do artigo 35.º do RFALEI.

⁶⁶ Cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º do CIMI.

62. No atinente aos princípios e garantias da transferência de competências, a alínea f) do artigo 2.º da Lei-quadro previa a transferência para as AL de todos os meios adequados “...considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados”.
63. A transferência de recursos prevista pelos diplomas setoriais (Figura 3) diz respeito a financiamento (do OE, de fundos europeus e de receita própria⁶⁷), a trabalhadores e a património.

Figura 3 – Recursos envolvidos na transferência de competências



64. Constatase que a transferência, em simultâneo, de recursos humanos, financeiros e patrimoniais ocorre nos domínios da educação, da saúde e das áreas portuário-marítimas e urbanas de desenvolvimento turístico e económico. Para as restantes áreas estão previstos recursos financeiros, com exceção das áreas da proteção civil e de policiamento de proximidade, onde não foi prevista a transferência de qualquer recurso (cf. Anexo 2).
65. Em quase todos os diplomas setoriais aprovados é identificada a afetação de receita própria para o exercício das competências transferidas, consistindo esta, inclusivamente, a única afetação de recursos em vários domínios, o que significa que se prevê que o seu financiamento se faça com as receitas geradas pelo exercício das competências em causa⁶⁸. Para o financiamento da transição de recursos humanos e/ou de património encontram-se previstas transferências do OE/fundos europeus/atribuição de receita própria.

⁶⁷ Aqui considerada como sendo a proveniente do exercício das competências transferidas.

⁶⁸ Nomeadamente no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres; das modalidades afins de jogos de fortuna e azar; do património; do estacionamento público; da informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas; e da segurança contra incêndios.

66. A cultura foi o único domínio que viu quantificado, no próprio diploma, os recursos financeiros a transferir para os municípios⁶⁹, designadamente para remuneração dos recursos humanos envolvidos⁷⁰. Nos domínios da saúde e da ação social, os recursos financeiros constam de despachos conjuntos⁷¹. Nas restantes áreas em que estão previstas transferências do OE, onde se destaca a educação, não foram publicados os montantes a transferir por município⁷².
67. O GMCT refere que a LOE de 2023 já prevê os montantes a transferir por município, justificando que não tenha ocorrido antes com o facto de o processo de descentralização prever “(..) a formalização através de assinatura de autos em algumas áreas, pelo que no ano anterior ainda não seria possível prever os municípios que iriam receber competências.”.
68. O que está em causa, no entanto, é o conhecimento dos montantes correspondentes ao financiamento das competências exercidas pela administração central que passariam a ser exercidas pelos municípios, informação que, em princípio, não depende do processo de formalização, tanto mais que foram divulgados montantes no caso da saúde, onde também existe a necessidade de formalização através de autos.
69. Sublinha-se ainda que nos domínios da educação e da saúde, não obstante estarem previstos⁷³ custos-padrão para o apuramento do investimento elegível para o financiamento de construção, requalificação e modernização de instalações, o legislador não procedeu à respetiva fixação.
70. Especificamente no domínio da educação, o Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP⁷⁴ estabeleceu o compromisso de financiamento a 100%, tendo sido listadas as escolas elegíveis e previstos os valores necessários⁷⁵, bem como as fontes de financiamento e a cronologia de execução do referido programa.

⁶⁹ Anexo III do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01. Os referidos valores foram atualizados com o Decreto-Lei n.º 4/2022, de 04.01.

⁷⁰ Conforme decorre do **Anexo 2**, não estão abrangidas transferências de património, mas apenas a sua gestão.

⁷¹ Despacho n.º 6541-B/2019, de 19.07.2019, do Secretário de Estado do Orçamento, do Secretário de Estado das Autarquias Locais e do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde e o Despacho n.º 4637/2023, de 18.04.2023, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Ministra da Coesão Territorial e do Secretário de Estado das Finanças.

⁷² Nos anos de 2019 a 2021 no domínio da educação e nas restantes áreas não foram publicados quaisquer valores.

⁷³ Respetivamente, no n.º 6 do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 21/2019 e no n.º 4 do artigo 13.º e n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2019.

⁷⁴Cf. Acordo de 21.07.2023, para o financiamento do Programa de Recuperação/Reabilitação de Escolas.

⁷⁵ A estimativa realizada teve por base um valor médio de 4M€/escola, apurando-se um investimento global de 1.730M€ para 432,5 escolas (n.º 2 da cláusula 2ª do Acordo de 21.07.2023), tendo ainda sido acordado que os avisos de concurso a serem realizados para acesso às diferentes fontes de financiamento previstas “*incluirão valores de referência indicativos por tipologia de intervenção, em que eventuais desvios devem ser justificados e avaliados pelas CCDR,*

71. A proposta de Lei de Orçamento do Estado de 2024 prevê uma norma que visa a concretização da transferência dos montantes de financiamento necessários no âmbito do programa de recuperação e reabilitação de escolas.

Regimes transitórios e produção de efeitos

72. Os diplomas setoriais preveem regimes transitórios e de produção de efeitos, destacando-se, nos domínios da ação social, saúde e cultura⁷⁶ (cf. **Anexo 3**), a manutenção em vigor dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 30/2015, bem como os acordos de execução celebrados ao abrigo da Lei n.º 75/2013. De notar que aqueles caducavam quando fossem assumidas pelos municípios as novas competências.
73. No domínio da educação⁷⁷, para além de se terem mantido os acordos de execução celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28.07, até à plena produção de efeitos do respetivo diploma setorial, mantêm-se os contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 30/2015, designados “contratos de educação e formação municipal” relativamente a competências não previstas na Lei-quadro, e até à entrada em vigor do decreto-lei que regulará a delegação de competências do Ministério da Educação nos municípios.
74. Com efeito, com a revogação do Decreto-Lei n.º 30/2015, deixou de estar regulada a delegação de competências da AC nos municípios relativamente a competências não previstas na Lei-quadro, designadamente no âmbito da gestão e desenvolvimento do currículo e organização pedagógica que tinham sido contratualizados através de contratos interadministrativos.
75. Quanto ao domínio da ação social, com a alteração introduzida ao artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 55/2020⁷⁸ foi revogado o seu n.º 1 que estatuiu a caducidade dos acordos e protocolos vigentes à data da sua entrada em vigor, no termo do prazo ou na data da sua renovação, podendo os municípios mantê-los através da cessão da posição contratual do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), ou continuar a optar por exercer diretamente as competências anteriormente objeto de acordo ou protocolo ou por celebrar novo acordo ou protocolo de colaboração.

IP/AG que, na análise das candidaturas têm sempre a prerrogativa de fazer uma análise crítica da razoabilidade dos valores propostos, face, nomeadamente, aos valores de mercado” (cf. n.º 4 da cláusula 6ª do mesmo Acordo).

⁷⁶ Respetivamente, o n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 55/2020; os n.ºs 3 e 4 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 23/2019; e os n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 22/2019.

⁷⁷ N.º 2 do artigo 71.º e n.º 2 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 21/2019.

⁷⁸ Pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29.12.

76. No domínio do atendimento ao cidadão mantiveram-se em vigor os protocolos celebrados entre os municípios, a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA) e os serviços públicos nela instalados, previstos no n.º 7 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13.05, nos termos do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 104/2018.
77. No que respeita à produção de efeitos, os diplomas setoriais entraram em vigor no dia seguinte ao da respetiva publicação, sem prejuízo da concretização gradual das competências, tendo sido estabelecidas para os anos de 2019 e de 2020, e nos domínios da educação⁷⁹, da saúde⁸⁰ e da ação social⁸¹, também para o ano de 2021, normas especiais relativas à não aceitação de competências que se consubstanciaram, no essencial, na sua comunicação à DGAL, após prévia deliberação do respetivo órgão deliberativo sob proposta do executivo.
78. Pese embora a definição da data de 01.01.2021 para a transferência de todas as competências previstas⁸², refira-se que nos domínios da educação e da saúde, o prazo foi prorrogado até 31.03.2022 e no da ação social até 03.04.2023, pelos municípios que entendessem não reunir as condições necessárias para o exercício das respetivas competências.

Regulamentação dos diplomas setoriais

79. Os diplomas setoriais nos domínios da educação, da ação social e das áreas protegidas, preveem a publicação de diplomas regulamentares e estabelecem, em determinados casos, regimes transitórios que vigorarão até à respetiva publicação, os quais se identificam no **Anexo 3**.
80. Por não terem, ainda, sido publicados os respetivos diplomas regulamentares, mantêm-se em vigor os regimes transitórios previstos no art.º 67.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, que se sintetizam no **Quadro 3**.

⁷⁹ N.º 2 do artigo 76.º do Decreto-Lei 21/2019, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12.08.

⁸⁰ N.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei 23/2019, com a redação introduzida pelo DL n.º 56/2020, 12.08.

⁸¹ N.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, apenas para o ano de 2021, uma vez que este diploma só foi publicado em 2020.

⁸² N.º 3 do artigo 4.º da Lei-quadro.

Quadro 3 – Regime transitório no domínio da educação

Regulamentação prevista	Regime transitório
<p>Mapeamento dos edifícios e equipamentos escolares que necessitam de investimentos de construção de novas infraestruturas, bem como de intervenções de requalificação e modernização de grande dimensão a elaborar pelo membro do Governo responsável pela área da educação (artigo 50.º n.º 3).</p>	<p>No regime transitório previa-se que esta competência continuaria a ser exercida pelo Ministério da Educação relativamente aos edifícios e equipamentos escolares constantes do mapeamento do n.º 3 do artigo 50.º até que fosse assegurado o financiamento dessas operações de investimento (art.º 67.º n.º 1)*.</p>
<p>Portaria fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar (artigo 68.º n.º 1 - para o transporte de alunos com necessidades específicas individuais já foi publicada a Portaria n.º 9/2023, de 04.01)**.</p>	<p>Mantêm-se em vigor as regras vigentes no DL n.º 299/84, de 05.09 para o financiamento do transporte escolar dos alunos do ensino básico (gratuidade – n.º 1 do art.º 3.º, na redação introduzida pelo DL n.º 176/2012, de 02.08) e do ensino secundário, ou seja, a comparticipação nos respetivos custos a 50% em relação ao valor do bilhete de assinatura (n.º 4 do art.º 3.º do DL n.º 299/84, de 05.09 e Portaria n.º 85/2009, de 27.08). (art.º 67.º n.º 4 do DL 21/2019).</p>

* De acordo com o n.º 21 do artigo 8.º da Proposta de Lei n.º 109/XV/2 – Orçamento do Estado para 2024 – o Governo fica autorizado a proceder a alterações orçamentais destinadas a assegurar o cumprimento dos projetos abrangidos pelo Acordo setorial de compromisso celebrado com a ANMP, resultantes da transferência dos montantes de financiamento do **programa de recuperação e reabilitação de escolas**.

** Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da educação e dos transportes terrestres.

81. No domínio da educação, foram, entretanto, publicadas as fórmulas de financiamento das despesas com:

- a) Conservação e manutenção de edifícios e de residências escolares, através do Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27.02⁸³, estipulando valores por m² de área descoberta e coberta, de acordo com a sua idade e estado de conservação ⁸⁴, em vez do montante fixo de 20m€ por estabelecimento⁸⁵;
- b) Transporte escolar de alunos com necessidades específicas individuais⁸⁶, através da Portaria n.º 9/2023, de 04.01, que regulamenta a respetiva fórmula de financiamento ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 21/2019; e

⁸³ Que adita os n.ºs 2 a 5 ao artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 21/2019.

⁸⁴ Nos termos do n.º 3: a) Por área coberta: i) Com menos 10 anos ou requalificadas/modernizadas há menos de 10 anos 4€/m²; ii) Com mais de 10 anos - 6€/m²; iii) Que constem do mapeamento acordado entre o Governo e a ANMP, relativamente às escolas a intervir em termos de recuperação/reabilitação, e até que a intervenção se encontre concluída - 8€/m²; b) Por área descoberta: 0,50€/m². O n.º 4 fixa o valor mínimo de 20m€ por estabelecimento sempre que da aplicação dos critérios do n.º 3 resulte um valor inferior.

⁸⁵ Revogando-se o regime transitório previsto no n.º 2 do artigo 67.º Decreto-Lei n.º 21/2019, que previa a transferência anual para cada município, da verba de 20m€ por cada estabelecimento ou residência.

⁸⁶ Com mobilidade reduzida que comprometa a utilização dos transportes regulares ou de transportes escolares; ou com dificuldades acentuadas e persistentes ao nível da comunicação, interação, cognição ou aprendizagem que tenham sido sinalizados pela Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva, prevista no Decreto-Lei n.º 54/2018, de 06.07, que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva.

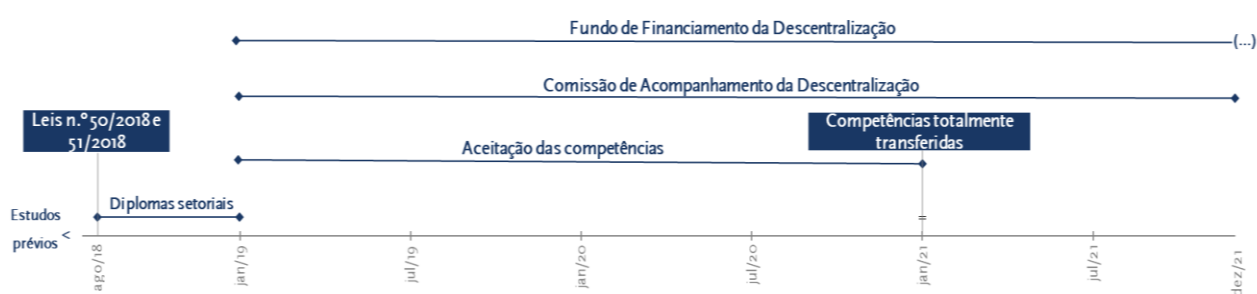
c) Equipamentos⁸⁷ e residências escolares⁸⁸, através da Portaria n.º 10/2023, de 04.01, estipulando valores por aluno de, respetivamente, 7,68€⁸⁹ e 200,00€, concretizando o previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 21/2019.

82. Note-se, ainda, que foram celebrados acordos entre o Governo e a ANMP, nos domínios da educação e da saúde em 22.07.2022, e no domínio da ação social, em 03.01.2023, e publicadas alterações aos diplomas setoriais que visaram acomodar as matérias acordadas com a ANMP⁹⁰.

2.4. O modelo do processo de transferência de competências para os municípios

83. O modelo e a cronologia inicialmente previstos para o processo de transferência de competências para os municípios encontram-se esquematizados na **Figura 4**, com referência aos principais factos.

Figura 4 – Cronologia do modelo de transferência de competências



Fonte: Elaboração própria.

84. Tendo por base estudos prévios, seria aprovada a Lei-quadro, seguindo-se os diplomas setoriais. O processo de aceitação de competências ocorreria ao longo de 2 anos, sendo que o financiamento seria assegurado pelo instrumento criado para o efeito (o FFD) e o processo seria monitorizado por uma comissão de acompanhamento. O **Anexo 4** apresenta os objetivos das várias fases e as entidades envolvidas.

⁸⁷ Equipamento básico, mobiliário, e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos utilizados para a realização das atividades educativas no âmbito da educação pré-escolar e em todos os ciclos de estudos. A Portaria n.º 262/2023, de 17.08, veio clarificar que o financiamento do material didático não abrange a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, mantendo-se este na alçada do Ministério da Educação.

⁸⁸ Artigos 51.º, 37.º n.º 2 e 68.º n.º 2 alínea b) do Decreto-Lei n.º 21/2019.

⁸⁹ Após alteração através da Portaria n.º 262/2023, de 17.08. O valor previsto inicialmente por aluno era de 6,30€.

⁹⁰ Cujo desenvolvimento é apresentado no ponto 2.7.

85. Destaca-se que, nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 5 do artigo 115.º do RJAL, competiria ao Estado a promoção de estudos, que deveriam ser referenciados na lei, que assegurassem a demonstração dos seguintes requisitos legais:
- a) não aumento da despesa pública global;
 - b) aumento da eficiência da gestão dos recursos;
 - c) ganhos de eficácia;
 - d) promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações; e
 - e) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.
86. Os estudos em causa foram solicitados ao Secretário de Estado das Autarquias Locais (SEAL)⁹¹, sendo que a documentação disponibilizada⁹² não permite identificar os critérios utilizados na aferição da despesa pública global, na eficiência da gestão dos recursos, na eficácia dos resultados obtidos, na promoção da coesão territorial, no reforço da solidariedade inter-regional e na melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações⁹³.
87. Deste modo, a documentação fornecida não suporta as opções tomadas no âmbito das competências a transferir para os municípios e não se estabeleceu um processo de avaliação que permitisse apurar, pelo menos, o aumento da eficiência da gestão dos recursos e os ganhos de eficácia.
88. No que diz respeito ao cumprimento da disposição relativa ao ‘não aumento da despesa pública global’, esta imposição legal não foi densificada através de critérios específicos e adequados tendo em conta, designadamente, os riscos de suborçamentação dos serviços prestados na AC, nas áreas correntes e de investimento, ou o eventual incremento dos níveis de serviços prestados pelos municípios no âmbito da sua autonomia⁹⁴.

⁹¹ Bem como quaisquer outros elementos que tenham fundamentado a seleção das áreas objeto de descentralização de competências para as AL.

⁹² Designadamente, o ‘Documento Orientador Descentralização - Aprofundar a Democracia Local’, aprovado em 21.07.2016 conforme a exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 62/XIII](#).

⁹³ Na audição, o GMCT refere-se que “*Não sendo o Regime Jurídico das Autarquias Locais uma lei de valor reforçado, a Assembleia da República (...) aprovou a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que prevê a transferência para as autarquias de um conjunto de competências (...)*” em diferentes áreas, depois concretizadas pelos diversos diplomas setoriais. Sobre esta afirmação refira-se que ambas são atos legislativos (leis) pelo que têm igual valor atento o princípio da hierarquia dos atos normativos previsto no artigo 112.º da Constituição, pelo que é totalmente irrelevante o argumento da ausência de valor reforçado do RJAL.

⁹⁴ Cf. n.º 1 do artigo 6.º da CRP e artigo 6.º Lei n.º 73/2013, de 03.09.

89. Por outro lado, não obstante a previsão do processo de transferência poder decorrer de forma gradual entre 01.01.2019 até 01.01.2021, os prazos estabelecidos na Lei-quadro foram largamente ultrapassados, devido, nomeadamente:
- a) ao atraso na publicação dos diplomas setoriais, maioritariamente publicados em 2019;
 - b) ao desacordo dos municípios relativamente ao financiamento das competências, que reportaram incorreções no apuramento e insuficiência de informação;
 - c) à necessidade de regulamentação de algumas das competências a transferir nos domínios da educação e da ação social; e
 - d) à resistência dos municípios na aceitação de competências, sendo que a sua transferência dependia da iniciativa e/ou acordo municipal, designadamente, na saúde, habitação, vias de comunicação e áreas marítimo-portuárias.
90. A aprovação dos diplomas setoriais encontrava-se condicionada ao acordo com a ANMP, nos termos do n.º 1 do artigo 44.º da Lei-quadro, tendo essa condição sido verificada⁹⁵.
91. Não obstante os diplomas setoriais, designadamente nas áreas sociais, terem sido consensualizados com a ANMP, foram posteriormente celebrados acordos com aquela Associação que implicaram a alteração dos diplomas setoriais, nomeadamente para responder a reivindicações municipais de melhoria da fórmula de financiamento.
92. No que diz respeito ao modelo de financiamento, destaca-se que a identificação dos montantes afetos ao FFD nas LOE se encontrava expressamente prevista para os anos de 2019, 2020 e 2021⁹⁶, não tendo ficado vertida na lei das finanças locais a sua metodologia de cálculo⁹⁷. Ainda assim, o financiamento da transferência de competências deveria ter um impacto neutral na despesa pública⁹⁸, seguindo o modelo esquematizado na **Figura 5**.

