

Anteprojeto de Decreto-Lei

Preâmbulo

A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê que o *“Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”* (artigo 6.º, n.º 1) e que *“a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas”* (artigo 267.º, n.º 2).

Este desígnio da descentralização foi reforçado com a revisão constitucional de 1997 pela introdução do princípio da subsidiariedade, na sua dimensão interna, enquanto princípio constitucional orientador do estatuto organizativo e funcional do Estado Português.

A descentralização representa um processo evolutivo da organização do Estado visando o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais e autarquias, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais.

Uma organização administrativa mais descentralizada pode potenciar ganhos de eficiência e eficácia com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, a racionalização dos recursos disponíveis e a responsabilização política mais imediata e eficaz.

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

Em Portugal, de acordo com os dados do Eurostat e da OCDE, o peso da despesa da Administração Local no total da Administração Pública em 2011 era em média 10 p.p. inferior à média da União Europeia.

A descentralização administrativa é uma tarefa constitucional ainda pouco concretizada. A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro surgiu como tentativa legislativa de regulamentação da ação descentralizadora, mas que ficou praticamente sem concretização.

Na década de 2000 foram realizados pelos respetivos Governos dois estudos sobre a organização e reforma do Estado que abordaram o tema da descentralização: o estudo “Caracterização das Funções do Estado” (2003), e o relatório final do PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2006), ficando também sem significativa concretização.

Pretendendo aprofundar as possibilidades de descentralização, o XIX Governo Constitucional realizou um estudo-piloto com duas comunidades intermunicipais (CIM), a CIM Alto Minho e a CIM Região de Aveiro – Baixo Vouga, sobre modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as CIM.

O XIX Governo lançou ainda o Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, que, entre outros objetivos, tinha a missão de identificar competências dos serviços e organismos da administração central com potencial de descentralização.

A descentralização administrativa do Estado é também assumida como objetivo no Guião da Reforma do Estado aprovado pelo XIX Governo em maio de 2014, apontando caminhos para um novo processo de transferência de competências da Administração Central para os municípios e as entidades intermunicipais, com o respetivo envelope financeiro mas sem aumento da despesa pública, em domínios como a educação, serviços locais de saúde, contratos de desenvolvimento e inclusão social e cultura.

Já em concretização deste processo descentralizador foi publicada a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais incluindo o enquadramento legal para a descentralização de competências, prevendo e regulamentando dois mecanismos jurídicos de descentralização do Estado nos municípios e Entidades Intermunicipais: a transferência de competências através de lei e a delegação de competências através da celebração de contratos interadministrativos.

A publicação deste novo regime das autarquias locais constitui um passo significativo no enquadramento e regulamentação da descentralização de competências nas entidades locais – autarquias e entidades intermunicipais -, em prol de uma melhor e mais eficiente organização dos serviços públicos, numa lógica de proximidade com as populações e os seus problemas.

Essa descentralização teve já efetivação dentro do universo da administração local com a transferência e delegação de competências dos municípios para as freguesias ao abrigo da

Lei n.º75/2013, de 12 de setembro, e da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro. O incremento de competências próprias das freguesias previsto naquelas leis e a delegação legal pelos contratos de execução celebrados no 1.º semestre de 2014 trouxeram um reforço de competências mas também de recursos financeiros e humanos para as freguesias, que previamente cabiam aos municípios.

A Lei n.º75/2013, de 12 de setembro prevê também um reforço das Entidades Intermunicipais (Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas) que surgem como um nível adicional de governo ao qual podem ser alocadas atribuições e competências, quer pelo Estado quer pelos municípios.

Em julho de 2014, por proposta do Governo, foi discutido no Conselho de Concertação Territorial o aprofundamento da descentralização de competências, como um dos pilares da reforma do Estado e que dá igualmente sentido à reforma da administração local realizada e que já produziu importantes resultados no ajustamento estrutural e na sustentabilidade financeira do sector.

A opção do Governo passa por a descentralização, em particular nas áreas sociais, ser progressiva e faseadamente implementada através de projetos-piloto, por contratualização com diversos municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento a outros municípios dependente da avaliação dos resultados dos projetos-piloto implementados.

A execução da descentralização deve obedecer a um conjunto de princípios e requisitos comuns como o não aumento da despesa pública global, o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e a adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão, permitindo a otimização dos serviços prestados ao nível local.

A avaliação e acompanhamento dos projetos-piloto é um elemento essencial deste processo que deve permitir a monitorização do resultado dos projetos e a comparação entre os municípios, assentando em metas e métricas de melhoria da qualidade do serviço prestado e da repartição das competências entre cada entidade.