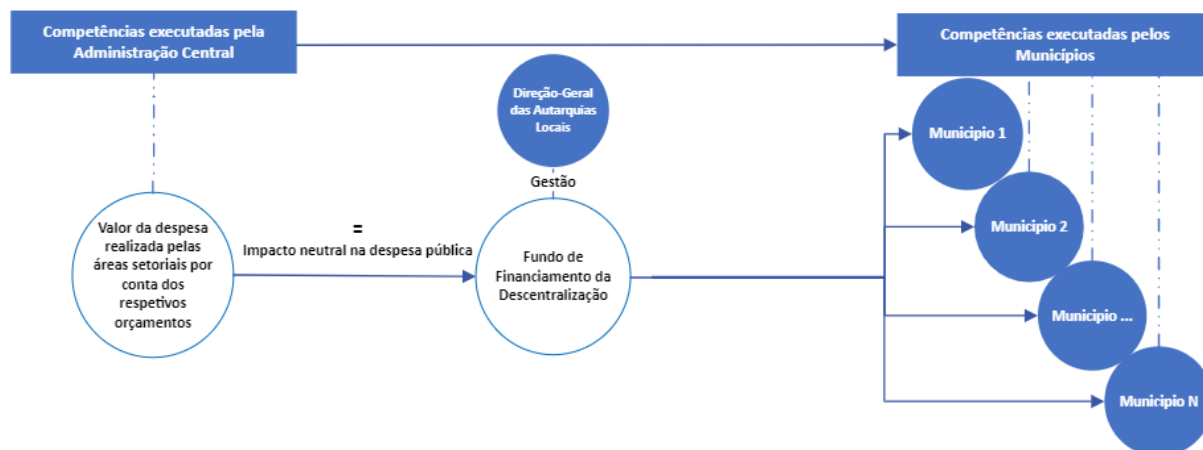
⁹⁵ De acordo com informação prestada por aquela Associação por ofício (OFI-602/2022/PB, de 08.11.2022).

⁹⁶ Nos termos do artigo 30.º-A articulado com o artigo 80.º-B do RFALEI.

⁹⁷ O n.º 2 do artigo 80.º-B do RFALEI remete para o artigo 5.º da Lei-quadro.

⁹⁸ Cf. n.º 3 do artigo 115.º do RJAL e n.º 4 do artigo 5.º da Lei-quadro.

Figura 5 – Modelo de financiamento do Fundo de Financiamento da Descentralização



Nota: A gestão do FFD pela DGAL foi determinada pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10.

Fonte: Elaboração própria.

93. No âmbito da transferência de recursos financeiros da AC para os municípios, para efeitos de garantia da justa repartição e da correção de desigualdades entre AL do mesmo grau⁹⁹, a Lei n.º 51/2018 veio prever o instrumento de financiamento do processo de transferência de competências (o FFD) e adicionar aos recursos já existentes¹⁰⁰ a nova participação de 7,5% na receita do IVA.
94. A representatividade dos diferentes recursos entre 2019 e 2023 é demonstrada no **Quadro 4**, tendo também sido considerada a transferência prevista no n.º 3 do artigo 35.º do RFALEI bem como os fluxos orçamentais registados pelos municípios relativamente à transferência de competências operada pela Lei-quadro nos anos anteriores à aprovação do FFD.

⁹⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 238.º do Decreto de 10.04.1976 que aprova a CRP.

¹⁰⁰ O FEF, o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

Quadro 4 – Recursos transferidos para os Municípios

(milhões de euros)

Recursos ⁽¹⁾	2019 Execução ⁽²⁾	2020 Execução ⁽²⁾	2021 Execução ⁽²⁾	2022 Previsão	2023 Previsão	Peso relativo (%)	
						2019	2023
Fundo de Equilíbrio Financeiro	1 735,3	1 834,1	1 872,1	1 978,1	1 970,7	72,8	46,7
Fundo Social Municipal	153,7	153,1	142,4	193,0	203,5	6,4	4,8
Participação no IRS	413,0	439,0	452,1	480,3	510,5	17,3	12,1
Participação no IVA	n.a.	66,0	64,4	42,2	61,3	0,0	1,5
Excedente n.º 3 do artigo 35.º RFALEI	82,3	122,0	130,1	45,5	174,7	3,5	4,1
Transferência de competências - Lei n.º 50/2018	0,8	191,5	259,0	0	0	0,0	0,0
Fundo de Financiamento da Descentralização	n.a.	n.a.	n.a.	843,3 ⁽³⁾	1 300,4	0,0	30,8
Total	2 385,1	2 805,8	2 920,0	3 582,4	4 221,2	100,0	100,0

⁽¹⁾ Classificadores económicos da receita: a) FEF - 06.03.01.01 e 10.03.01.01; b) FSM - 06.03.01.02; c) Participação no IRS - 06.03.01.03; d) Participação no IVA - 06.03.01.07; e) Transferência de competências Lei n.º 50/2018 - 06.03.01.06/07.01 e 10.03.01.06/08.01.

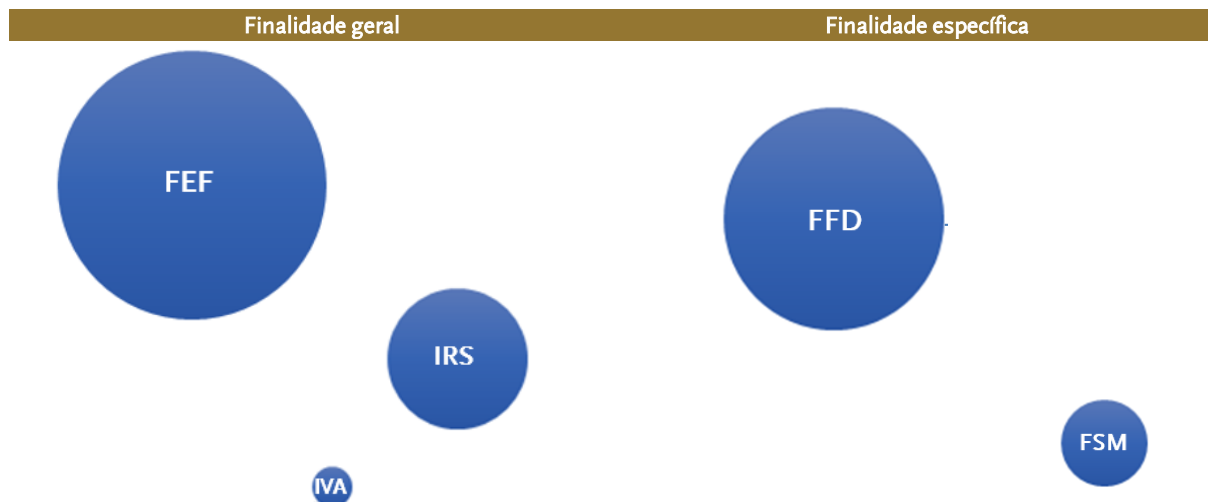
⁽²⁾ A execução de 2020 não contempla os dados dos municípios de Almeida e Penedono. A execução de 2021 não contempla os dados dos municípios de Albufeira, Almeida, Ansião, Arronches, Barreiro, Castelo Branco, Figueira da Foz, Gondomar, Moimenta da Beira, Mourão, Obidos, Ovar, Penedono, Ponte da Barca, São Pedro do Sul, Sever do Vouga, Tabuaço e Valongo. Ambas as situações decorrem da indisponibilidade dos respetivos dados à data da extração da informação, de acordo com a DGAL.

⁽³⁾ Valor correspondente ao período compreendido entre 1 de abril e 31 de dezembro de 2022, de acordo com o artigo 89.º da LOE para 2022.

Fonte: Anos de 2019 a 2021 - DGAL - execução orçamental da receita (receitas cobradas líquidas) dos municípios de Portugal Continental extraída, respetivamente, a 18.12.2020, 29.09.2020 e 22.10.2022 da plataforma informática da DGAL. Ano de 2022 - LOE para 2022. Ano de 2023 - LOE para 2023; Despacho n.º 7538-B/2023, de 19.07; e Despacho n.º 7754-A/2023, de 26.07.

95. Verifica-se que o peso predominante do FEF no âmbito da repartição de recursos entre o Estado e os municípios (73% em 2019) é atenuado com a aprovação do FFD (o FEF representa 47% e o FFD 31% do orçamento de 2023), passando este fundo a constituir o segundo maior volume de transferências realizadas pela AC a partir de 2022.
96. A representatividade e a articulação dos referidos recursos previstos no RFALEI no que diz respeito à sua finalidade são ilustradas na **Figura 6**:

Figura 6 – Repartição dos recursos financeiros - finalidades



Nota 1: O FEF é limitado a um máximo de 90% como receita corrente e a um mínimo de 10% como receita de capital (cf. n.º 3 do artigo 31.º do RFALEI).

Nota 2: A dimensão das bolhas representa o peso relativo de 2023 apurado no **Quadro 4**.

Fonte: Elaboração própria.

97. O primeiro grupo de recursos caracteriza-se pela sua aplicação de finalidade geral, pelo que a sua utilização não se encontra condicionada a determinadas competências, sendo este constituído pelo FEF¹⁰¹, pela participação variável no IRS¹⁰² e pela nova participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás¹⁰³.
98. O FFD veio juntar-se ao FSM, que já constava no RFLAEI como estando afeto às funções sociais atribuídas aos municípios (nomeadamente nos domínios da educação, saúde e ação social)¹⁰⁴ constituindo-se ambos como fundos municipais dedicados a fins específicos. Porém, ao contrário da

¹⁰¹ Que por sua vez é composto pelo Fundo Geral Municipal (FGM) e pelo Fundo de Coesão Municipal (FCM), que têm por finalidade corrigir as assimetrias económico territoriais na capacidade de arrecadar receita própria para assegurar um padrão mínimo de despesa, nos termos dos artigos 27.º a 30.º-A do RFALEI.

¹⁰² Até um máximo de 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. Nos termos dos n.ºs 2 a 4 do artigo 26.º do RFALEI, a participação depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município, a qual é comunicada por via eletrónica pela respetiva câmara municipal à AT, até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos. Na ausência de deliberação ou de comunicação, o município tem direito a uma participação de 5% no IRS. Caso a percentagem deliberada pelo município seja inferior à taxa máxima definida, o produto da diferença de taxas e a coleta líquida é considerado como dedução à coleta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável, desde que a respetiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

¹⁰³ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º e dos artigos 26.º e 26.º-A do RFALEI.

¹⁰⁴ O FSM financia as despesas relativas às respetivas atribuições e competências transferidas da AC para os municípios, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º articulado com o n.º 1 do artigo 30.º do RFALEI.

consignação prevista na aplicação do FSM¹⁰⁵, não foi determinada pelo legislador a consignação expressa dos valores relativos ao FFD¹⁰⁶.

99. Analisando as competências especificadas para a utilização do FFD e do FSM na área da educação, verifica-se a sobreposição da sua elegibilidade nas situações identificadas no **Quadro 5**:

Quadro 5 – Competências elegíveis pelo FSM e FFD na área da educação

FSM (Art.º 30.º do RFALEI)	FFD (Art.º 11.º da Lei n.º 50/2018)
Funcionamento corrente do pré-escolar público , nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, o prolongamento de horário, o transporte escolar e a ação social escolar;	Rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico no que diz respeito às refeições escolares e à gestão dos refeitórios escolares; ao apoio de crianças e alunos no domínio da ação social escolar; ao recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico; às atividades de enriquecimento curricular; à aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar, e ainda no que diz respeito às atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar, que correspondam à componente de apoio à família.
Funcionamento corrente com os 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 a ação social escolar;	
Encargos 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.	

100. O FSM foi criado com a aprovação da Lei das Finanças Locais em 2007¹⁰⁷, tendo sido previsto um regime transitório no apuramento do seu montante global para aquele ano, que corresponderia a 2% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA. A partir de 2008, passaria a ser fixado anualmente na LOE e corresponderia às despesas com as competências transferidas da AC para os municípios¹⁰⁸.
101. Contudo, com a aprovação do RFALEI em 2013, o regime transitório previsto em 2007 manteve-se no seu artigo 82.º, não tendo sido integrados no FSM os valores transferidos pelos respetivos ministérios¹⁰⁹, exceto no caso das transferências financeiras relativas à organização e funcionamento dos transportes escolares do 3.º ciclo do ensino básico a partir de 2015, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 144/2008¹¹⁰.

¹⁰⁵ Sobre este aspeto, importa salientar que pese embora a Lei n.º 51/2018 tenha revogado as disposições constantes nos n.ºs 2 e 3 do artigo 34.º do RFALEI, a consignação do respetivo Fundo continua prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º-C e no n.º 1 do artigo 30.º, sendo que se mantiveram os procedimentos de controlo nas normas de execução do OE até 2022.

¹⁰⁶ Embora não legalmente consignado (artigo 9.º-C do RFALEI), os procedimentos estabelecidos pelo Decreto-Regulamentar n.º 5/2022 exigem que a afetação/reafetação das respetivas verbas só possa ocorrer entre as classificações económicas da despesa previstas no mapa financeiro que deu origem ao FFD, prevendo, inclusivamente a dedução de verbas quando tal necessidade se verifique (artigos 6.º e 7.º).

¹⁰⁷ Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15.01.

¹⁰⁸ De acordo com o n.º 2 do artigo 53.º articulado com os n.ºs 1 e 3 do artigo 58.º da Lei n.º 2/2007.

¹⁰⁹ Tal como previa o processo de descentralização operado pelos Decreto-Lei n.º 144/2008 e Decreto-Lei n.º 30/2015.

¹¹⁰ A não integração dos referidos valores relativos ao Decreto-Lei n.º 144/2008 foi sucessivamente adiada pelo artigo 55.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12; pelo artigo 69.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12; pelo artigo 101.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12; pelo artigo n.º 99.º da Lei n.º 83-C/2013 de 31.12; pelo artigo n.º 93 da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12; pelo artigo

102. Assim, a aplicação do FSM tem sido definida anualmente pela LOE¹¹¹, naqueles termos, no domínio da educação, coexistindo atualmente, neste âmbito, com o FFD.
103. Deste modo, verifica-se um desfasamento entre o objetivo inicialmente definido na constituição do FSM e a sua concretização como modelo de financiamento de transferência de competências nas áreas sociais.
104. Uma vez que o n.º 4 do artigo 30.º e do n.º 2 do artigo 82º, ambos do RFALEI, determinam que as despesas elegíveis ao FSM se encontram excluídas quando financiadas pelo OE ou outro instrumento jurídico, importa garantir que as competências não estejam a ser duplamente financiadas, uma vez que a natureza das despesas elegíveis ao FFD são idênticas.
105. O GMCT reconhece “(...) *que não se justifica a existência dos dois fundos (...)*” e que se pretende “(...) *brevemente, no âmbito da revisão do RFALEI – estando já constituído para o efeito um Grupo de Trabalho -, propor a fusão destes fundos de forma a que exista apenas uma fonte de financiamento na área da educação.*”

2.5. Implementação da transferência de competências

2.5.1. Aceitação das competências

106. A Lei-quadro estabelecia, no artigo 4.º, prazos para a comunicação à DGAL da não aceitação de competências pelos municípios no ano de 2019 (até 15.09.2018) e no ano de 2020 (até 30.06.2019), considerando-as transferidas a 01.01.2021.
107. Uma vez que a descentralização se processa em domínios de dimensão e extensão muito diferentes e, dentro destes, em áreas ou competências específicas, o universo de municípios envolvidos pode variar, consoante o seu território esteja abrangido ou não pelo exercício das competências em causa.

n.º 189.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03; pelo artigo n.º 268.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12; pelo artigo n.º 310.º da Lei n.º 114/2017, de 29.12; e pelo artigo n.º 343.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12.

¹¹¹ Cf. o n.º 6 do artigo 24.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12; n.º 4 do artigo 20.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31.12; n.º 5 do artigo 42.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31.12; n.º 4 do artigo 31.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28.04; n.º 4 do artigo 46.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12; n.º 4 do artigo 55.º e da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12; n.º 4 do artigo 85.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12; n.º 5 do artigo 84.º e da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12; n.º 4 do artigo 87.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12; n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03; n.º 4 do artigo 60.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12; n.º 4 do artigo 77.º da Lei n.º 114/2017, de 29.12; n.º 4 do artigo 82.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12; n.º 3 do artigo 101.º da Lei n.º 2/2020, de 31.03; n.º 3 do artigo 104.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31.12; n.º 4 do artigo 78.º da Lei n.º 12/2022, de 27.06; e n.º 4 do artigo 55.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30.12.

108. Atendendo a que um conjunto vasto de diplomas setoriais foram publicados em novembro de 2018 e já no decurso de 2019¹¹², os prazos previstos na Lei-quadro não se revelaram exequíveis pelo que aqueles diplomas vieram prever novos prazos de comunicação à DGAL, em regra, de 60 dias contados a partir das respetivas entradas em vigor.
109. No âmbito da “operacionalização” da transferência de competências nos domínios de grande complexidade em termos de recursos humanos e financeiros (educação e saúde), os prazos de transferência de competências foram prorrogados até 31.03.2022 e quanto à ação social, cujo diploma setorial apenas foi publicado em 12.08.2020, a aceitação de competências ocorreu até 03.04.2023¹¹³.
110. Porém, nos domínios da educação e da saúde, só com a celebração do acordo com a ANMP, a 22.07.2022, já após a data limite para a aceitação daquelas competências (31.03.2022), foram definidas alterações nas normas estabelecidas nos diplomas setoriais e nos montantes de financiamento que proporcionaram condições para a plena execução das competências pelos municípios.
111. Acresce que determinados diplomas setoriais¹¹⁴ vieram prever procedimentos que implicam o acordo do município e/ou a sua iniciativa e requerem a realização de atos formais, designadamente autos de transferência ou a celebração de protocolos, com a identificação dos recursos a transferir, que não se coadunam com uma transferência “automática” de competências, como decorria do n.º 3 do artigo 4.º da Lei-quadro e que condicionam a sua efetivação (cf. **Anexo 5**).
112. Assim, e de acordo com os dados da DGAL, a 30.09.2022, a assunção de competências ainda não estava concluída (diferindo do previsto na Lei-quadro) nos domínios da saúde, habitação, cultura, estruturas de atendimento ao cidadão, património, vias de comunicação, áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária, cogestão

¹¹² Cf. **Quadro 1**.

¹¹³ De acordo com as atas da CAD, o diferimento da assunção das competências por parte dos municípios decorreu da insuficiência dos montantes propostos face às necessidades das autarquias (atas n.º 1 de 03.09.2019; n.º 2 de 25.09.2020; n.º 3 de 12.03.2021; n.º 4 de 14.07.2021). Mas são referidas outras dificuldades em outros domínios, como a questão processual da passagem do património e questões de acesso a plataformas no estacionamento (ata n.º 19.02.2020).

¹¹⁴ Nos domínios das vias de comunicação, justiça, estrutura de atendimento ao cidadão, habitação, gestão do património imobiliário público, saúde, transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária.

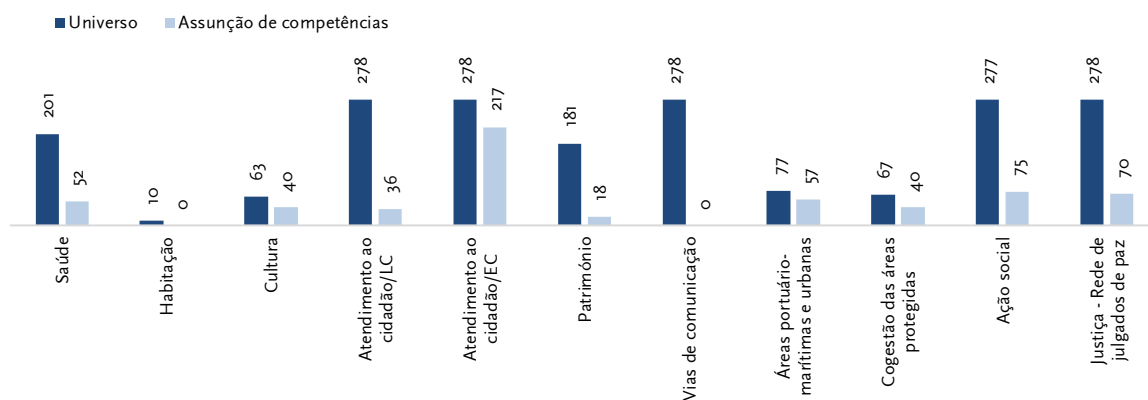
das áreas protegidas, ação social e rede de julgados de paz (cf. **Figura 7**), estando as restantes competências assumidas na sua generalidade¹¹⁵.

113. Note-se, no entanto, que no domínio da **educação** subsiste a falta de regulamentação específica de parte das competências relativas ao transporte escolar no ensino pré-escolar e secundário¹¹⁶, pelo que a transferência ainda não ocorreu em toda a extensão prevista.

¹¹⁵ Estava formalmente concretizada a assunção de competências para o universo relevante de municípios: 278 na educação, no estacionamento, nos jogos, na proteção civil, no policiamento, na segurança contra incêndios e nas outras competências na área da justiça (concretamente reinserção social de jovens e adultos, prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e ao apoio às vítimas de crimes, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 101/2018); 269 na arborização e rearborização e nas associações de bombeiros; e 126 nas praias. Não se encontram divulgados os dados para o domínio de transporte em vias navegáveis interiores.

¹¹⁶ Na audição, o GMCT informa que “*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 a componente de transporte escolar, tendo sido em 2023 reforçado para os alunos com Necessidades Educativas Especiais*”.

Figura 7 – Assunção das novas competências a 30.09.2022¹¹⁷



Fonte: DGAL (Relatório de 'Acompanhamento do Processo de Descentralização' – Execução do 3º trimestre de 2022); IHRU e IP.

114. No domínio da **saúde**, destaca-se a necessidade de celebração de autos de transferência, tendo sido assinados, a 30.09.2022, 52 autos, de um universo de 201 municípios, pelo que apenas 26% dos municípios estavam em condições de exercer as respetivas competências¹¹⁸.
115. Segundo a DGAL, a 30.09.2022, 27% dos municípios (75) haviam assumido competências na **ação social** e 195 municípios haviam solicitado a prorrogação do prazo até 01.01.2023. Este processo, que arrancou mais tarde¹¹⁹ e não incluiu Lisboa (onde as competências em causa são exercidas pela Santa Casa da Misericórdia¹²⁰), implicou um processo negocial com os municípios.

¹¹⁷ Na **habitação**, refere-se apenas à transferência da propriedade e gestão de imóveis de habitação social, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 105/2018. Na **cultura**, refere-se apenas à competência relativa à transferência da gestão, valorização e conservação dos imóveis/museus previstos nos termos das alíneas a), b) e d) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2019. Nas **estruturas de atendimento ao cidadão** não foram consideradas as competências previstas nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 104/2018 - instituição e gestão dos Gabinetes de Apoio aos Emigrantes (assumiram 171 municípios de um universo de 278) e instituição e gestão dos Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes (assumiram 82 municípios de um universo de 278). As competências da **ação social** em Lisboa continuarão a ser exercidas pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (cf. relatório de 'Acompanhamento do Processo de Descentralização' – Execução do 3º trimestre de 2022 da DGAL (ponto II.1.4) e Despacho n.º 4637/2023, de 18.04, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Ministra da Coesão Territorial e do Secretário de Estado das Finanças). Os dados constantes do "Quadro resumo da descentralização" (Quadro 1) do relatório de 'Acompanhamento do Processo de Descentralização' – Execução do 3º trimestre de 2022 da DGAL, não estão em linha com os respetivos pontos do relatório da DGAL, designadamente, nos seguintes domínios: associações de bombeiros, segurança contra incêndios, estacionamento público, ação social, habitação e áreas portuárias.

¹¹⁸ Os autos poderão ainda ter de ser modificados na sequência das alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 23/2019, pelo Decreto-Lei n.º 84-E/2022, as quais são aplicáveis às transferências formalizadas antes da sua entrada em vigor (artigo 5.º), implicando um acréscimo de recursos financeiros para os municípios.

¹¹⁹ O diploma relativo a este domínio apenas foi publicado em 2020 e a respetiva regulamentação em 2021, pelo que a transferência de competências foi iniciada em momento muito posterior aos restantes domínios.

¹²⁰ O disposto no Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12.08, não prejudica as atribuições e competências atualmente exercidas no concelho de Lisboa pela Santa Casa da Misericórdia, nos termos do disposto no artigo 19.º do aludido diploma legal

116. De acordo com a DGAL¹²¹ e o IHRU¹²², apenas sete municípios (em 10 possíveis) manifestaram interesse na transferência de competências no domínio da **habitação**, quanto às competências com a gestão dos bens imóveis destinados a habitação social¹²³, tendo sido constituídas as comissões de análise que se encontravam em várias fases de desenvolvimento dos trabalhos¹²⁴, pelo que a transferência efetiva ainda não estava concretizada¹²⁵. Lisboa foi um dos municípios que não manifestou interesse na transferência da titularidade do património de habitação social¹²⁶.
117. No domínio das **áreas portuário-marítimas**, as transferências fundamentam-se em protocolo a celebrar entre a autoridade portuária e o município, que é antecedido de um relatório elaborado por uma comissão constituída por solicitação daquele¹²⁷. De um universo de 77 municípios, foram proferidos 10 despachos de homologação de transferência de competências de gestão e iniciados os trabalhos de 2 comissões, estando por iniciar os trabalhos de 8 comissões¹²⁸.
118. De acordo com a IP, o projeto de transferência dominial das **vias de comunicação** ainda não havia sido aprovado pela tutela¹²⁹, o que condicionava o desenvolvimento do processo, designadamente a celebração de autos de mutação dominial, podendo apenas ser transferida a gestão dos troços de

e no n.º 4 do artigo 5.º da Portaria n.º 188/2014, de 18.09, na redação introduzida pela Portaria n.º 63/2021, de 17.03 (SAAS).

¹²¹ Cf. Relatório de 'Acompanhamento do Processo de Descentralização' – Execução do 3º trimestre de 2022, da DGAL.

¹²² Cf. ofício S.IHRU/2022/10304, de 11.11.2022.

¹²³ A transferência de competências no domínio da habitação, e concretamente da propriedade de imóveis de habitação social, depende de acordo do município e da iniciativa deste quanto à constituição da comissão de análise, sendo a transferência formalizada através de auto de transferência.

¹²⁴ No caso de Peniche ultimava-se a proposta de relatório final da Comissão de Análise, em Gaia a proposta de relatório final aguardava parecer dos membros da Comissão, estavam a ser finalizados os trabalhos das comissões de análise de Odivelas, Olhão e Sines, sendo que estavam menos avançados os trabalhos na Guarda e ainda não tinham tido início no Porto.

¹²⁵ Na audição, o GMCT refere-se que "(...) apenas 3 municípios em 10 não exercem a competência à mesma data, como se pode constatar no Relatório de Acompanhamento do Processo de Descentralização – reportado ao 3.º trimestre de 2022, produzido pela DGAL.". Confirma-se, assim, que as comissões de acompanhamento ainda se encontram a desenvolver os trabalhos, pelo que a transferência efetiva de competências ainda não estava concretizada.

¹²⁶ Cf. ofício S.IHRU/2023/2989 de 09.03.2023.

¹²⁷ Que, para além de identificar aquelas áreas, identifica também a universalidade de bens e direitos, designadamente imóveis, móveis, infraestruturas veículos, embarcações, equipamentos e os trabalhadores a transferir (n.º 2 do artigo 1.º e artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28.05).

¹²⁸ A mesma fonte (Relatório da DGAL, a 30.09.2022) considera, no quadro resumo da descentralização, que 74% dos municípios (57) já exerciam estas competências, o que parece resultar incongruente com o número de despachos de homologação proferidos.

¹²⁹ Cf. correio eletrónico de 25.11.2022, o projeto foi enviado à Secretaria de Estado das Infraestruturas em 19.06.2019 e objeto de atualização remetida em 03.03.2021. Note-se que o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 100/2018, prevê que a IP comunique aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das infraestruturas rodoviárias um projeto de transferência dos troços de estrada e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, para aprovação.

estrada e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados¹³⁰, o que também ainda não ocorrerá¹³¹.

119. Atendendo à não especificação das competências de gestão em causa¹³², a IP veio esclarecer que se trata de competências “(...) relacionadas com a emissão de licenças, autorizações e pareceres previstos no Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (...) relativas à fiscalização da rede ou ao exercício de poderes de autoridade (intimação, embargo, demolição, execução coerciva, contraordenações,...), as de suspensão, condicionamento de tráfego ou corte de estrada, as de sinalização, ou as referentes à relação com o cliente/utente”¹³³, ou seja competências essencialmente administrativas, parecendo faltar alguma clarificação sobre a articulação entre a IP e os municípios na cogestão das estradas¹³⁴.
120. No domínio do **património imobiliário** sem utilização, a transferência da competência de gestão depende da apresentação, pelo município, de um projeto de valorização patrimonial economicamente sustentável¹³⁵ aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela setorial, sendo que a sua efetivação depende da homologação, por despacho conjunto, e de um acordo de transferência que defina as respetivas condições¹³⁶. Segundo a DGAL¹³⁷ exerciam competências, neste âmbito, 18 (10%) de um universo de 181 municípios¹³⁸.

¹³⁰ Cf. n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 100/2018.

¹³¹ Apesar de no Relatório da DGAL, com data de referência de 30.09.2022, constar a informação de que essa gestão fora transferida para os 278 municípios, a informação da IP, em data posterior, refere que até então nenhum Município havia formalizado junto da mesma o exercício de competências de gestão. Estava, no entanto, a analisar uma comunicação do Município de Águeda que enquadra legalmente a transferência de competências nos termos previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 100/2018, extraindo desse enquadramento que, não aceitando a mutação dominial, a transferência de competências de gestão para o Município se concretizará 60 dias após a data da receção da referida comunicação, datada de 19.10.2022.

¹³² Uma vez que o Decreto-Lei n.º 100/2018 apenas refere que aquelas competências de gestão não incluem a “manutenção, conservação e reparação da zona da estrada”.

¹³³ Cf. correio eletrónico de 25.11.2022 da IP.

¹³⁴ A IP refere que “(...) seria de todo aconselhável que entre a IP e os Municípios, pudessem ser estabelecidos acordos que regulassem a forma como se articularão no exercício das respetivas competências, até porque as ações ou omissões de cada um deles poderão impactar na atividade desenvolvida pelo outro, tornando-a mais difícil ou onerosa” e que “(...) seria de criar uma dinâmica que permita dar conhecimento público, de forma facilmente acessível e simples ao que é gerido e por que entidades, evitando, desde logo, dúvidas aos cidadãos relativamente às entidades competentes para decidirem as suas pretensões.”

¹³⁵ Artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 106/2018.

¹³⁶ Artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 106/2018.

¹³⁷ Cf. Relatório de ‘Acompanhamento do Processo de Descentralização’ – Execução do 3º trimestre de 2022.

¹³⁸ Em cujo território se localizavam imóveis inscritos na lista elaborada pela DGTF (cf. Despacho conjunto n.º 3260/2022, de 17.03).

121. O processo de transferência de competências continua também ainda em curso nos domínios da **cultura**¹³⁹ e da cogestão de **áreas protegidas**, exercendo competências, no primeiro caso, 40 municípios de um universo de 63 (63%) e, no segundo, 40 de um universo de 67 (60%).
122. Consta-se, assim, que, em vários domínios, os diplomas setoriais introduziram procedimentos que implicaram a iniciativa e acordo expresso dos municípios na efetivação das transferências, bem como a formalização de autos/protocolos e/ou a necessidade de regulamentação específica¹⁴⁰, o que contribuiu para o não cumprimento dos prazos previstos pela Lei-quadro¹⁴¹ e colocou em causa alguns dos seus princípios, como o não aumento de despesa global.

2.5.2. O financiamento das competências transferidas

123. Para financiar as novas competências transferidas para os municípios, a Lei n.º 51/2018 previa a criação do FFD, que, no entanto, só veio a ser regulado pelo Decreto-Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10, para o ano de 2022, na sequência da inclusão do FFD na LOE do mesmo ano. O modelo de financiamento do FFD encontra-se desenvolvido no ponto 2.4 e pressupunha que o processo apresentasse um impacto neutral na despesa pública¹⁴².

2.5.2.1. Operacionalização do Fundo de Financiamento da Descentralização

124. Nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei-quadro, seriam inscritos nos OE de 2019, de 2020 e de 2021 os montantes do FFD correspondentes aos valores a transferir para os municípios para financiar as novas competências.
125. O FFD consubstancia uma transferência financeira do OE com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais, decorrente da lei-quadro¹⁴³, sendo que¹⁴⁴:
- a) Deve considerar o acréscimo de despesa e de receita incorrido pelo exercício dessas competências;

¹³⁹ Relativamente à gestão, valorização e conservação dos imóveis classificados de âmbito local e museus não nacionais.

¹⁴⁰ Nomeadamente na saúde, habitação, estrutura de atendimento ao cidadão, património, vias de comunicação, áreas portuário-marítimas e justiça.

¹⁴¹ A Lei-quadro, ao não projetar processos diferenciados em função da complexidade dos domínios em causa, contribuiu para uma gerar uma perceção geral de atraso do processo de descentralização.

¹⁴² Nos termos do n.º 3 do artigo 115.º do RJAL articulado com o n.º 4 do artigo 5.º da Lei-quadro.

¹⁴³ Cf. artigo n.º 30.º-A da RFALEI, aditado pela Lei n.º 51/2018.

¹⁴⁴ Cf. artigo n.º 80.º-B da RFALEI, aditado pela Lei n.º 51/2018.

- b) Até 2021, os recursos financeiros a atribuir seriam anualmente previstos na LOE, constariam do FFD e seriam distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar; e
- c) Cabe à DGAL e a DGO, com o apoio da entidade coordenadora de cada programa orçamental, assegurar a informação necessária ao cumprimento destes pressupostos.
126. No entanto, a LOE para 2019 não previu os montantes do FFD, uma vez que as disposições sobre essa matéria, contidas na proposta de OE para 2019, não foram aprovadas¹⁴⁵. Por outro lado, o Governo não acatou a recomendação da Assembleia da República¹⁴⁶ de apresentar, na Assembleia da República para discussão e aprovação, os montantes do FFD e os critérios e termos do reforço.
127. Neste contexto, apenas com a aprovação do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) para 2019¹⁴⁷ foi determinada a transferência dos montantes financeiros diretamente do respetivo programa orçamental ou do Orçamento da Segurança Social para os municípios que exercessem as competências¹⁴⁸. A transferência deveria ser efetuada pelos serviços competentes do ministério responsável pela respetiva área setorial, tendo em consideração o disposto no respetivo decreto-lei setorial e os valores refletidos no mapa constante do despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pela área das autarquias locais e pela respetiva área setorial.
128. Assim, as áreas setoriais passaram a transferir montantes diretamente para os municípios. No entanto, o despacho suprarreferido, contendo o mapa com os respetivos valores, não chegou a ser publicado.
129. Por outro lado, de acordo com o artigo 89.º do DLEO de 2019, os municípios deveriam comunicar à DGAL e à entidade coordenadora do programa orçamental de cada área as verbas arrecadadas e os

¹⁴⁵ O artigo 69.º da proposta do OE de 2019 previa as seguintes disposições relativas ao FFD:

“1 - Em 2019, na sequência das alterações orçamentais a que se refere o n.º 13 do artigo 9.º, são publicados, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e de cada área setorial, os mapas com os montantes do FFD, provenientes de dotações inscritas nos programas orçamentais e no orçamento da segurança social, a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais.

2 - O despacho a que se refere o número anterior é publicado até 30 dias após o fim do prazo de comunicação à DGAL constante dos diplomas setoriais a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.”.

¹⁴⁶ Resolução da Assembleia da República n.º 6/2019, de 04.01.

¹⁴⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28.06.

¹⁴⁸ Cf. artigo 88.º. Tratava-se de transferências mensais (até ao dia 16 do mês a que dizia respeito) ou, no caso de transferências financeiras realizadas pelos serviços competentes da área governativa da cultura, trimestrais.

encargos suportados. No entanto, a DGAL informou que este procedimento só começou a ser implementado em 2021¹⁴⁹.

130. Para o ano de 2020, foi determinado pelos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da LOE¹⁵⁰ a transferência mensal pelos serviços, entidades ou organismos das áreas governativas da saúde, da educação e da cultura, com base em duodécimos, dos montantes referentes ao FFD, gerido pela DGAL, nos termos previstos nos respetivos diplomas setoriais e de acordo com os valores de carácter anual¹⁵¹. Contudo, não foram publicados os valores a transferir.
131. No ano de 2021, a LOE não continha qualquer referência ao FFD, não se tendo mantido a disposição legal constante da LOE para 2020.
132. Em 2022, e pela primeira vez, a LOE¹⁵² previu os montantes do FFD para os setores da saúde, educação, cultura e ação social, constando a respetiva repartição por município do anexo II da mesma Lei. Os termos e condições da comunicação das transferências, os procedimentos a adotar em caso de dedução de verbas e as condições de reporte e de acesso à plataforma eletrónica foram regulados através do Decreto-Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10¹⁵³.
133. Na LOE para 2023, os valores do FFD encontram-se previstos no artigo 66.º, constando a sua repartição por município/domínio igualmente em anexo.
134. Assim, em 2021 o financiamento das competências foi feito através de transferências diretas de recursos financeiros dos serviços/entidades/organismos das áreas setoriais para os municípios e em 2022 para o FFD. Em 2023 o financiamento passou a ser realizado nos termos definidos inicialmente nos respetivos diplomas legais (cf. **Figura 8**)¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Em cf. com o e-mail de 19.12.2022, a DGAL informa que “A recolha de informação neste âmbito iniciou-se em maio de 2021, com o primeiro pedido de dados a incidir sobre o ano de 2020 (total) e ao 1.º trimestre de 2021, em articulação com a tutela.”.

¹⁵⁰ Aprovada pela Lei n.º 2/2020, de 31.03.