Dado que a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro, regulamenta a celebração dos contratos interadministrativos de delegação de competências e remete para ato legislativo a identificação das competências que são delegáveis nas autarquias locais, pretende-se com o presente diploma legal proceder a essa identificação. Este diploma concretiza também alguns aspetos do processo de descentralização como a garantia de melhoria da qualidade do serviço público, a avaliação e monitorização dos projetos-piloto e a afetação dos

recursos necessários e suficientes na prestação do serviço público prestado pela entidade pública local.

Este processo permite aprofundar um 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.

[Foram ouvidos o Conselho de Concertação Territorial e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.]

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Artigo 1.º

Objeto

O presente decreto-lei desenvolve o capítulo II do título IV do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e identifica as competências delegáveis pelo Estado nos municípios e entidades intermunicipais ao abrigo do n.º 2 do artigo 124.º do mesmo diploma.

Artigo 2.º

Processo de Delegação

1. A delegação das competências prevista no presente diploma concretiza-se através de contratos interadministrativos ao abrigo dos artigos 116.º a 127.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
2. A contratualização da delegação de competências pode ser implementada de forma gradual e faseada, através de projetos-piloto, iniciando-se com um número limitado de municípios ou entidades intermunicipais, que pode ser eventualmente alargado conforme os resultados da avaliação da respetiva implementação.

Artigo 3.º

Melhoria do Desempenho dos Serviços Públicos

1. O processo da delegação de competências deve garantir a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos abrangidos pela delegação de competências.
2. O objetivo da melhoria de qualidade de serviço é prosseguida pelo estabelecimento no contrato de delegação de indicadores de desempenho de serviço público de referência mensuráveis e acordados entre as partes.

Artigo 4.º

Recursos Financeiros

1. Os contratos interadministrativos devem prever a transferência dos recursos financeiros necessários e suficientes para o exercício das competências delegadas pela entidade local, sem aumentar a despesa pública do Estado.
2. O modelo de financiamento constante dos contratos interadministrativos pode prever incentivos à eficiência da gestão dos recursos públicos, promovendo a otimização da utilização dos meios disponíveis, e eventualmente repartindo entre o Estado e a entidade local delegatária o produto do acréscimo de eficiência alcançado.

Artigo 5.º

Recursos Patrimoniais

1. Os contratos interadministrativos podem prever a transferência da titularidade e da gestão do património e dos equipamentos móveis ou imóveis afetos à prestação do serviço público cujas competências são delegadas.
2. O contratos interadministrativos constituem título bastante para transferir o património referido no número anterior, ficando a eventual inscrição em registo dependente de simples requerimento.

Artigo 6.º

Transferência de pessoal

Os contratos interadministrativos de delegação de competências podem estabelecer a

transferência ou a alocação em mobilidade do pessoal afeto ao exercício da competência delegada para a entidade local delegatária.

Artigo 7.º

Repartição de Responsabilidades

1. O contrato interadministrativo deve identificar especificadamente as competências delegadas pelo Estado no município ou na entidade intermunicipal.
2. O contrato pode prever uma matriz de repartição de responsabilidades que identifica as competências a delegar e regula a relação e níveis de intervenção das entidades públicas envolvidas na prestação de serviço público e no exercício das competências, garantindo uma articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Artigo 8.º

Acompanhamento e monitorização dos contratos interadministrativos

1. O contrato interadministrativo deve estabelecer mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da execução dos contratos interadministrativos de delegação de competências, de forma a garantir a adequação do modelo de descentralização adotado e o cumprimento dos níveis de qualidade dos serviços públicos prestados.
2. Os contratos podem criar uma comissão de acompanhamento com a missão de assegurar o acompanhamento e monitorização previstos no número anterior.
3. Os resultados da monitorização e acompanhamento referidos no número 1 são divulgados periodicamente.

CAPÍTULO II

Competências delegáveis para os municípios e entidade intermunicipais

Artigo 9.º

Educação

São competências delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais no domínio da educação as seguintes:

- a) No âmbito da gestão escolar e das políticas educativas:
 - i. Definição do projeto educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e de oferta educativa e formativa;
 - ii. Planeamento e gestão dos transportes escolares;
 - iii. Gestão do calendário escolar tendo em conta os dias globais de atividade;
 - iv. Gestão dos processos de matrícula e colocação dos alunos;
 - v. Decisão sobre recursos apresentados na sequência disciplinar a alunos e aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino;
 - vi. Gestão dos processos de ação social escolar.
- b) No âmbito da gestão curricular e pedagógica:
 - i. Definição de normas e critérios de planificação no âmbito do ensino profissional e formação em contexto de trabalho;
 - ii. Definição das componentes curriculares de base local;
 - iii. Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio para alunos.
- c) No âmbito da gestão dos recursos humanos:
 - i. Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente;
 - ii. Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local.
- d) A gestão orçamental e de recursos financeiros;
- e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário:
 - i. Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares;
 - ii. Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