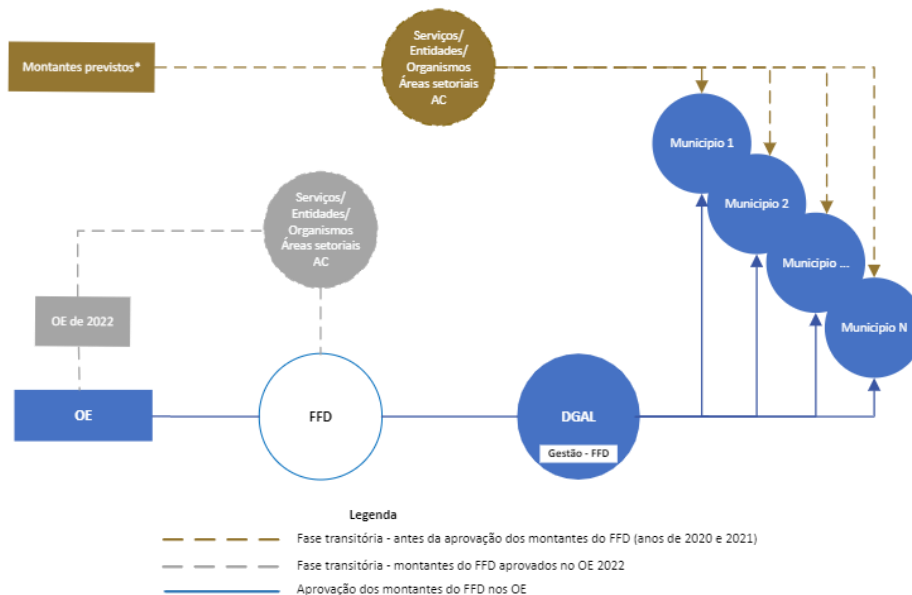
¹⁵¹ Prevendo-se a dedução dos montantes relativos às despesas com as componentes das competências transferidas que os municípios não assumissem integralmente no ano de 2020.

¹⁵² Cf. artigo 89.º da Lei n.º 12/2022, de 27.06 (LOE para 2022). A LOE para 2022 entra em vigor a 28.06.2022, mantendo-se até à data o regime transitório de execução orçamental, nos termos do Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31.12.

¹⁵³ Nos termos do artigo 4.º do Decreto-Regulamentar n.º 5/2022, 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, devendo esta ser divulgada trimestralmente pela DGAL.

¹⁵⁴ Em 2022, as transferências para o FFD foram realizadas pelas respetivas áreas governativas (n.ºs 3 a 5 do artigo 89.º da LOE para 2022 e artigos 2.º e 3.º do Decreto-Regulamentar n.º 5/2022). Com a LOE para 2023, o FFD passou a ser dotado inicialmente das respetivas verbas.

Figura 8 – Evolução do processo de financiamento da transferência de competências



* Cf. Despacho n.º 6541-B/2019, de 19.07 (saúde); no Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01 (cultura); no Despacho n.º 9817-A/2021, de 08.10 (ação social). No domínio da educação os montantes previstos não foram publicados.

Fonte: Elaboração própria.

135. Durante a fase transitória, não existindo o FFD, a DGAL não interveio no processo, tendo-se limitado a centralizar a informação relativa aos fluxos financeiros, obtida por via declarativa dos municípios e dos serviços/entidades/organismos da AC. Só a partir de 28.06.2022, com a aprovação do FFD na LOE para 2022, a DGAL passa a exercer as respetivas funções de gestão¹⁵⁵.
136. Face ao esquema apresentado, importa garantir que os fluxos financeiros do processo não geram duplicação de despesa, uma vez que a AC continuará a ter de assegurar o exercício das competências enquanto a sua transferência para os municípios não tiver ocorrido na sua totalidade¹⁵⁶.

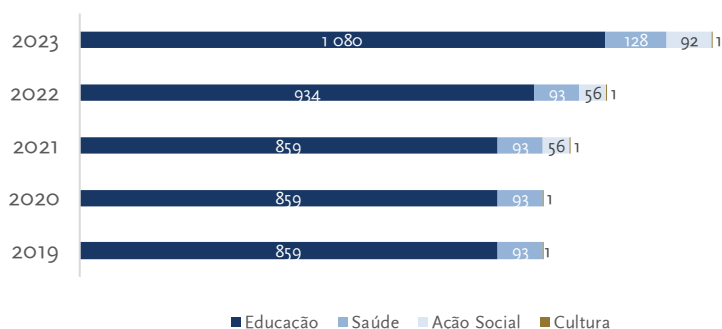
¹⁵⁵ Cf. informação da DGAL de 11.11.2022 e LOE de 2022 (n.º 1 do artigo 89.º) e 2023 (n.º 1 do artigo 66.º).

¹⁵⁶ Até 2022, o fluxo dos montantes é desencadeado pelos serviços/entidades/organismos das áreas setoriais, devendo o controlo ser assegurado, designadamente, pelas respetivas entidades e, a partir da LOE para 2022, também pela DGAL e DGO (artigo 5.º e n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10). Em 2023, a LOE define inclusivamente a transferência mensal de um duodécimo dos montantes previstos no FFD para o programa orçamental da cultura para assegurar a despesa das competências ainda não assumidas pelos municípios no que diz respeito à gestão, valorização e conservação dos imóveis/museus (alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2019), sendo o mesmo diploma omissivo quanto aos restantes domínios. A verificação das verbas definidas no FFD compete à DGAL, DGO, ISS e IGFSS (artigo 4.º e nos n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º do Decreto-Regulamentar n.º 1/2023, de 29.05).

2.5.2.2. Montantes previstos e executados

137. De acordo com as LOE e com os relatórios de acompanhamento da DGAL¹⁵⁷, os recursos financeiros a transferir da AC para os municípios respeitam apenas às competências transferidas nos domínios da educação, cultura, saúde e ação social.
138. Até à publicação dos montantes do FFD nas LOE, os valores anuais a transferir pela AC relativos aos domínios da saúde, cultura e ação social foram sendo publicados nos respetivos diplomas setoriais e respetiva regulamentação¹⁵⁸, com exceção do domínio da educação¹⁵⁹.
139. Tendo por base os valores dos respetivos instrumentos previsionais, a evolução do envelope financeiro que foi sendo previsto entre 2019 e 2023 é ilustrada na **Figura 9**:

Figura 9 – Envelope financeiro (M€ / Domínio)



Fonte: Despacho n.º 6541-B/2019, de 19.07 (saúde); Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01 (cultura), SEDAL e www.transparencia.gov.pt (educação); Despacho n.º 9817-A/2021, de 08.10, Despacho n.º 4637/2023, de 18.04 (ação social); LOE de 2022 e 2023 (FFD); Despacho n.º 7538-B/2023, de 19.07; e Despacho n.º 7754-A/2023, de 26.07.

140. O valor previsto para o envelope financeiro foi evoluindo ao longo do tempo, sendo que para 2023 a previsão seria de 1.300,4M€. Nessa evolução destaca-se:

¹⁵⁷ Relatórios de 2020 a 2022 publicados no [Portal Autárquico \(dgal.gov.pt\)](http://Portal Autárquico (dgal.gov.pt)).

¹⁵⁸ Respetivamente, no despacho n.º 6541-B/2019, de 19.07, do Secretário de Estado do Orçamento, do Secretário de Estado das Autarquias Locais e do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde; no anexo III do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01, posteriormente revisto pelo Decreto-Lei n.º 4/2022, de 04.01; e no despacho n.º 9817-A/2021, de 08.10, do Ministro de Estado e das Finanças, do Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, do Secretário de Estado da Segurança Social, e da Secretária de Estado da Ação Social, que foi revogado pelo Despacho n.º 4637/2023, de 18.04, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Ministra da Coesão Territorial, e do Secretário de Estado das Finanças.

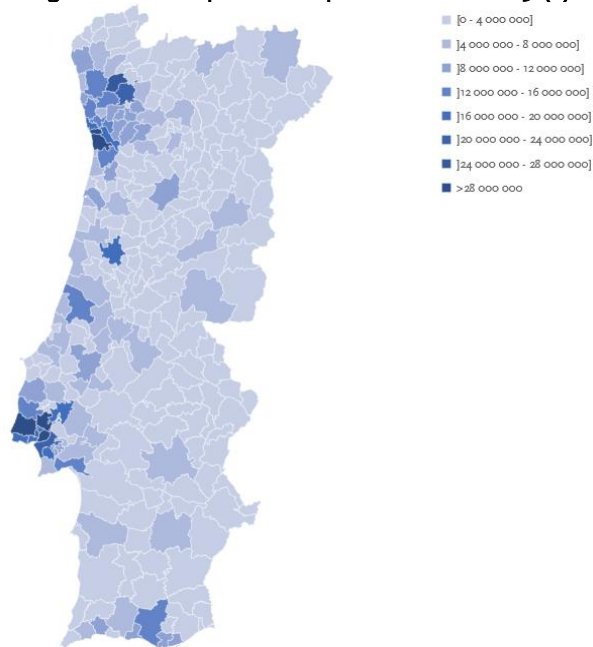
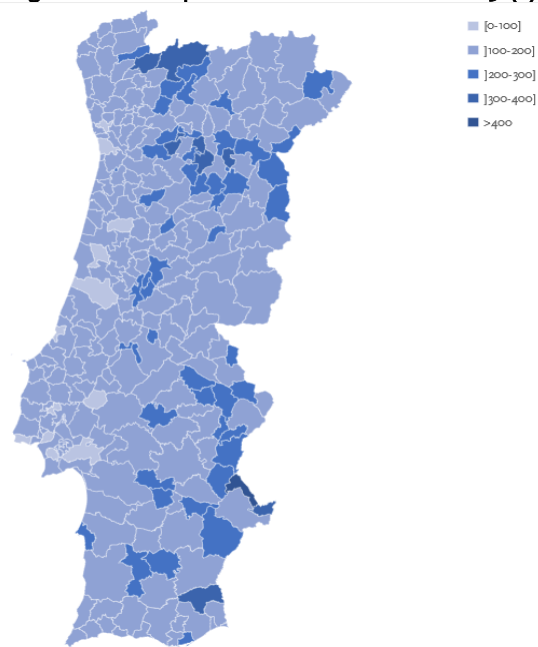
¹⁵⁹ No domínio da educação, os montantes a considerar no FFD só foram conhecidos a partir da LOE para 2022, pelo que até 2021 foram considerados os dados disponibilizados pelo SEDAL.

- a) o aumento de 2021 (56,1M€) traduz a previsão de despesa com a ação social, considerada pela primeira vez neste ano, por só então se ter aprovado o diploma setorial da ação social (e respetivo despacho com o mapa dos encargos anuais);
- b) em 2022, o valor previsto para o domínio da educação teve um incremento de 75,4M€¹⁶⁰; e
- c) em 2023, os valores previstos para os domínios da educação, saúde e ação social aumentaram 145,7M€, 34,9M€, 35,5M€¹⁶¹, respetivamente, em linha com as alterações acordadas setorialmente a 22.07.2022 e a 03.01.2023.

141. Entre as variações registadas por domínio, destaca-se o aumento de 63% dos encargos previstos na ação social. Os incrementos decorreram dos acordos setoriais firmados com a ANMP, designadamente, para efeitos de reforço de verbas.
142. Consta-se que o domínio da educação é, de longe, o mais representativo. Considerando o ano de 2023, em que o processo se encontra mais avançado, a educação representa 83,0% do total, a saúde, 9,8%, a ação social 7,0% e a cultura apenas 0,1%.
143. A distribuição territorial do FFD previsto para 2023 consta da **Figura 10** e da **Figura 11**. Os quadros associados mostram os municípios que se prevê receberem os maiores e menores envelopes financeiros, considerando os valores totais e os valores per capita, respetivamente.

¹⁶⁰ Cf. portal 'Mais Transparência' (de janeiro a março) e LOE 2022 (para o período de abril a dezembro).

¹⁶¹ Com a aprovação do FFD e com os despachos n.ºs 4637/2023, de 18.04; 7538-B/2023, de 19.07; 7754-A/2023, de 26.07, ao abrigo do n.º 5 do artigo 66.º da LOE para 2023.

Figura 10 – FFD por município no ano de 2023 (€)

Figura 11 – FFD por residente no ano de 2023 (€)


Distrito	Município	FFD total
Lisboa	Lisboa	49 352 090
Lisboa	Sintra	40 127 716
Porto	Porto	28 973 809
Lisboa	Loures	28 856 165
Porto	Vila Nova de Gaia	28 768 017
Braga	Braga	27 478 742
Braga	Guimarães	22 754 080
Setúbal	Almada	22 655 607
Lisboa	Amadora	20 389 300
Porto	Matosinhos	19 202 454
Lisboa	Cascais	19 118 787
Lisboa	Oeiras	18 612 277
Porto	Gondomar	17 789 943
Lisboa	Odivelas	17 783 867
Coimbra	Coimbra	17 566 426
(...)		
Castelo Branco	Penamacor	734 882
Coimbra	Pampilhosa da Serra	725 318
Portalegre	Monforte	718 336
Bragança	Freixo de Espada à Cinta	710 235
Bragança	Alfândega da Fé	701 954
Castelo Branco	Vila Velha de Ródão	664 016
Portalegre	Fronteira	636 551
Portalegre	Gavião	630 093
Portalegre	Castelo de Vide	626 958
Guarda	Manteigas	626 447
Castelo Branco	Vila de Rei	608 648
Portalegre	Avis	601 942
Beja	Alvito	595 065
Portalegre	Crato	573 079
Beja	Barrancos	560 774

Distrito	Município	FFD por residente
Évora	Mourão	507
Beja	Barrancos	385
Faro	Alcoutim	366
Vila Real	Montalegre	351
Viseu	Armamar	348
Viseu	Moimenta da Beira	327
Braga	Terras de Bouro	325
Vila Real	Mesão Frio	319
Viseu	Resende	317
Viseu	Penedono	310
Santarém	Sardoal	297
Guarda	Vila Nova de Foz Côa	286
Portalegre	Alter do Chão	284
Leiria	Castanheira de Pêra	284
Leiria	Figueiró dos Vinhos	280
(...)		
Setúbal	Montijo	102
Castelo Branco	Idanha-a-Nova	102
Coimbra	Soure	102
Aveiro	Anadia	99
Setúbal	Seixal	99
Coimbra	Montemor-o-Velho	99
Santarém	Salvaterra de Magos	99
Setúbal	Palmela	98
Leiria	Pombal	95
Leiria	Nazaré	95
Porto	Maia	94
Porto	Vila Nova de Gaia	94
Lisboa	Lisboa	90
Lisboa	Cascais	89
Lisboa	Arruda dos Vinhos	87

Fonte: LOE para 2023, Despacho n.º 4637/2023, de 18.04, Despacho n.º 7538-B/2023, de 19.07; Despacho n.º 7754-A/2023, de 26.07., DGAL e INE (2022).

144. Os montantes atribuídos a cada município resultam da aplicação dos critérios utilizados no cálculo das necessidades de financiamento associadas a cada um dos domínios¹⁶², com destaque, na educação, para as despesas com pessoal não docente e com equipamento, conservação e manutenção de escolas e residências, e na saúde, para as despesas com a manutenção e conservação dos equipamentos afetos a cuidados de saúde primários, com os assistentes operacionais e o apoio logístico das unidades funcionais dos ACES¹⁶³.
145. A maior alocação do FFD ocorre nos municípios com maior população, por norma localizados no litoral, com destaque para Lisboa (49,4M€), Sintra (40,1M€), Porto (29,0M€), Loures (28,9M€) e V. N. de Gaia (28,8M€). Por outro lado, os municípios apresentam a menor afetação do FFD são os mais despovoados, localizados no interior, como Barrancos, Crato, Alvito, Avis, Vila de Rei ou Manteigas (0,6M€/município).
146. Constata-se que alguns dos municípios que mais recebem estão entre os que apresentam menores valores de FFD por residente (Cascais, Lisboa, V.N. de Gaia) e alguns dos que menos recebem apresentam dos valores mais elevados por residente (Barrancos), mas existem situações menos lineares, de municípios com pouca população que apresentam valores por residente baixos (Arruda dos Vinhos, Nazaré, Montemor-o-Velho, Soure e Idanha-a-Nova).
147. Importa destacar que os valores previstos para o FFD em 2023 não incluem o custo dos programas de investimento para efeitos de construção, requalificação e modernização de escolas¹⁶⁴ e de centros de saúde.

Execução financeira

148. Os dados da execução financeira do processo de transferência de competências em curso têm sido recolhidos por diferentes entidades, designadamente a DGO e a DGAL, tendo em conta as responsabilidades que lhes foram atribuídas pelo n.º 4 do artigo 80.º-B do RFALEI¹⁶⁵.
149. Enquanto não se dispôs da identificação dos montantes do FFD nas LOE, o registo, na DGO, da informação relativa ao financiamento das competências que iam sendo assumidas pelos municípios

¹⁶² Não se procedeu à verificação do cumprimento dos critérios aprovados para o seu cálculo.

¹⁶³ Cf. ponto 2.7.1.

¹⁶⁴ Nos termos do n.º 2 da cláusula 2ª do Acordo celebrado entre o Governo e a ANMP a 21.07.2023, o financiamento do investimento para as escolas a realizar entre 2024 e 2033 será repartido entre: Plano de Recuperação e Resiliência; fundos do Portugal 2030; Banco Europeu de Investimento; Orçamento do Estado; e/ou outros.

¹⁶⁵ Artigo aditado pela Lei n.º 51/2018.

foi efetuado por parte das entidades da AC¹⁶⁶. A DGAL, a partir de 2020, procedeu à recolha de informação sobre o mesmo objeto junto dos municípios e da AC (por cada área setorial)¹⁶⁷.

150. Pese embora os montantes publicados estejam circunscritos aos domínios da educação, cultura, saúde e ação social, os municípios reportaram a arrecadação de receita por conta de transferências do OE também nos domínios do estacionamento público; estruturas de atendimento ao cidadão; justiça; policiamento de proximidade; e praias marítimas, fluviais e lacustres, representando estes montantes menos de 1% do valor global reportado¹⁶⁸.

151. Os dados fornecidos pela DGO e pela DGAL, referentes às quatro principais áreas objeto de descentralização (educação, saúde, cultura e ação social) são sintetizados no **Quadro 6**¹⁶⁹.

Quadro 6 – Execução financeira do processo de transferência de competências

(milhares de euros)

Domínio	2019		2020			2021			01.01 a 30.09.2022		
	DGO	DGAL	DGO	DGAL		DGO	DGAL		DGO	DGAL	
				AC	Municípios		AC	Municípios		AC	Municípios
Educação	266 521,5		384 783,8	352 282,9	222 376,8	513 948,1	494 094,1	247 940,0	575 699,0	567 164,2	429 283,8
Cultura	725,8	n.d.	725,8	0	185,7	725,8	0	0	611,3	279,8	118,7
Saúde	62,8		124,2	0	22 037,5	4 871,0	4 536,7	2 966,8	8 428,5	12 143,6	6 287,0
Ação social (1)	---		---	---	---	0	0	0	2 882,2	5 024,7	3 242,3
Total	267 310,0	---	385 633,8	352 282,9	244 600,0	519 544,9	498 630,8	250 906,8	587 621,0	584 612,2	438 931,9

⁽¹⁾ O diploma setorial no domínio da ação social só foi publicado a 12.08.2020 e a respetiva regulamentação em 2021.

Fonte: Ofício n.º 281/GPCI/DIRC/2022, de 18.11.2022, da DGO (despesa paga líquida); correio eletrónico de 19.12.2022 da DGAL (fluxo orçamental - despesa da AC e receita dos municípios).

152. Consta-se que a informação disponibilizada é inconsistente com a evolução conhecida do processo de aceitação de competências e também entre as diferentes fontes, destacando-se:

¹⁶⁶ Cf. ofício n.º 281/GPCI/DIRC/2022 de 18.11.2022, da DGO (B1.00 - Descentralização Norte; B2.00 - Descentralização Centro; B3.00 - Descentralização Lisboa; B4.00 - Descentralização Algarve; B5.00 - Descentralização Alentejo). A DGO disponibilizou também um ficheiro Excel com os valores da dotação aprovada para 2022, por município, de acordo com os dados constantes na orgânica do Fundo Financiamento Descentralização, inscrito no orçamento da entidade “Transferências Autarquias Locais” do Programa “Encargos Gerais do Estado”.

¹⁶⁷ Cf. correio eletrónico de 11.11.2022, a informação “(...) corresponde à submissão de informação das entidades no formulário ‘Transferências financeiras e encargos resultantes do processo de descentralização’ (...)”.

¹⁶⁸ Em 2020 e 2021 foram reportadas receitas de 19,7m€ e 117,2m€, respetivamente, no domínio do estacionamento público. Em 2022, foram reportados 296,7m€ no conjunto dos domínios de estacionamento público, estruturas de atendimento ao cidadão, justiça, policiamento de proximidade e praias marítimas, fluviais e lacustres.

¹⁶⁹ Os valores disponibilizados pela DGAL, por correio eletrónico de 19.12.2022, diferem do valor global reportado, no domínio da Educação, no relatório de Acompanhamento do Processo de Descentralização – Execução do 4.º Trimestre de 2021 (elaborado em fevereiro de 2022) e dos valores reportados, nos quatro domínios, no relatório de Acompanhamento do Processo de Descentralização – Execução do 3.º Trimestre de 2022 (sem data de elaboração). Segundo a DGAL, a inconsistência identificada face ao Relatório do 4.º Trimestre de 2021 decorre da posterior atualização dos dados por parte do IGeFE.

- a) Diferenças substanciais nos valores transmitidos pelas várias entidades, sendo que os montantes reportados pela DGO são sistematicamente mais elevados que os reportados pelas entidades setoriais à DGAL e estes que os reportados pelos municípios;
 - b) Divergências relacionadas com a natureza dos dados objeto de reporte pelas entidades, existindo evidência de que nos primeiros anos se reportaram, pelo menos em parte, valores previstos por conta de valores executados¹⁷⁰;
 - c) Discrepâncias na forma como os municípios delimitaram os fluxos relativos ao processo de transferência de competências, existindo situações em que terão sido incluídos os montantes relativos aos contratos de execução celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28.07, e aos contratos interadministrativos que se mantinham em vigor (Decreto-Lei n.º 30/2015)¹⁷¹; e
 - d) O não reporte de dados à DGAL por parte de alguns municípios e entidades setoriais da AC (27% dos municípios em 2020, 33% em 2021 e 19% entre 01.01 a 30.09.2022).
153. Por outro lado, no âmbito da prestação de contas ao TdC, o preenchimento do mapa relativo à 'transferência de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais', foi efetuado apenas por parte dos municípios (46% em 2020 e 56% e 2021), o que não permitiu uma leitura global dos dados nem a comparação com a informação disponibilizada pela DGAL¹⁷².
154. Em 2022, os montantes do FFD já constavam da LOE e os municípios deveriam reportar, através de plataforma eletrónica, informação referente às transferências financeiras, receitas arrecadadas e

¹⁷⁰ Tendo a DGAL sido questionada sobre a inexistência de fluxos orçamentais pela AC no domínio da saúde no ano de 2020, foi respondido por e-mail de 19.12.2022 que: "...apenas com o Orçamento do Estado para 2022 foi formalmente criado e dotado o Fundo de Financiamento da Descentralização, gerido pela DGAL. Assim, em termos de fluxos orçamentais só em 2022 esta Direção-Geral passou a intervir no processo de transferências financeiras para os municípios relativas à descentralização (Lei n.º 50/2018)."; contudo, no mesmo e-mail, no âmbito dos respetivos reportes dos fluxos orçamentais, informa que "A recolha de informação neste âmbito iniciou-se em maio de 2021, com o primeiro pedido de dados a incidir sobre o ano de 2020 (total) e ao 1.º trimestre de 2021, em articulação com a tutela.". Não obstante, verifica-se que os valores reportados pelos municípios à DGAL no ano de 2020 como 'executados' coincidem integralmente com os montantes previstos no Despacho n.º 6541-B/2019, (no montante global de 22M€). Os mesmos municípios, na conta de gerência de 2020, dão conta de uma execução nula, o que é compatível com a informação prestada pela DGAL no relatório de acompanhamento do 4º trimestre de 2020.

¹⁷¹ Com a LOE de 2023 (n.º 9 do artigo 66.º) foi autorizada expressamente a utilização do FFD para os contratos intradministrativos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 30/2015 que se mantêm em vigor.

¹⁷² Este mapa foi introduzido nos elementos de prestação de contas pela Instrução n.º 1/2019, de 06.03, do TdC, enquanto documento específico para a Administração Local e para o regime contabilístico de SNC-AP. O processo de transição de POCAL para SNC-AP prolongou-se por vários anos, pelo que os municípios só começaram a poder preencher o mapa com a submissão da prestação de contas em SNC-AP.

encargos relativos ao exercício das competências transferidas¹⁷³, cuja divulgação trimestral caberia à DGAL¹⁷⁴, o que não ocorreu.

155. Neste âmbito, o GMCT deu conta da disponibilização de uma nova peça de relato¹⁷⁵ que incorpora diferentes rubricas de classificação económica da despesa por área. Face à dificuldade da recolha dos respetivos dados, foi ainda previsto na proposta da LOE para 2024 uma alteração ao artigo 78.º do RFALEI no sentido de reter 20% do duodécimo das transferências correntes e do FFD no mês seguinte à verificação do incumprimento da prestação da informação devida.

156. A análise da execução dos montantes financeiros transferidos para os municípios nos domínios da educação, cultura, saúde e ação social, tendo por base os dados da execução reportados pela DGO e de acordo com as condicionantes já relatadas nos parágrafos anteriores, consta do **Quadro 7**.

Quadro 7 – Previsão vs Execução

(milhares de euros)

Domínio	Previsão 2019-2021	2019		2020		2021		01.01 a 30.09.2022			
		Executado	Desvio	Executado	Desvio	Executado	Desvio	Previsão	Executado	Desvio	T. execução
Educação	858 598,2	266 521,5	-592 076,7	384 783,8	-473 814,4	513 948,1	-344 650,0	934 031,0	575 699,0	-358 332,0	62%
Cultura	1 222,9	725,8	-497,1	725,8	-497,1	725,8	-497,1	1 222,9	611,3	-611,6	50%
Saúde	92 951,6	62,8	-92 888,9	124,2	-92 827,4	4 871,0	-88 080,7	92 951,6	8 428,5	-84 523,2	9%
A. Social	---	---	---	---	---	0	-56 113,9	56 113,9	2 882,2	-53 231,7	5%
Total	952 772,7	267 310,0	-685 462,7	385 633,8	-567 138,9	519 544,9	-489 341,7	1 084 319,4	587 621,0	-496 698,4	54%
T. execução	---	28%		40%		51%		54%			

Fonte: Dados previsionais: Despacho n.º 6541-B/2019, de 19.07; Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30.01; Despacho n.º 9817-A/2021, de 08.10; informação remetida pelo SEDAL em 27.04.2021 (educação 2019-2021) e no 'Portal Mais Transparência', para os domínios da saúde, cultura, ação social e educação, respetivamente. Dados da execução (despesa paga líquida): ofício da DGO n.º 281/GPCI/DIRC/2022, de 18.11.2022.

157. A taxa de execução global foi de apenas 28% em 2019, aumentando nos anos seguintes, em linha com a assunção gradual das referidas competências entre 2019 e 2021. Em 2022, até 30.09, a taxa de execução já era de 54%, o que perspetivava uma taxa mais elevada no final do ano, embora o processo ainda se tenha prolongado para 2023, em especial nas áreas com maior atraso na implementação (ação social e saúde).

¹⁷³ Cf. n.º 6 do artigo 89.º da LOE (Lei n.º 12/2022, de 27.06).

¹⁷⁴ Cf. artigo 4.º do Decreto-Regulamentar n.º 5/2022.

¹⁷⁵ Integrada no Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local, operado pela DGAL.

Despesas e receitas reportadas pelos municípios

158. O **Quadro 8** apresenta o resumo da proporção da despesa global realizada face à receita registada nos domínios da educação, cultura, saúde e ação social, nos vários municípios¹⁷⁶, com base nos dados declarados à DGAL, a partir de 2020¹⁷⁷.

Quadro 8 – Proporção da receita e despesa associada à transferência de competências

N.º de municípios	2020			2021				01.01 a 30.09.2022			
	Educação	Cultura	Saúde	Educação	Cultura	Saúde	A. Social	Educação	Cultura	Saúde	A. Social
Receita/Despesa >1	33	2	0	26	0	7	0	109	0	31	35
Receita/Despesa =1	5	0	0	3	0	0	0	8	0	0	1
Receita/Despesa <1	27	0	0	37	1	5	0	101	1	8	13
Apenas com registo de receita	10	2	35	2	0	0	0	4	0	4	10
Apenas com registo de despesa ¹⁷⁸	0	0	0	1	0	2	0	0	0	3	2
Receita = Despesa = 0	128	5	111	115	11	123	184	2	14	121	162
Sem reporte	75	10	55	94	7	64	93	54	4	34	54
Total (universo aplicável)	278	19	201	278	19	201	277	278	19	201	277
Aceitação de competências	94	1	12	161	4	20	0	278	9	52	75

Fonte: DGAL; Decreto-Lei n.º 22/2019.

159. Apesar de algumas inconsistências nos dados de 2020¹⁷⁹, bem como nas situações em que os municípios reportam ter obtido receita e não ter assumido despesa (e vice-versa)¹⁸⁰, é possível identificar os principais factos e tendências:

- a) Não existe coincidência entre a receita atribuída para o exercício das competências e a despesa executada, sendo em número significativo os municípios que reportam quer mais receita que despesa, quer mais despesa que receita;

¹⁷⁶ Considerou-se o universo dos municípios identificados como beneficiários de transferências do OE para a descentralização (no domínio da cultura são apenas 19 dos 63 que constam na **Figura 7**). O apuramento da receita cobrada pelos municípios considerou as transferências financeiras do OE e a receita própria arrecadada no âmbito do exercício das competências transferidas.

¹⁷⁷ A despesa agregada já constava no **Quadro 6**, renovando-se as reservas aí identificadas sobre a qualidade dos dados.

¹⁷⁸ Apesar do não reporte à DGAL da receita arrecadada, a prestação de contas dos municípios contém informação de receita (Receita – R | Despesa – D): Em 2021, trata-se, na educação, do Município da Nazaré (R. €868.164 < D. €1.253.046) e na saúde, dos Municípios de Loulé (R. €572.509 > D. €477.349) e Miranda do Corvo (R. €195.253 < D. €114.687). Em 2022, na saúde, é o caso dos Municípios de Castanheira de Pêra (R. €8.416 < D. €8.977) e de Terras do Bouro (R. €69.266 > D. €20.441), e na Ação Social do Município de Vila Verde (R. €149.960 < D. €82.267). Só no caso das contas do Município do Seixal não foi possível validar o registo de receita arrecadada no domínio da saúde e ação social, sendo que nesta última reportou encargos (€39.951) sem a assunção das respetivas competências.

¹⁷⁹ Nomeadamente com o número de municípios a reportar receitas nas áreas da cultura e saúde a superar o número de municípios que terá aceitado as respetivas competências, antevendo-se que tenham sido reportados valores previsionais na generalidade das competências atento ao aumento dos municípios sem reporte ou sem registo de fluxos de 2019 para 2020.

¹⁸⁰ Cf. nota de rodapé n.º 178. Quanto aos municípios que declararam ter arrecadado receita sem a realização da respetiva despesa, o caso mais evidente (a saúde, em 2020), parece reportar-se a valores previsionais.

- b) Descontando o efeito do reporte de dados previsionais em 2020, existe uma redução do número de municípios que não reportaram dados à DGAL ou que comunicaram a ausência de fluxos, o que é consistente com o faseamento do processo de aceitação de competências;
- c) Existe uma clara intensificação de 2021 para 2022 (a 30.09), com um aumento dos municípios com registo de execução de receita e/ou despesa a aumentar de 69 para 222 na educação, de 14 para 46 na saúde e de 0 para 61 na ação social.

160. A 30.09.2022, tendo em conta o número de municípios que já tinham aceite as competências nestes domínios, ainda permanecia uma parte substancial sem reporte ou registo de fluxos¹⁸¹, o que pode ser explicado por falhas no reporte dos municípios, mas também pelo atraso na concretização de atos formais necessários, como os autos de transferência no âmbito da saúde.

2.5.3. A transferência do património

161. Para além dos recursos financeiros e humanos, a transferência de património assume especial relevância pelo impacto significativo nas finanças locais, designadamente pelo reforço do ativo dos municípios e pelos encargos decorrentes da manutenção e reinvestimento necessário para a sua utilização.

162. A transferência de património do domínio privado do Estado e dos institutos públicos (transferência da titularidade) e de bens de domínio público do Estado (mutação dominial) é caracterizada no **Quadro 9**, com base nos diplomas setoriais.

Quadro 9 – Domínios com previsão de transferência de património

Domínio	Diploma setorial			Domínio	Por acordo	Listagem publicada
	N.º	Artigos	Património transferido			
Educação	<u>DL n.º 21/2019</u>	62.º	Titularidade dos equipamentos educativos que integram a rede pública do ME e a rede oficial de residências para estudantes.	Privado	Não	Anexos I e II do DL
Saúde	<u>DL n.º 23/2019</u>	11.º	Titularidade das instalações e equipamentos , salvo os equipamentos médicos, afetos aos cuidados de saúde primários e à divisão de intervenção nos comportamentos aditivos e nas dependências das ARS da propriedade do Estado.	Privado	Não	Anexo I do DL
Habitação	<u>DL n.º 105/2018</u>	2.º, 3.º, 5.º e 12.º	Propriedade dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da Administração direta e indireta do Estado.	Privado	Sim	Não
Áreas portuário-marítimas (...)	<u>DL n.º 72/2019</u>	5.º e 6.º	Universalidade dos bens e a titularidade dos direitos patrimoniais e contratuais, mobiliários e imobiliários , que integrem a esfera jurídica	Público e privado	Sim	Não

¹⁸¹ Concretamente 56 em 278 na educação, 8 em 9 na cultura, 6 em 52 na saúde e 14 em 75 na ação social.

Domínio	Diploma setorial			Domínio	Por acordo	Listagem publicada
	N.º	Artigos	Património transferido			
			da entidade transmissora e que respeitem à exploração das infraestruturas ¹⁸² .			
Transportes e vias de comunicação	DL n.º <u>100/2018</u>	2.º; 5.º a 8.º	Titularidade dos troços e dos equipamentos e infraestruturas através de mutação dominial passando a integrar o domínio público municipal.	Público	Sim	Não
	DL n.º <u>58/2019</u>	2.º	Infraestruturas maioritariamente afetas às competências transferidas , em termos a negociar.	Privado	Sim	Não
Estruturas de atendimento ao cidadão	DL n.º <u>104/2018</u>	17.º	Património adequado ao desempenho das funções transferidas na gestão das Lojas de Cidadão instaladas antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74/2014, a definir por regulamentação própria.	Privado	Sim	Não
Justiça	DL n.º <u>101/2018</u>	4.º	Recursos patrimoniais necessários ao desenvolvimento de ações de reinserção social de jovens e adultos , mediante celebração de acordos ou protocolos de cooperação com os organismos que integram a Administração direta e indireta do Estado.	Privado	Sim	Não

163. Verificamos que a transferência de património está condicionada a acordo estabelecido com os municípios nos domínios da habitação, das áreas portuário-marítimas e urbanas de desenvolvimento turístico e económico, dos transportes e vias de comunicação, das estruturas de atendimento ao cidadão e da justiça.
164. Importa também ressaltar o facto de que para além dos imóveis que integram o domínio privado do Estado e dos institutos públicos e os bens de domínio público, o património a transferir pode ainda integrar, designadamente, mobiliário, veículos, embarcações entre outros equipamentos.
165. As listagens publicadas incidem sobre a transferência prevista nos domínios da educação e da saúde e identificam exclusivamente os imóveis do domínio privado sujeitos a transferência, cuja gestão compete à DGTF¹⁸³.
166. Para efeitos de registo dos imóveis do domínio privado a transferir, o n.º 5 do artigo 7.º da Lei-quadro e os diplomas setoriais¹⁸⁴ garantiam que o próprio decreto-lei e o auto de transferência/protocolo assinado, quando aplicável, constituíam título bastante para o registo dos bens transferidos.

¹⁸² Ficam afetos aos municípios os bens do domínio público e do domínio privado do Estado na área de jurisdição portuária objeto de transferência, designadamente os imóveis edificadas pela autoridade portuária.

¹⁸³ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07.08.

¹⁸⁴ Designadamente nas áreas da educação, saúde, habitação e portuário-marítimas e urbanas de desenvolvimento turístico e económico.

167. Nesse âmbito, nos domínios da educação e da saúde, a DGTF informou¹⁸⁵ que diversos municípios têm procedido ao pedido de elementos¹⁸⁶ para efetuarem o registo dos imóveis constantes das listas publicadas em anexo aos respetivos Decretos-Lei, mas alegou constrangimentos na resposta, uma vez que os processos aquisitivos foram organizados por entidades diversas e a sua comunicação à então Direção-Geral do Património (DGP) nem sempre foi cumprida¹⁸⁷, tornando morosa a pesquisa dos elementos solicitados e impossibilitando o registo atempado dos imóveis pelos municípios¹⁸⁸.
168. Assim, do universo previsto, apenas <1% dos imóveis foram transferidos, respetivamente, nos domínios da educação (23) e da saúde (3), conforme **Anexo 6**. No que diz respeito aos imóveis do domínio privado das restantes áreas, não foram ainda comunicados à DGTF as respetivas alterações de titularidade¹⁸⁹.
169. De notar que tem vindo a ser apontado nos Pareceres da CGE a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, sendo recorrente a recomendação no sentido de se promover a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação¹⁹⁰.
170. Por outro lado, relativamente à mutação dominial dos bens de domínio público prevista no domínio das vias de comunicação, esta não ocorreu¹⁹¹.

2.6. Monitorização da transferência de competências

171. Como já ficou dito no **ponto 2.4**, uma das fases do processo de transferência de competências é a que respeita ao acompanhamento e monitorização, a qual ocorre em dois níveis – AC e municípios – e cujos objetivos e articulação são explanados nos parágrafos seguintes (cf. **Figura 12**).

¹⁸⁵ E-mail de 27.11.2022.

¹⁸⁶ Nomeadamente títulos aquisitivos, descrições e matrizes prediais, plantas de diversa natureza.

¹⁸⁷ Nos termos de Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27.10, a DGTF sucedeu a DGP. A comunicação dos elementos do processo à DGP constava no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 27/79, de 22.02.

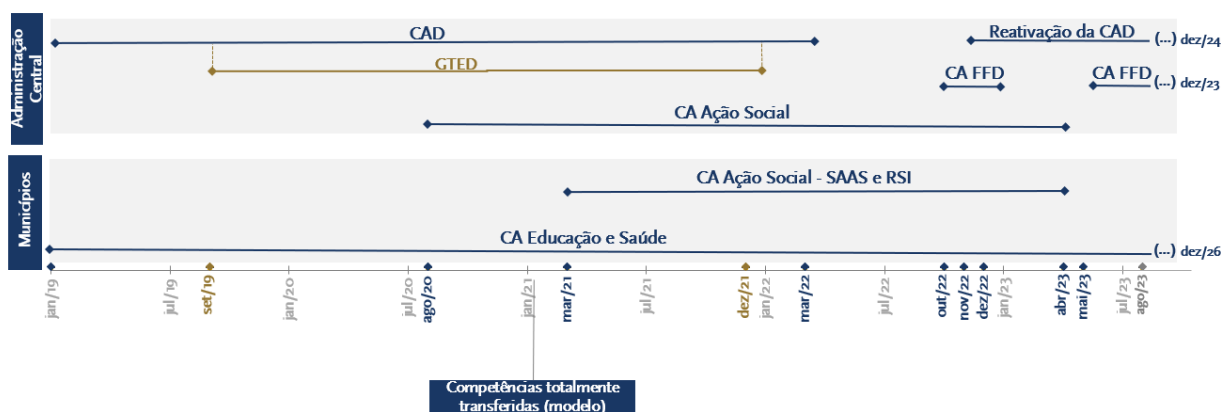
¹⁸⁸ Sobre a este aspeto, destaca-se a nota informativa entretanto divulgada pela DGAL onde consta que para ao imóveis sem inscrição matricial “*A Câmara Municipal deve proceder à inscrição do imóvel junto da Repartição de Finanças respetiva, declarando as áreas e a composição do imóvel. Com a inscrição feita e na posse da certidão respetiva (vulgo caderneta predial), deve enviar a mesma para o Ministério da Coesão Territorial (...)*” para efeitos de registo centralizado através do Ministério da Justiça, pelo Instituto de Registos e Notariado (cf. <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/destaques/registo-na-conservatoria-das-escolas-transferidas-para-os-municipios/>).