Artigo 10.º

Saúde

São competências delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais no domínio da saúde as seguintes:

- a) No âmbito das políticas de saúde:
 - i. Definição da Estratégia Municipal e Intermunicipal de Saúde, devidamente enquadrada no Plano Nacional de Saúde;
 - ii. Gestão dos espaços e definição dos períodos de funcionamento e cobertura assistencial, incluindo o alargamento dos horários de funcionamento, das unidades funcionais dos ACES, no cumprimento das obrigações e limites legalmente estabelecidos;
 - iii. Execução de intervenções de apoio domiciliário, apoio social a dependentes, iniciativas de prevenção da doença e promoção da saúde, no âmbito do Plano Nacional de Saúde;
 - iv. Celebração de acordos com IPSS para intervenções de apoio domiciliário, apoio social a dependentes, iniciativas de prevenção da doença e promoção da saúde, no âmbito do Plano Nacional de Saúde;
- b) No âmbito da administração da unidade de saúde:
 - i. Gestão dos transportes de utentes e de serviços ao domicílio;
 - ii. Administração das Unidades de Cuidados na Comunidade;
 - iii. Administração das Unidades de Recursos Assistenciais Partilhados.
- c) No âmbito da gestão dos recursos humanos, o recrutamento, alocação, gestão, formação e avaliação do desempenho dos técnicos superiores, técnicos superiores de saúde, técnicos de diagnóstico e terapêutica, assistentes técnicos e assistentes operacionais.
- d) No âmbito da gestão dos recursos financeiros a elaboração de protocolos de apoio financeiro (mecenato).
- e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas dos centros de saúde:
 - i. Gestão das infraestruturas dos ACES, designadamente construção, manutenção de edifícios e equipamentos, arranjos exteriores, jardinagem, e, serviços de limpeza,

segurança, e vigilância;

- ii. Gestão dos bens móveis entre as unidades funcionais dos ACES.

Artigo 11.º

Segurança social

1. Os órgãos das entidades intermunicipais podem, em articulação com as Plataformas Supraconcelhias da Rede Social (PSRS):
 - a) Propor a instalação de unidades da Rede Local de intervenção Social tendo em conta as necessidades das populações e as realidades locais;
 - b) Propor os territórios a serem abrangidos por Contratos Locais de Desenvolvimento Social, nos termos definidos em Portaria do membro do Governo responsável pela área da Segurança Social.
2. Os órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais podem, em articulação com os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e as PSRS, respetivamente:
 - a) Implementar novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação, em resposta às necessidades sociais;
 - b) Cooperar e articular com outras entidades, serviços ou setores da comunidade, designadamente das áreas da Segurança Social, do Emprego e da Formação Profissional, da Educação, da Habitação e bem como com outros sectores que se revelem estratégicos para a prossecução dos objetivos de inserção.
3. Pode ser contratualizada com os órgãos dos municípios a delegação das seguintes competências no domínio da ação social, em articulação com os Conselhos Locais de Ação Social:
 - a) Participar na execução do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social no âmbito da implementação da Rede Local de Inserção Social (RLIS), nos termos definidos em Portaria do membro do Governo responsável pela área da Segurança Social;
 - b) Participação na execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, nos termos definidos em Portaria do membro do Governo responsável pela área da Segurança Social.

Artigo 12.º

Cultura

São competências delegáveis nos órgãos dos municípios e nas entidades intermunicipais no domínio da cultura:

- a) No âmbito dos equipamentos e infraestruturas culturais:
 - i. A gestão dos espaços físicos nomeadamente de museus, bibliotecas, teatros, salas de espetáculo, galerias, edifícios e sítios classificados.
 - ii. A construção, manutenção, conservação, segurança, serviços de limpeza e vigilância.
 - iii. A gestão da programação cultural; nomeadamente em museus,
 - iv. A gestão dos recursos humanos, nomeadamente o recrutamento, alocação, formação e avaliação do desempenho dos técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais.
 - v. A gestão financeira e orçamental.

Artigo 13.º

Entrada em vigor e produção de efeitos

1. O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
2. O presente decreto-lei não prejudica as transferências ou delegações de competências e recursos para os municípios e entidades intermunicipais concretizadas até à data de entrada em vigor do presente diploma.