¹⁸⁹ E-mail de 27.11.2022.

¹⁹⁰ Cf. ponto 2.10.1 e recomendações n.º 17 e 18 do Parecer da CGE de 2021.

¹⁹¹ Cf. ofício n.º 3594831-007 CAE 586, de 11.11.2022, da IP, e nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 100/2018.

Figura 12 – O sistema de controlo do processo de transferência de competências



GTED: Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização; CA: Comissão de Acompanhamento.

Nota: Para as comissões de acompanhamento no domínio da ação social, considerou-se o seu termo em 03.04.2023, data-limite para a transferência de competências.

Fonte: Elaboração própria.

Administração Central

172. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei-quadro foi criada a Comissão de Acompanhamento da Descentralização (CAD), tendo por missão acompanhar o processo de descentralização e avaliar a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competência.
173. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 89/2019, de 04.06, veio regular o funcionamento e a organização da CAD e estabelecer a sua extinção em 31.12.2021, tendo este prazo sido prorrogado até 31.03.2022, através da RCM n.º 96/2020, de 11.11, em linha com as prorrogações de prazo nos domínios da educação e da saúde para aceitação de competências, determinadas pelos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12.08, e no domínio da ação social pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14.02.
174. Através da RCM n.º 108/2022, de 23.11, e atendendo a que o processo de transferência de competências para as AL não alcançou o seu termo e que o Decreto-lei n.º 87-B/2022, de 29.12, prorrogou, até 03.04.2023, o prazo de aceitação de competências no domínio da ação social, foi determinada a reativação da CAD e a sua extinção em 31.12.2024.
175. A CAD passou, também, a ter por missão, para além do que já lhe competia, “(...) *propor novas competências a transferir*”.
176. Atendendo a que era missão da CAD acompanhar o processo de descentralização e avaliar a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências, foi solicitada informação ao

Gabinete do SEALOT relativa à identificação dos critérios e indicadores de avaliação da adequabilidade dos recursos financeiros a cada área de competências descentralizada e da respetiva sustentação técnica, o qual não se pronunciou sobre esta matéria¹⁹².

177. De igual forma, da leitura das atas das reuniões da CAD¹⁹³, não se extrai que tenham sido disponibilizados dados financeiros aos membros da Comissão que lhes permitissem proceder à aludida avaliação (a qual implicaria a construção de indicadores), ainda que tenha existido um “Ponto de situação financeiro do processo de Descentralização”, disponibilizado na reunião de 14.07.2021.
178. O GMCT refere que *“Nas reuniões da CAD foram sempre apresentados pontos de situação da execução financeira, e devidamente explicado nas referidas reuniões, com lugar a intervenções, não tendo suscitado dúvidas de qualquer participante das mesmas. Mais, o participante tem um email dedicado para enviarem questões, que regista um n.º residual de entradas. Na última reunião da CAD, em 17.07.2023, foi apresentado o ponto de situação da execução financeira da descentralização, conforme documentos que se anexam”*.
179. As ordens de trabalhos das reuniões constantes das atas, apenas integram pontos de situação sobre o processo de descentralização e as dificuldades e pontos fortes na execução dos diplomas setoriais, não se tendo a Comissão pronunciado sobre a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências.
180. Enfatiza-se que alguns membros da CAD invocaram a falta de dados desagregados e informação mais detalhada sobre todas as áreas e sobre a forma como os processos estavam a decorrer, bem como a necessidade de acesso a dados financeiros para se aferir sobre a neutralidade da despesa e a adequabilidade das verbas¹⁹⁴.
181. Através do Despacho n.º 8406/2019, de 23/09, foi, também, criado o Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização (GTED), coordenado pela DGAL, tendo por missão, em síntese (i) garantir que os serviços da AC executam os procedimentos administrativos e praticam os atos e as operações materiais necessários à concretização da descentralização; (ii) acompanhar a transição de todos os procedimentos e processos; e (iii) elaborar relatórios trimestrais sobre o desenvolvimento dos trabalhos para apresentação à CAD.

¹⁹² Na audição o GMCT refere que *“Em nome do dever de colaboração, o GSEALOT respondeu ao ofício n.º 38782/2022, através de email datado de 10.11.2022 (...)”*. Contudo, reitera-se, não se pronunciou sobre esta matéria.

¹⁹³ Realizadas em 03.09.2019, 25.09.2020, 12.03.2021 e 14.07.2021.

¹⁹⁴ Atas das reuniões de 25.09.2020 e 14.07.2021.

182. Da leitura das atas das reuniões do GTED¹⁹⁵ destacam-se os pontos de situação dos representantes dos vários domínios objeto de transferência de competências, estando evidenciadas situações de não remessa de contributos escritos por aqueles à DGAL¹⁹⁶.
183. O GTED extinguiu-se, até 31.12.2021, com a apresentação do relatório final, o qual não foi elaborado, “(...) em virtude de a DGAL elaborar trimestralmente Relatórios de Acompanhamento da Descentralização com contributos das áreas setoriais”, de acordo com informação prestada pela DGAL¹⁹⁷.
184. De notar que, não obstante ter sido reativada a CAD, o mesmo não aconteceu com o GTED, tendo, contudo, o último relatório da DGAL sido referente ao 4.º trimestre de 2022.
185. Naqueles, a DGAL efetuava pontos de situação respeitantes aos domínios com e sem recursos financeiros associados e são identificados os municípios cujo processo de transferência de competências está em curso ou se encontra concluído.
186. Contudo, não constavam daqueles Relatórios todos os domínios objeto da transferência de competências, o que só veio a ocorrer a partir do 3.º trimestre de 2022, não tendo sido divulgados naqueles os critérios adotados para terem sido considerados determinados domínios e omitidos outros, não garantindo, assim, a transparência da informação disponibilizada aos cidadãos.
187. Refira-se, ainda, que foi criada a comissão de acompanhamento do FFD¹⁹⁸, tendo por missão analisar as transferências efetuadas para os municípios e os encargos reportados, relativos ao exercício das competências transferidas¹⁹⁹, a qual deveria elaborar um relatório de execução do FFD para ser remetido aos membros do governo responsáveis²⁰⁰.
188. No domínio da ação social, está prevista uma comissão de acompanhamento ao nível da AC²⁰¹, competindo-lhe acompanhar, numa lógica de proximidade, o desenvolvimento e a evolução das

¹⁹⁵ Realizadas em 18.12.2019, 19.02.2020, 17.11.2020 e 28.01.2021. Relativamente à reunião de 17.06.2021 não foi elaborada ata (cf. correio eletrónico da DGAL de 11.11.2022).

¹⁹⁶ Atas das reuniões de 19.02.2020 e de 28.01.2021.

¹⁹⁷ Correio eletrónico da DGAL de 11.11.2022.

¹⁹⁸ Em 2022 foi criada pelo Decreto-Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10 (artigo 5.º) e em 2023 pelo Decreto-Regulamentar n.º 1/2023, de 29.05 (artigo 4.º).

¹⁹⁹ A qual integra representantes da DGAL, que coordena; DGO; DGPC; DR da Cultura envolvidas; IGeFE, IP; DGEE; ACSS, IP; ISS, IP; e IGFSS, IP.

²⁰⁰ Em 2022: finanças; cultura; educação; trabalho, solidariedade e segurança social; saúde; e coesão territorial (n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Regulamentar n.º 5/2022, de 11.10). Em 2023: finanças; trabalho, solidariedade e segurança social; e coesão territorial (n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Regulamentar n.º 1/2023, de 29.05).

²⁰¹ Artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 55/2020.

competências transferidas, bem como propor a adoção de medidas que se mostrem necessárias ao exercício daquelas.

Municípios

189. No que respeita ao acompanhamento e monitorização da transferência de competências ao nível dos municípios, os diplomas setoriais preveem a constituição de comissões nos domínios sociais²⁰², para a implementação e desenvolvimento das competências a transferir, não se dispondo, contudo, de informação agregada sobre o seu funcionamento efetivo.
190. Nos domínios da educação e da saúde, com as alterações recentemente introduzidas nos diplomas setoriais²⁰³, o termo do funcionamento das comissões de acompanhamento ocorrerá em 31.12.2026, assumindo-se desta forma que o processo de transferência poderá desenvolver-se, no máximo, até àquela data.
191. Concretamente naqueles dois domínios, as comissões devem efetuar o balanço anual do desenvolvimento e da evolução das competências transferidas através da publicação de um relatório ²⁰⁴. Desconhece-se, contudo, qual a informação produzida e respetivo tratamento, atendendo à ausência de previsão, nos diplomas setoriais, de qualquer estrutura ao nível da AC para reporte da informação daquelas comissões, que possibilitasse a recolha e tratamento articulado e transversal da informação relativa à concretização da transferência de competências nos aludidos domínios.
192. No domínio da ação social, estão previstas comissões de acompanhamento com competências em matéria de (i) Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social²⁰⁵ e de (ii) celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI)²⁰⁶.
193. Estas comissões integram elementos da câmara municipal e do ISS, tendo em vista, no essencial, a transferência para os municípios dos processos dos agregados familiares/beneficiários, não tendo sido definidos os procedimentos de articulação com a comissão de acompanhamento ao nível da AC.

²⁰² Artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, artigo 6.º da Portaria n.º 63/2021, de 17.03, e artigo 4.º da Portaria n.º 65/2021, de 17.03.

²⁰³ Decreto-Lei n.º 84-E/2022 e o Decreto-Lei n.º 16/2023.

²⁰⁴ N.ºs 5 e 7 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 21/2019 e n.ºs 5 e 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/2019.

²⁰⁵ Artigo 6.º da Portaria n.º 63/2021, de 17.03.

²⁰⁶ Artigo 4.º da Portaria n.º 65/2021, de 17.03.

194. A existência de informação fragmentada ao nível das comissões de acompanhamento constituídas nos domínios da educação e da saúde não permite uma visão estruturada e transversal sobre o processo de transferência de competências em curso naqueles domínios.
195. Em síntese, do exposto neste ponto resulta que o acompanhamento do processo de transferência de competências ao nível da AC não permitiu a avaliação da adequabilidade dos recursos financeiros, nem proporcionou a divulgação de informação sobre todos os domínios objeto de transferência, impossibilitando uma visão abrangente e integrada do processo em curso.

2.7. Acordos celebrados entre o Governo e a ANMP

196. O processo de descentralização pressupunha o envolvimento e concordância dos municípios, através da ANMP. Esta associação deu contributos, desde logo para a redação final da Lei-quadro, que teve a sua aprovação, tendo sido enfatizados os ganhos para os municípios, nomeadamente através do aumento de receita resultante das alterações ao RFALEI.
197. O financiamento das competências transferidas revelou-se o ponto mais sensível do processo, tendo vários municípios assumido que os montantes apresentados pelo Governo não seriam suficientes, o que levou a correções e ajustamentos, com impacto nos diplomas setoriais e na regulamentação associada, que contribuíram para a derrapagem dos prazos inicialmente estipulados²⁰⁷.
198. Apesar de se ter conseguido uma maior clarificação dos critérios de financiamento das áreas mais sensíveis, nomeadamente na educação e saúde, persistiam algumas indefinições, nomeadamente na assunção de despesas de investimento, pelo que o processo avançou através da celebração de acordos setoriais de compromissos entre o Governo e a ANMP, um para os domínios da Educação e da Saúde (doravante Acordo Edu-Saúde), em 22.07.2022, e outro para o domínio da ação social, (doravante Acordo-Ação Social), em 03.01.2023.
199. No Acordo Edu-Saúde é assumido um princípio de consonância dos recursos transferidos com as necessidades²⁰⁸, cabendo ao Governo suportar os investimentos em escolas e infraestruturas de

²⁰⁷ Cf. os reforços do FFD nos domínios da ação social (Despacho n.º 4637/2023, de 18.04, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Ministra da Coesão Territorial e do Secretário de Estado das Finanças) e da educação (Despachos n.ºs 7538-B/2023, de 19.07, e 7754-A/2023, 26.07, do Ministro das Finanças, da Ministra da Coesão Territorial e do Secretário de Estado da Educação).

²⁰⁸ Do Acordo: “O reconhecimento da necessidade de ajustamentos (...) conduziu (...) a que nos diplomas setoriais que concretizam a transferência de competências nos domínios da Educação e da Saúde (...) se encontre prevista a constituição de Comissões de Acompanhamento, compostas por representantes dos ministérios e dos municípios, com o objetivo de monitorizar a consonância dos recursos transferidos com as necessidades e reportar a existência de quaisquer desconformidades (...) o Orçamento do Estado para 2022 pela primeira vez autonomiza, no seu artigo 89.º,

educação transferidas para os municípios²⁰⁹, sendo identificadas questões por resolver na sequência da concretização dos autos de transferência na saúde.

200. De igual forma, decorre do Acordo-Ação Social a necessidade de reajustamentos dos montantes a transferir para os municípios, designadamente tendo em consideração o número de processos familiares em acompanhamento; a promoção de uma distribuição equitativa de recursos, de acordo com as características e indicadores de cada território; e a afetação de recursos numa lógica territorial e atendendo à realidade social local.

2.7.1. Os domínios da Educação e da Saúde

Educação

201. As matérias mais relevantes acordadas na educação respeitam a equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares e de residências escolares; a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares; a transporte escolar; e a pessoal não docente²¹⁰. No essencial, a AC assumiu um conjunto de encargos com recursos humanos, investimento e conservação e manutenção de edifícios e residências escolares inerentes ao processo de descentralização.

202. O ajustamento do conteúdo do diploma setorial (Decreto-Lei n.º 21/2019) aos termos do acordo foi efetuado através do Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27.02, do qual constam:

- a) A adoção dos critérios acordados com a ANMP para o cálculo das despesas conservação e manutenção de edifícios e de residências escolares²¹¹, que se traduziram em variações superiores a 42% para as áreas cobertas face ao que estava previsto na LOE 2022, passando ainda a prever um valor de despesa para as áreas descobertas²¹²;

o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), indicando as verbas a transferir nas áreas da Educação, Saúde, Cultura e Ação Social, prevendo um mecanismo de realocação e de correção das verbas a transferir (...)".

²⁰⁹ Do Acordo: "No domínio da educação, o Governo assume, conforme o previsto no artigo 50.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, o compromisso de realizar investimentos de construção de novas infraestruturas e de requalificar/modernizar um conjunto de escolas cuja propriedade é transferida para os municípios;"

²¹⁰ Cf. Anexo 7.

²¹¹ Cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, aditados pelo Decreto-Lei n.º 16/2023: €4/m2 por área coberta com menos de 10 anos; €6/m2 por área coberta com mais de 10 anos; €8/m2 quando constem do mapeamento acordado entre o Governo e a ANMP, relativamente às escolas a intervir em termos de recuperação/reabilitação; €0,50/m2 por área descoberta; mínimo de m€20 por estabelecimento. Note-se que a alínea b) do n.º 2 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, não foi harmonizada, prevendo a fixação, por portaria, da fórmula de financiamento das despesas de equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário e de residências escolares.

²¹² Na alínea c) do n.º 4 do artigo 89.º da Lei n.º 12/2022, de 27.06 (LOE/2022) previam-se os seguintes critérios para as despesas de conservação e manutenção: (i) €2,8 para escolas com menos de 10 anos ou recuperadas há menos de 10

- b) A atualização anual e automática, de acordo com os índices de inflação, dos valores a transferir para os municípios, relativos às despesas de conservação e manutenção de edifícios e de residências escolares²¹³;
- c) A menção à publicação da portaria relativa às despesas de equipamento²¹⁴;
- d) A assunção, pela AC, das despesas com seguros de acidentes de trabalho e de higiene, segurança e medicina no trabalho, dos trabalhadores transferidos e dos trabalhadores a contratar dentro dos rácios definidos²¹⁵;
- e) A clarificação da aplicação do regime da Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE) e do reembolso das despesas com o Serviço Nacional de Saúde (SNS) aos trabalhadores envolvidos no processo²¹⁶;
- f) A faculdade de os trabalhadores transitados integrados na carreira geral de assistente técnico exercerem funções noutra Agrupamento de Escolas (AE) ou Escolas Não Agrupadas (ENA) e nos demais serviços municipais, ao abrigo do regime geral de mobilidade da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)²¹⁷; e
- g) O prolongamento do funcionamento da comissão de acompanhamento e monitorização, que se extinguiria após elaboração de relatório sobre 2021, até 31.12.2026²¹⁸.

203. Em relação à construção, requalificação e modernização de edifícios escolares²¹⁹ foi acordada uma lista de escolas a intervencionar como prioritárias²²⁰. Contudo, o Decreto-Lei n.º 16/2023 não acomodou o que foi acordado com a ANMP nesta matéria, uma vez que é omissivo, designadamente,

anos; €4,2 para escolas com mais de 10 anos e menos de 20 anos ou recuperadas nesse período; €5,6 para escolas com 20 anos ou mais; e mínimo de m€20 por estabelecimento.

²¹³ Cf. n.º 5 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, aditado pelo Decreto-Lei n.º 16/2023.

²¹⁴ Cf. Portaria n.º 10/2023, de 04.01 e n.º 1 do artigo 51.º na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 16/2023.

²¹⁵ Cujos valores de referência são fixados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da educação e das autarquias locais. Cf. n.ºs 5 e 6 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, aditados pelo Decreto-Lei n.º 16/2023.

²¹⁶ Aplicável aos trabalhadores: (i) que transitam da AC para os municípios; (ii) que sejam contratados, temporária ou definitivamente, para substituir os trabalhadores que transitam; (iii) de novos recrutamentos dentro dos rácios definidos (Cf. n.º 13 do artigo 43.º, aditado pelo Decreto-Lei n.º 16/2023).

²¹⁷ Cf. n.º 7 do artigo 43.º aditado pelo Decreto-Lei n.º 16/2023.

²¹⁸ Cf. n.º 7 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 16/2023.

²¹⁹ Artigos 31.º e 50.º do Decreto-Lei n.º 21/2019.

²²⁰ Identificadas no Anexo 1 do Acordo e definidas de acordo com os critérios identificados na sua cláusula 3.ª: (i) a informação recolhida pelos Delegados Regionais da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) nas reuniões das Comissões de Acompanhamento, e a informação recolhida pelas CCDR; (ii) o nível de vetustez do edificado; (iii) o nível de patologias apresentadas pelo edificado; (iv) as intervenções já realizadas e seu nível de impacto; (v) o índice médio de ocupação (IMO) de cada escola; (vi) a tendência da evolução demográfica.

quanto aos critérios de identificação dos estabelecimentos de ensino objeto de intervenções prioritárias.

204. Na audição o GMCT refere que *“O critério foi estabelecido pelo Ministério da Educação, mas a lista foi consensualizada com os municípios e a ANMP. Mas, independentemente de as escolas constarem (ou não) na lista, todas as escolas que os municípios apresentem com necessidades de remodelação poderão ser financiadas no âmbito do programa escolas. A lista das escolas prioritárias é meramente indicativa, para efeitos de orçamentação e de orientação governativa”*.
205. Não obstante, refira-se que a escolha das escolas não deve ocorrer de forma casuística, ou seja através de apreciações discricionárias, designadamente de oportunidade, devendo reconduzir-se a critérios concretos que garantam o respeito pelos princípios de transparência e igualdade, eventualmente densificando os critérios que constam do acordo Edu-Saúde.
206. Finalmente, não obstante terem sido introduzidas alterações à Portaria n.º 272-A/2017, de 13.09, pela Portaria n.º 73-A/2021, de 30.03, que regulamenta os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por AE/ENA, ficou acordada a fixação de novos critérios e respetiva fórmula de cálculo, não tendo contudo sido publicada nova Portaria.

Saúde

207. O acordo prevê, no essencial, a assunção pela AC de despesas de investimento, através de verbas do OE ou de fundos comunitários, em instalações e equipamentos de unidades de prestação de cuidados de saúde primários, designadamente intervenções de requalificação e modernização de grande dimensão.
208. Implica, ainda, um incremento das transferências para os municípios relativas a despesas com pessoal contratado ou a contratar bem como decorrentes da atualização das remunerações do pessoal transferido, sem, contudo, se apresentar um valor estimado do impacto na despesa pública ou mostrar como se compatibiliza com o princípio de não aumento da despesa global.
209. Os aspetos mais relevantes acordados com a ANMP constam do **Anexo 8** e foram acolhidos com a publicação do Decreto-Lei n.º 84-E/2022, que alterou o diploma setorial (Decreto-Lei n.º 23/2019) destacando-se:
- a) A definição da natureza dos investimentos em unidades de prestação de cuidados de saúde primários a suportar por dotações do OE e fundos europeus (instalações e equipamentos, nomeadamente viaturas) e a utilização de um mapeamento e cronograma das intervenções

- prioritárias e de requalificação e modernização de grande dimensão, a ser aprovado até 31.03.2023 e executado até 2030²²¹;
- b) No âmbito dos serviços de apoio logístico²²², a transferência anual de uma verba para os arranjos exteriores²²³, a mitigação da correspondência entre o montante de financiamento e as despesas do Ministério da Saúde no ano anterior à concretização da transferência²²⁴, e a inclusão, no financiamento, do montante para despesas de seguros²²⁵ dos trabalhadores envolvidos²²⁶ bem como para abonos ou subsídios que estejam a auferir.
- c) A passagem para propriedade municipal, para além das viaturas existentes, das que venham a ser adquiridas com fundos europeus, obrigando-se à emissão de Portaria com a definição dos rácios de viaturas a afetar a cada centro de saúde até 31.03.2023²²⁷, que carece de parecer vinculativo da ANMP.
- d) A clarificação da aplicação da atualização anual dos montantes de financiamento, com base na última taxa de inflação publicada pelo INE²²⁸;
- e) A transferência dos montantes da despesa com os trabalhadores contratados para substituir trabalhadores transitados que cessem funções, bem como com trabalho suplementar²²⁹;

²²¹ Cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 84-E/2022. Até à data o mapeamento não foi publicado.

²²² De acordo com o n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 84-E/2022 os serviços de apoio logístico objeto de transferência de competências implicam assegurar as responsabilidades de, nomeadamente: a) Serviços de limpeza; b) Atividades de apoio à vigilância e de segurança; c) Arranjos exteriores, incluindo a jardinagem; d) Fornecimento de eletricidade, gás, água e saneamento; e) Encargos com meios de deslocação utilizados para a prestação de cuidados de saúde, exceto transporte de doentes; f) Encargos com meios de deslocação, utilizados para a prestação de cuidados de saúde; g) Seguros dos estabelecimentos de saúde; h) Manutenção e conservação de elevadores; i) Manutenção dos sistemas de aquecimento, ventilação e ar condicionado, incluindo o sistema AVAC; j) Pagamento de rendas e de outros encargos. Nota para a sobreposição das alíneas e) e f).

²²³ De €0,5/m² de área descoberta, desde que os espaços em causa não estejam integrados no espaço público ou sejam objeto de contrato.

²²⁴ O financiamento, que era “(...) correspondente às despesas efetivamente realizadas naquele âmbito pelo Ministério da Saúde, no ano anterior à concretização da transferência de competências”, passa a corresponder, “em regra”, àquelas despesas, passando a ser fixado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da saúde e das AL.

²²⁵ De acidentes de trabalho e de higiene, segurança e medicina no trabalho.

²²⁶ De trabalhadores transferidos ou que sejam contratados dentro dos rácios definidos.

²²⁷ Tendo em consideração os utentes e os serviços prestados na comunidade.

²²⁸ Cf. artigo 17.º: Atualização do valor constante do anexo II do Decreto-lei n.º 23/2019, para efeitos de apuramento do Valor por metro quadrado (Vm²) dos edifícios transferidos ou cedidos aos municípios, bem como do Vm² dos edifícios arrendados.

²²⁹ Cf. artigo 18.º: de trabalhadores que transitem que venham a ser contratados no mesmo âmbito.

- f) A clarificação do âmbito de aplicação do regime da ADSE e do SNS aos trabalhadores envolvidos²³⁰;
- g) A identificação nos autos de transferência²³¹ do estado de conservação das instalações e dos equipamentos dos estabelecimentos de saúde integrados no processo de descentralização e a faculdade de tais autos poderem ser alterados mediante aditamento subscrito por todas as partes²³²;
- h) A transferência das verbas relativas aos encargos com a contratação de prestadores de serviços para o exercício de funções idênticas ao conteúdo funcional de um assistente operacional, que não pressuponham subordinação hierárquica, sempre que haja necessidade de manter esses contratos, que poderão corresponder à remuneração e encargos sociais resultantes de um contrato de trabalho em funções públicas, nos casos em que se venha, posteriormente, a justificar a sua celebração²³³;
- i) A previsão da criação da fórmula de cálculo para determinar a dotação dos trabalhadores das unidades funcionais dos ACES inseridos na carreira de assistente operacional ²³⁴ , e transferência das respetivas verbas; e
- j) O Decreto-Lei n.º 23/2019 e os autos de transferência constituírem título bastante para o registo dos imóveis de centros de saúde, ainda não registados, (identificados no seu Anexo I), bem como dos imóveis não previstos naquele Anexo, com isenção de quaisquer taxas ou emolumentos²³⁵.

2.7.2. O domínio da Ação Social

²¹⁰No domínio da ação social os aspetos mais relevantes acordados com a ANMP constam do **Anexo 9**, destacando-se os seguintes, que refletem as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29.12 ao Decreto-Lei n.º 55/2020²³⁶:

²³⁰ Cf. n.º 11 do artigo 18.º: aplica-se aos trabalhadores que transitam da administração central para os municípios, aos trabalhadores que sejam contratados para os substituir e aos novos recrutamentos dentro dos rácios definidos.

²³¹ Cujas minutas foram aprovadas pelo Despacho n.º 11444/2021, de 12.11.2019, do Secretário de Estado da Saúde.

²³² Cf. artigo 20.º.

²³³ Tendo por limite a dotação dos trabalhadores das unidades funcionais do Agrupamento de Centros de Saúde (ACES) inseridos na carreira de assistente operacional. Cf. artigo 27.º.

²³⁴ Que ocorreria até ao fim do ano de 2022, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde e ouvida a ANMP. Cf. artigo 27.º.

²³⁵ Cf. artigo 11.º.

²³⁶ Bem como o respetivo reforço de verbas efetuado através do Despacho n.º 4637/2023, de 18.04, publicado ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 66.º da LOE 2023.

- a) A atualização, para o ano de 2023, dos encargos anuais a transferir para os municípios relativos a (i) Acordos de Atendimento e Acompanhamento Social; (ii) Protocolos de Rendimento Social de Inserção; (iii) Subsídios de Caráter Eventual, celebrados nas três situações, com Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ou equiparadas; (iv) recursos humanos; e (v) aditamento de uma rubrica para encargos com instalações e funcionamento.
 - b) Transferência dos montantes equivalentes às remunerações devidas aos trabalhadores afetos ao exercício das competências, transferidas ou que venham a ser contratados em sequência da não transição dos trabalhadores identificados pelo ISS e, bem assim, dos respetivos encargos a cargo da entidade empregadora que incluem as despesas com o seguro de acidente de trabalho, de higiene, segurança e medicina no trabalho;
 - c) Aplicação do regime da ADSE e do SNS dos trabalhadores da AC aos trabalhadores que transitam, que sejam contratados para substituir outros e para novos recrutamentos dentro dos rácios definidos; e
 - d) Atualização dos montantes transferidos nos termos equivalentes à variação prevista para as remunerações dos trabalhadores em funções públicas.
211. Destaca-se que não foram objeto de previsão no Decreto-Lei n.º 55/2020, ou em regulamentação específica, os seguintes aspetos que constavam do acordo ou a ele inerentes:
- a) Na rubrica de recursos humanos, o rácio de processos familiares por técnico, com a ponderação de 100 processos familiares de Rendimento Social de Inserção (RSI)/técnico e de 250 processos familiares de atendimento e acompanhamento social/técnico, acrescida do montante necessário à sua aplicação;
 - b) Critérios da rubrica das despesas de instalações e funcionamento inerentes às competências a exercer pelos municípios, com base no (i) número de processos familiares por técnico superior e (ii) no valor dos acordos e protocolos existentes, (iii) acrescido do incremento da transição Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS)/Redes Locais de Intervenção Social (RLIS) e dos SAAS Integrados;
 - c) A criação de um ponderador específico para eventual revisão dos montantes afetos aos municípios, no ano de 2023;
 - d) A atualização automática, em 2024 e nos anos seguintes, dos valores anuais a transferir para os municípios, através da aplicação dos índices oficiais de inflação verificados no ano civil anterior;

- e) A competência das Comissões de Acompanhamento dos procedimentos de transferência de competências em matéria (i) de serviços de atendimento e de acompanhamento social e de (ii) contratos de inserção dos beneficiários do RSI ²³⁷, para avaliar a adequação e conformidade dos recursos e respetivo reporte à comissão de acompanhamento do desenvolvimento e da evolução das competências transferidas²³⁸, bem como das eventuais dificuldades e constrangimentos; e
- f) A competência desta última comissão para avaliar os reportes daquelas comissões de âmbito municipal, remetendo-os para os membros do Governo competentes sempre que a matéria em causa assim o justifique.

212. Na audição, o GMCT entende que “(...) os aspetos referidos foram previstos em regulamentação específica, posteriormente, nomeadamente com o despacho de reforço de verbas para a ação social de 2023.”. No entanto, nem no Decreto-Lei n.º 55/2020, nem de regulamentação específica constam os aspetos supra identificados, destacando-se pela sua relevância a ausência dos rácios de processos familiares por técnico e os critérios da rubrica das despesas de instalações e funcionamento, uma vez que os despachos publicados apenas indicam os montantes globais das transferências.

2.7.3. O impacto dos acordos

213. No essencial, e com as exceções já identificadas, as matérias acordadas entre o Governo e a ANMP para os domínios sociais foram refletidas na legislação, nomeadamente através do Decreto-Lei n.º 84-E/2022 (Saúde); do Decreto n.º 87-B/2022 e do Despacho n.º 4637/2023 (Ação Social); e do Decreto-Lei n.º 16/2023 e dos Despachos n.º 7538-B/2023 e 7754-A/2023 (Educação).
214. A transferência de recursos, nos três domínios, passou a prever a atualização anual dos montantes das remunerações devidas aos trabalhadores transferidos ou que venham a ser contratados²³⁹ para substituir trabalhadores transitados que cessem funções, a título temporário ou definitivo, nos termos do artigo 289.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, em termos equivalentes à variação prevista para as remunerações dos trabalhadores em funções públicas.

²³⁷ Previstas, respetivamente, nas Portarias n.ºs 63/2021 e 65/2021, ambas de 17.03.

²³⁸ A nível da AC, prevista no Decreto-Lei n.º 55/2020.

²³⁹ No caso específico da ação social, abrange também a contratação de trabalhadores em sequência da não transição dos trabalhadores identificados pelo ISS, I.P., cf. alteração introduzida ao artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022.

215. Releva, ainda, nos três domínios a assunção pela AC da despesa em que incorrem os municípios com seguros de acidentes de trabalho, higiene, segurança e medicina do trabalho dos trabalhadores transferidos e dos trabalhadores a contratar, dentro dos rácios definidos.
216. Nos domínios da educação e da saúde, o maior relevo vai para a realização de investimentos na construção, recuperação/reabilitação de edifícios escolares e centros de saúde, financiados com recurso, entre outras fontes, ao Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), bem como a atualização anual e automática das despesas com a conservação/manutenção de edifícios escolares e centros de saúde, de acordo com a inflação.
217. Embora apenas o Acordo-Ação Social concretize o valor do reforço da despesa decorrente do mesmo²⁴⁰, os montantes do FFD em 2023 refletem o impacto orçamental dos acordos, traduzindo-se em 145,7M€ na Educação²⁴¹, 34,9M€ na Saúde²⁴² e 35,5M€ na Ação Social²⁴³.
218. De notar que na alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022 ao Decreto-Lei n.º 55/2020 (Ação Social) foi retirado do n.º 1 do artigo 14.º o segmento “*sem aumento da despesa pública*”, deixando de estar acautelada a neutralidade da despesa, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da Lei-quadro.
219. A concretização destes acordos permite constatar que não se encontram consolidados mecanismos estáveis e transparentes de financiamento das competências a descentralizar. Essa insuficiência persiste, uma vez que o n.º 5 do artigo 66.º da LOE para 2023 prevê que as verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas possam ser reforçadas para refletir a definição final e efetiva das diferentes fórmulas de financiamento.
220. Na audição o GMCT refere: “(...) sendo um processo em curso, requer ajustamentos até que se considerem os valores adequados e se possa estabilizar o fundo, com uma fórmula de cálculo de atualização.” Acrescenta ainda que “(...) existe uma adaptação do modelo de financiamento a uma realidade que é dinâmica e que é específica no território.” Contudo, um processo desta natureza, e concretamente o FFD, requeria a definição de uma fórmula de cálculo estável e transparente, com o envolvimento das partes interessadas, em momento prévio.

²⁴⁰ O Acordo Edu-saúde é omissivo quanto ao impacto orçamental das alterações acordadas.

²⁴¹ Cf. LOE de 2023 e Despachos n.º 7538-B/2023, de 19.07, e n.º 7754-A/2023, de 26.07.

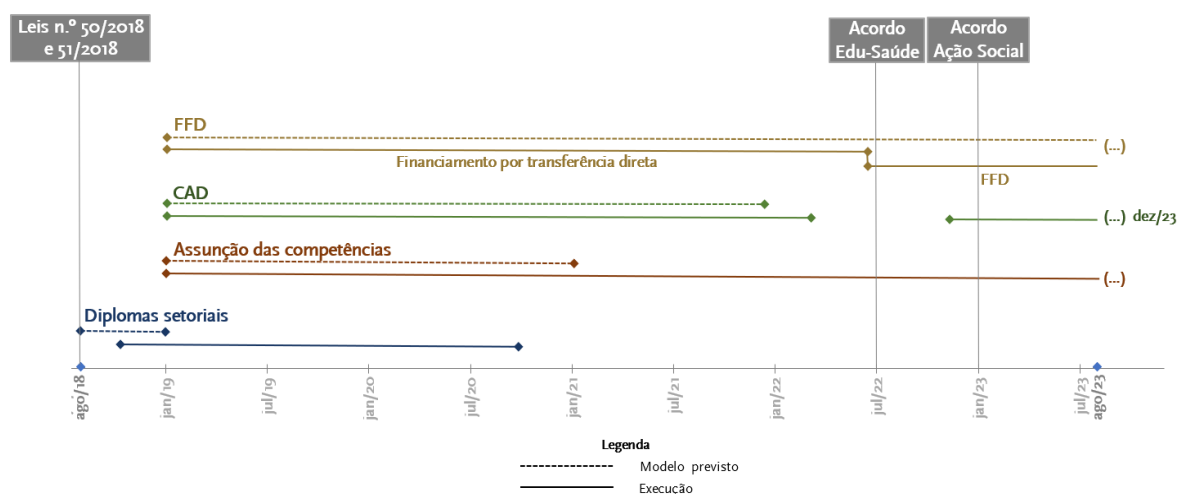
²⁴² Cf. LOE de 2023.

²⁴³ Corresponde ao valor previsto no Acordo, que foi acolhido pelo Despacho Conjunto n.º 4637/2023, passando os encargos anuais neste domínio de 56,1M€ para 91,6M€.

2.8. A avaliação do processo de transferência de competências

221. A Figura 13 apresenta a síntese do desenvolvimento do processo de transferência de competências, servindo de base à avaliação do modelo e da sua implementação, incluindo no que concerne à monitorização e acompanhamento²⁴⁴.

Figura 13 – Cronologia do desenvolvimento do processo de transferência de competências



Fonte: Elaboração própria.

222. Consta-se que o período estimado para a publicação dos diplomas setoriais não foi cumprido, tendo a sua concretização começado mais tarde e exigido mais tempo, o que conflituou com o período definido para a assunção de competências²⁴⁵. A publicação do último diploma setorial, que deveria ter ocorrido antes do início da aceitação das competências por parte dos municípios, ocorreu quase no fim daquele prazo²⁴⁶. A CAD acabou por ter de ser reativada, de forma a permitir manter um acompanhamento do processo ao nível estratégico.

223. A implementação do FFD prolongou-se até 2022, dando lugar a uma solução de recurso (financiamento por transferência direta das áreas setoriais para os municípios) que, pela forma como foi implementada, dificultou a produção de informação credível e comparável.

²⁴⁴ O período em causa vai de 2019 a 30.09.2022, considerando-se outros intervalos temporais sempre que pertinente, nomeadamente para enquadramento da génese do processo de transferência de competências ou para atualização da produção legislativa aplicável.

²⁴⁵ Aceitação gradual de competências até 01.01.2021.

²⁴⁶ O que, juntando aos ajustamentos decorrentes dos acordos com a ANMP, ajuda a explicar o facto de o processo ainda não se ter concluído.

224. Note-se, no entanto, que uma parte substancial da implementação do processo de transferência de competências coincidiu com o período de pandemia, onde os esforços da AC e dos municípios foram dirigidos a medidas de combate ao vírus e de apoio aos cidadãos e ao tecido económico²⁴⁷.

225. Embora de acordo com o modelo, a aceitação gradual das competências devesse ocorrer até 01.01.2021, o desenvolvimento do processo sofreu atrasos substanciais, no essencial, decorrentes da elevada complexidade inerente à sua implementação, designadamente devido à inexistência de adequados estudos prévios, da não aprovação do FFD no período de 2019-2021, de, em determinados domínios, a transferência continuar dependente da iniciativa/acordo dos municípios e de a monitorização não ter sido eficaz.

2.8.1. Modelo de descentralização

226. Pretendendo concretizar²⁴⁸ o princípio da subsidiariedade²⁴⁹ e garantir a qualidade de acesso aos serviços públicos, a coesão territorial e universalidade e igualdade de oportunidades de acesso, a eficiência e eficácia da gestão pública e a estabilidade de financiamento, seria expectável que na base do modelo de descentralização estivesse:

- a) A estimação da despesa associada a cada domínio da AC com potencial para ser descentralizado e dos seus níveis de eficiência atuais e potenciais;
- b) A seleção dos domínios cuja descentralização gerasse ganhos de eficiência, face ao seu nível de eficiência potencial na AC;
- c) A forma de partilha dos ganhos de eficiência; e
- d) Um modelo de financiamento e de regulação do exercício das competências transferidas que atenuasse assimetrias e desigualdades no acesso e qualidade dos serviços públicos.

²⁴⁷ Em 2020 o saldo global da conta consolidada das administrações públicas, na ótica da contabilidade pública foi de - 11 633,8M€ (-5,7% do PIB) "(...) resultado fortemente influenciado pelo impacto negativo da pandemia de COVID-19 nas finanças públicas.", cf. CGE de 2020, págs. 51 e 53 do Tomo I. No ano de 2021 o défice foi de - 8 643,2M€ (-4,1% do PIB), "(...) evidenciando o efeito conjugado da recuperação da atividade económica e do mercado de trabalho com efeitos positivos ao nível da receita fiscal, bem como da forte resposta na atenuação dos impactos da pandemia de COVID-19, com reflexos na evolução da despesa.", cf. CGE de 2021, págs. 52 e 56 do Tomo I. Nos anos de 2018 e 2019 o défice havia sido de -2 241,4M€ (-1,1% do PIB) e -569,5M€ (-0,3% do PIB), respetivamente.

²⁴⁸ Cf. artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 50/2018.

²⁴⁹ O Princípio da Subsidiariedade, com expressão no artigo 6.º da CRP, é relativo à organização administrativa do Estado. Emanada deste que as comunidades ou estruturas superiores não deverão prosseguir atribuições ou competências que as comunidades ou estruturas mais pequenas logrem cumprir de forma igual ou mais eficiente. Este Princípio também enforma o artigo 7.º da Constituição da República Portuguesa, nas relações entre Estados Membros e a União Europeia e bem assim nas relações entre o Estado e as Regiões Autónomas, as Autarquias Locais e as Associações Públicas. (cf. <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/subsidiariedade>).

227. Da documentação disponibilizada acerca deste processo não constavam estudos, com atualidade, que demonstrassem (i) os critérios utilizados na aferição do seu impacto na despesa pública global; (ii) o seu contributo para o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia; (iv) o seu impacto na coesão territorial, na solidariedade inter-regional, e na qualidade dos serviços prestados às populações; e (v) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.
228. Tais estudos, envolvendo à priori todos os *stakeholders* de forma efetiva, suportariam a preparação da decisão do processo de descentralização administrativa, designadamente, os potenciais ganhos, o impacto na despesa pública global e a garantia de qualidade no acesso aos serviços, através de respostas adaptadas às especificidades locais e de processos de decisão mais curtos²⁵⁰.
229. A verificação do ‘não aumento da despesa pública global’²⁵¹, pressupunha que fosse possível obter uma correta imputação e quantificação da despesa dos serviços da AC²⁵² no momento da transferência das competências.
230. Nos anos seguintes, uma vez que o financiamento do exercício de competências pelos municípios não foi reconduzido para receitas próprias²⁵³, a despesa depende da evolução das dotações do FFD.
231. A avaliação do impacto orçamental do processo tem vindo a ser prejudicada pela insuficiência dos estudos e pela falta ou pouca fiabilidade dos dados financeiros.
232. O prazo estabelecido para a transferência de competências previstas na Lei-quadro - 01.01.2021 - não foi cumprido, tendo o processo sido confrontado com níveis de complexidade que deviam ter sido antecipados.
233. A não fixação da fórmula de cálculo dos montantes que constituíam o FFD retirou transparência e estabilidade ao financiamento das competências transferidas. Aquelas montantes não foram discriminados nas LOE de 2019 a 2021, como previa a Lei-quadro²⁵⁴, tendo tal sido concretizado apenas nas LOE de 2022 e de 2023, sem que a Lei-quadro e o RFALEI refletissem essa realidade.

²⁵⁰ Nos termos previstos no artigo 115.º do RJAL articulado com o artigo 2.º da Lei-quadro.

²⁵¹ O n.º 4 do artigo 5.º da Lei-quadro, estatui que à transferência de recursos financeiros para as AL corresponde uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado.

²⁵² Dado o estado de desenvolvimento da contabilidade analítica nos serviços públicos, existe o risco de a despesa real ser diferente dos valores imputados nos sistemas de gestão financeira (e, eventualmente, superior), para além de ser necessária uma abordagem técnica às despesas que não sigam uma lógica incremental anual.

²⁵³ Continuando a ser suportado por transferências do OE, através do FFD.

²⁵⁴ Cf. n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 50/2018 e n.º 2 do artigo 80.º-B do RFALEI.

234. Acresce que parte das competências no domínio da educação são suscetíveis de serem financiadas pelo FSM e pelo FFD, não estando previstos no RFALEI os critérios claros relativos à elegibilidade da despesa financiada por cada um deles²⁵⁵.
235. Face às insuficiências que foram sendo identificadas, devem ser ponderados ajustamentos ao processo de descentralização que conduzam a um efetivo cumprimento dos seus objetivos, o que pressupõe também que o financiamento municipal (conjugando o FFD e a participação nos recursos públicos que consta do RFALEI) contribua para a convergência dos territórios e potencie a existência de finanças municipais saudáveis, atentos os princípios da estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas, da garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos, da coesão territorial e da garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público²⁵⁶.

2.8.2. Implementação

236. A Lei-quadro considerava transferidas para as AL, a 01.01.2021, as competências nela previstas, concluindo-se, contudo, que diversos diplomas setoriais preveem procedimentos que dependem do acordo/iniciativa dos municípios bem como da prática de atos formais, designadamente autos de transferência ou a celebração de protocolos²⁵⁷, com a identificação dos recursos a transferir, para além das prorrogações previstas nas áreas sociais.
237. Nos domínios da (i) saúde, (ii) habitação, (iii) cultura, (iv) atendimento ao cidadão, (v) património imóvel sem utilização, (vi) vias de comunicação, (vii) áreas marítimo portuárias, (viii) cogestão das áreas protegidas, (ix) ação social e (x) justiça²⁵⁸, conclui-se que o processo de transferência de competências estava em curso²⁵⁹, a 30.09.2022, apenas com parte dos municípios a exercerem as competências transferidas, destacando-se nos domínios da habitação e das vias de comunicação que, à data, ainda não se tinha efetivado a transferência de competências para qualquer município.

²⁵⁵ Cf. Quadro 5.

²⁵⁶ Consagrados nas alíneas c), d) e g) do artigo 2.º da Lei-quadro.

²⁵⁷ Tal ocorre nos domínios das (i) vias de comunicação, (ii) justiça, (iii) estruturas de atendimento ao cidadão, (iv) habitação, (v) gestão do património imobiliário público sem utilização, (vi) saúde, (vii) transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, (viii) áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico não afetas à atividade portuária.

²⁵⁸ Cf. Figura 7.

²⁵⁹ Não se encontram divulgados os dados, a 30.09.2022, para o domínio transportes em vias navegáveis interiores.

238. No domínio da educação em que, de acordo com os dados da DGAL, se consideram transferidas as competências para os 278 municípios, a competência relativa ao transporte escolar não está a ser exercida na sua plenitude.
239. Destaca-se, como crítico, o domínio das vias de comunicação, uma vez que os membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das infraestruturas rodoviárias ainda não tinham aprovado, em novembro de 2022, o projeto de transferência dos troços de estrada e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, submetido pela IP em 19.06.2019 e atualizado em 03.03.2021, não tendo, conseqüentemente, sido efetivada qualquer transferência de competências para os municípios.
240. A competência a transferir deve ser precisa, nomeadamente nas situações de cogestão de estradas, devido à ausência de previsão legal relativa à articulação entre a IP e os municípios quanto ao exercício das respetivas competências.
241. Destaca-se, ainda, nos domínios da educação e da saúde, o facto de se ter introduzido uma alteração aos respetivos diplomas setoriais que possibilita que o funcionamento das comissões de acompanhamento ocorra até 2026, reconhecendo-se, deste modo, a extensão dos prazos para a efetivação da transferência de competências nestes domínios.
242. No que diz respeito à execução do financiamento do processo, o FFD foi aprovado pela primeira vez na LOE em 2022, mantendo-se em 2023 para os domínios sociais e para a cultura. Neste âmbito, até à sua aprovação no ano de 2022, as transferências financeiras para os municípios foram realizadas para estes diretamente pelos diversos serviços da AC, sem intervenção da DGAL.
243. Assim, constata-se que apesar de o modelo de transferência de competências prever a transferência de todas as competências até 01.01.2021 e a alocação de recursos financeiros através do FFD até dezembro de 2021, o processo de transferência de competências ainda está em curso e a afetação de recursos àquele fundo apenas foi aprovada a partir de 2022 nas LOE.
244. De acordo com os dados previsionais, o financiamento global teve uma evolução crescente, devido, designadamente, aos acordos setoriais celebrados com a ANMP já na fase de implementação, evidenciando a fragilidade do planeamento do processo e um aumento da despesa global associada.

245. Acresce que os valores previstos não incluem, designadamente, os programas de construção, requalificação e modernização de escolas e de centros de saúde, cujos investimentos devem ser quantificados (base previsional) e o respetivo financiamento assegurado²⁶⁰.
246. Competindo à DGO e à DGAL assegurarem a informação necessária à execução financeira do processo de transferência de competências, destaca-se a inconsistência da informação divulgada²⁶¹.
247. Não obstante, e tomando por referência os valores reportados pela DGO a 30.09.2022, a taxa de execução global alcançou os 54%, em linha com a assunção gradual das referidas competências pelos municípios entre 2019 e 30.09.2022.
248. Na ótica das despesas reportadas pelos municípios, merecem uma análise detalhada as situações que, designadamente, não apresentaram a respetiva cobertura pelas receitas arrecadadas, tendo por objetivo (i) a identificação das razões e (ii) a sua possível continuidade com impacto no equilíbrio das contas dos municípios.
249. A transferência do património assume especial relevância pelo impacto significativo nas finanças locais, designadamente pelo reforço do ativo dos municípios e pelos encargos decorrentes da manutenção e reinvestimento necessários para a sua utilização.
250. Porém, no que diz respeito aos imóveis do domínio privado do Estado, o processo tem-se revelado moroso devido a constrangimentos por parte da DGTF no envio dos elementos solicitados pelos municípios para efeitos de registo dos imóveis nos domínios da educação e da saúde.

2.8.3. Acompanhamento e monitorização

251. O acompanhamento do processo de transferência de competências seria efetuado, a nível central, pela CAD e por comissões de âmbito municipal nas áreas mais relevantes (os domínios sociais)²⁶², dando-se nesta sede por reproduzidas todas as observações constantes do precedente **ponto 2.6**.
252. Sublinha-se, a este propósito, o seguinte:

²⁶⁰ Conforme já acordado setorialmente no domínio da educação, através do Acordo de 21.07.2023 e cuja cronologia prevista decorre entre 2024 e 2033, no valor global estimado de 1.730M€.

²⁶¹ Às quais se junta a informação publicada na CGE e os dados submetidos nas contas de gerência dos municípios a este TdC no mapa de 'transferência de competências dos órgãos do Estado'.

²⁶² No domínio da ação social está também prevista uma comissão de acompanhamento ao nível da AC.

- a) O esvaziamento da missão da CAD de avaliação da adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências, essencialmente decorrente da não disponibilização de informação financeira adequada;
- b) O GTED, que geraria informação para a CAD, não apresentou valor acrescentado ao processo, tendo reunido apenas 5 vezes, a primeira das quais a 17.12.2019 e a última a 17.06.2021²⁶³. Foi extinto em dezembro de 2021.
- c) Os Relatórios de Acompanhamento da Descentralização elaborados trimestralmente pela DGAL até 30.06.2022 não continham informação sobre todos os domínios objeto de transferência de competências, nem explicitavam os critérios adotados para serem considerados determinados domínios e omitidos outros, o que não garantiu a transparência da informação disponibilizada;
- d) A ausência de tratamento agregado da informação produzida pelas comissões de acompanhamento constituídas ao nível municipal não permite obter uma visão global do processo de transferência de competências.

²⁶³ O n.º 4 do Despacho n.º 8406/2019, publicado no D.R., 2.ª série, n.º 182, de 23.08, que constitui o GTED, determinava que a representante da DGAL assegurava a coordenação. Na primeira reunião foi decidido que reuniria bimestralmente, mas as restantes reuniões, ocorreram a 19.02.2020, 17.11.2020 e 28.01.2021.

3. CONCLUSÕES

1. A transferência de competências para os Municípios representa um importante processo de reorganização do Estado, constituindo uma oportunidade em ordem a promover o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos, prosseguindo políticas públicas numa estratégia de desenvolvimento do país que privilegie uma maior coesão territorial, mantendo uma trajetória equilibrada nas finanças públicas.
2. Pela sua dimensão e complexidade o mesmo comporta riscos, exigências acrescidas e necessidades constantes de adaptação face à realidade sempre em evolução. É neste quadro que se torna essencial avaliar a forma como este processo tem vindo a ser implementado e em que medida estão a ser prosseguidos os propósitos enunciados.
3. Tal avaliação não poderá ser feita numa ótica estritamente financeira, mas complementada com a avaliação da qualidade da despesa e da eficácia da prossecução das políticas públicas.
4. O processo de transferência de competências data já do final da década de 90, tendo-se iniciado um novo ciclo com a publicação da Lei-Quadro e da Lei n.º 51/2018. Trata-se, pois, de um processo legislativo que vem conhecendo sucessivos desenvolvimentos, sobretudo nos últimos anos.
5. A complexidade e sensibilidade social de algumas das áreas envolvidas torna imprescindível o rigor técnico no apuramento das necessidades de financiamento e a conciliação de interesses que permitam gerar as soluções que melhor beneficiem os cidadãos, o que torna o processo mais lento e assimétrico.
6. A implementação do processo foi afetada pela COVID-19, que monopolizou atenções e recursos da administração central e dos municípios, mas outras dificuldades resultaram de insuficiências na fundamentação e planeamento, bem como da não diferenciação em função da dimensão e complexidade dos domínios objeto de descentralização de competências.
7. No planeamento do processo de transferência de competências não se encontra evidência da existência de estudos atualizados que permitissem identificar os domínios a descentralizar, a estimativa dos ganhos de eficiência daí resultantes, bem como os critérios de apuramento dos montantes a considerar no FFD.
8. Por outro lado, e para além do contexto pandémico vivido no período em análise, a implementação do processo de descentralização afastou-se substancialmente dos prazos e pressupostos estabelecidos na Lei-quadro:

- 8.1. O período estimado para a publicação dos diplomas setoriais não foi cumprido;
 - 8.2. O período para aceitação das competências pelos municípios, que terminaria a 01.01.2021, foi prolongado em todos os domínios financeiramente relevantes, estando ainda em curso o processo de assunção efetiva das mesmas;
 - 8.3. O instrumento preconizado para o financiamento da descentralização de competências, nomeadamente em 2019, 2020 e 2021 (o FFD), só foi aprovado pela AR aquando do OE de 2022, o que obrigou a uma solução de recurso, que se revelou pouco transparente e que dificultou a produção de informação coerente e fiável;
 - 8.4. O prolongamento do processo refletiu-se na estrutura de acompanhamento, implicando a reativação da CAD, até 2024, e a prorrogação do prazo de funcionamento das comissões de acompanhamento (até 2026, nos domínios da educação e saúde);
 - 8.5. Na dependência de acordo e de iniciativa dos municípios, a assunção de competências em vários domínios, de forma plena, implica mais tempo, será mais assimétrica e pode colocar em causa o carácter universal da transferência de competências.
9. A informação disponibilizada é inconsistente com a evolução conhecida do processo de transferência de competências, constatando-se:
 - 9.1. Diferenças substanciais nos valores transmitidos pelas várias entidades;
 - 9.2. Ausência de uniformização no registo contabilístico, pelos municípios, dos fluxos financeiros imputáveis à descentralização de competências, gerando dificuldades ao nível de uma rigorosa agregação dos dados;
 - 9.3. O não reporte à DGAL por parte de alguns municípios e entidades setoriais da administração central.
10. O acompanhamento e a monitorização do processo de descentralização têm revelado muitas fragilidades:
 - 10.1. A CAD não foi municiada da informação necessária, designadamente financeira, que lhe permitisse avaliar a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências ficando, assim, comprometidos os objetivos para que foi criada;
 - 10.2. Ao nível dos municípios, os diplomas setoriais preveem a constituição de comissões nos domínios sociais, porém não foi disponibilizada informação agregada sobre o efetivo

funcionamento destas comissões, não sendo, assim possível obter uma visão estruturada e a nível nacional do processo de transferência de competências.

11. Os ajustamentos introduzidos no processo, nomeadamente os resultantes dos acordos celebrados entre o Governo e a ANMP, visaram, essencialmente, satisfazer aspetos identificados pelos municípios, como alegadas insuficiências no financiamento e operacionalização das transferências ou na partilha de responsabilidades.
12. A concretização destes acordos permite constatar que não se encontram consolidados mecanismos estáveis e transparentes de financiamento das competências a descentralizar.
13. Torna-se, pois essencial que o financiamento através do FFD, articulado com os fundos previstos no RFALEI de participação nos recursos públicos, contribua para um processo de convergência dos territórios e potencie a existência de finanças municipais saudáveis, atentos os princípios da estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas, da coesão territorial e da garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público.

4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais observações formuladas e a avaliação efetuada, recomenda-se:

Ao Governo, através da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministro das Finanças e da Ministra da Coesão Territorial:

A introdução de ajustamentos ao processo de descentralização que permitam, nomeadamente:

1. Cumprir os novos prazos estabelecidos para as suas várias etapas;
2. Concretizar os procedimentos necessários às alterações de titularidade e ao mapeamento dos investimentos;
3. Introduzir mecanismos de reforço da coesão territorial e da igualdade de acesso e qualidade dos serviços prestados;
4. Clarificar as fórmulas de cálculo dos montantes de financiamento atribuídos por conta do exercício das competências transferidas;
5. Garantir a estabilidade do financiamento e evitar sobreposições ou situações de sub ou sobrefinanciamento;
6. Delimitar as responsabilidades nas situações em que se mantém a gestão partilhada;
7. Garantir o funcionamento de uma estrutura integrada de acompanhamento, monitorização e avaliação, capacitada para municiar o apoio à decisão;
8. Orientar e uniformizar o reporte, pelos municípios, dos dados, nomeadamente financeiros, relativos à assunção de competências e ao seu exercício nos diferentes domínios;
9. Publicitar informação atualizada, consistente e completa, por município e domínio, das competências efetivamente transferidas e do financiamento que lhe está associado.

5. VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O processo foi submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC²⁶⁴, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas²⁶⁵, tendo sido emitido, pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto, o Parecer n.º 74/2023, de 28.11.

O Parecer evidencia as recomendações formuladas e destaca a ausência de *“(...) 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. (...)”*, tendo sido emitido parecer de concordância com o Projeto de Relatório apresentado.

²⁶⁴ Lei n.º 98/97 de 26.08, com as subsequentes alterações.

²⁶⁵ Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018.

6. DECISÃO

O Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, de 7 de dezembro de 2023, delibera:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Aprovar as recomendações efetuadas no ponto 4.
- c) Remeter cópia deste relatório:
 - À Ministra da Presidência;
 - Ao Ministro das Finanças;
 - À Ministra da Coesão Territorial;
 - À Direção-Geral das Autarquias Locais;
 - À Direção-Geral do Tesouro e Finanças;
 - À Direção-Geral do Orçamento;
 - Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
 - À Infraestruturas de Portugal;
 - À Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- d) Enviar ao Ministério Público cópia do relatório, nos termos do artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- e) Publicar o relatório na página do Tribunal de Contas na *internet*, com exceção dos anexos, após as comunicações devidas;
- f) Proceder à sua divulgação através da comunicação social.

Tribunal de Contas, em 7 de dezembro de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)