



Assunto: Transferência de competências da Administração Central para as Autarquias Locais - Decretos-Lei nºs 20/2019, 21/2019, 22/2019, 23/2019 e 32/2019.

Proposta Nº 262-2019 [GP]

Pelouro: 0. ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

Serviço Emissor:

Processo Nº _____ *Preenchimento manual*

Assunto:

Proposta Nº

Pelouro: 0. ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

Serviço Emissor:

Processo Nº _____ *Preenchimento manual*

Considerando a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Considerando que a referida lei produz efeitos após a aprovação e publicação dos respetivos diplomas legais de âmbito setorial, acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Considerando que, para além dos Decretos-Lei vertidos na Proposta nº 39-2019, deliberada em Reunião de Câmara extraordinária, de 23 de janeiro, foram adicionalmente aprovados e publicados os seguintes diplomas legais de âmbito setorial:

- Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos;
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação;
- Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os municípios no domínio da cultura;
- Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde;
- Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, que procede ao alargamento das competências dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade.

Considerando que para cada um dos diplomas referidos *supra* opera a condição, relativamente à pronúncia, para o ano de 2019, dos municípios que não pretendam exercer as competências previstas nos mesmos, pela qual aquelas autarquias devem comunicar essa eventual decisão negativa à Direção-Geral das Autarquias Locais, no prazo legal e após prévia pronúncia dos seus órgãos deliberativos;

Considerando que, com os serviços municipais competentes e com atribuições em cada uma das áreas temáticas de referência naqueles diplomas, o Executivo procedeu à análise que se sintetiza *infra*:

1. Através do Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, concretiza-se a transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da **proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos**, preconizada pelos artigos 24.º e 25.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Nesse âmbito, o Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, consubstancia a transferência de competências para os municípios em três domínios:

- i) Proteção e saúde animal de animais de companhia (cfr. artigo 2.º);
- ii) Proteção e saúde animal de animais de produção (cfr. artigo 3.º);
- iii) Segurança dos alimentos (cfr. artigo 4.º).

Uma grande maioria das competências que são transferidas para os municípios nos termos dos artigos referidos *supra* deverão ser asseguradas pelo médico veterinário municipal (cfr. artigo 5.º, n.ºs 1, 3 e 4).

O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro vem introduzir duas alterações significativas no Decreto-Lei n.º 116/98, de 5 de maio. Por um lado, passa o artigo 4.º, n.º 1 deste diploma a dispor que os “médicos veterinários municipais dependem, funcional,

hierárquica e disciplinarmente, do presidente da câmara municipal” quando anteriormente a dependência funcional não existia. Por outro lado, o artigo 5.º, n.º 1 passa a dispor que “a remuneração mensal e outras prestações pecuniárias devidas aos médicos veterinários municipais constituem encargo dos municípios nos quais exerçam funções” quando antes desta alteração tais encargos eram suportados, em 40%, pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

Por outro lado, determina o artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro que, para o exercício das competências previstas nas alíneas a), b), c), e) e f) do n.º 1 do artigo 4.º do referido diploma legal, o médico veterinário municipal deve encontrar-se “devidamente habilitado pela DGAV”. E dos n.ºs 3 e 4 desse artigo 5.º resultam competências para o médico veterinário municipal que se encontram “fora do regime de habilitação previsto no n.º 1”. Ora isto suscita dúvidas sobre como se coaduna a habilitação pela DGAV do médico veterinário municipal nos termos e para os efeitos no artigo 5.º, n.º 1 com a dependência funcional, hierárquica e disciplinar destes ao presidente da câmara municipal e sobre se a DGAV mantém ou não algum controlo sobre o médico veterinário municipal nos termos e para os efeitos do artigo 5.º, n.ºs 3 e 4.

Para além disso, e diferentemente da maioria dos diplomas que operam a transferência de competências para os municípios, ao analisar-se o Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, constata-se que não existe nenhuma previsão de financiamento do exercício das competências transferidas no domínio da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos.

A aceitação das competências transferidas pelo Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, cria novas fontes de receita para os municípios, mas também acarreta novas despesas que poderão ter um impacto financeiro e orçamental negativo. Ademais, aguarda-se o cabal esclarecimento das dúvidas supra referidas, solicitado através do nº 62/GP, de 13 de março à Direção Geral das Autarquias Locais, que se anexa e faz parte integrante da presente Proposta. Considera-se, assim, necessário um período mais alargado de preparação à nova realidade, decidindo-se pela recusa do exercício das competências para o ano de 2019, conforme previsto no nº 3 do artigo 21º do Decreto-Lei n.º 20/2019, de 3 de janeiro.

2. Procede o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, à concretização do quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da **educação**, consistindo o pacote de competências transferidas em:
 - a) Na elaboração de instrumentos de planeamento, no qual se inclui:
 - i. A elaboração da carta educativa, nos termos dos artigos 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - ii. a elaboração do plano de transporte escolar a nível municipal, nos termos dos artigos 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.
 - b) Na realização de investimentos de:
 - i. Construção, requalificação e modernização de edifícios escolares, ao abrigo do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;



- ii. Equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares, conforme preceitua o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.
- c) Na gestão:
- i. Da ação social escolar, incluindo a organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios aos alunos, de acordo com os artigos 33.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - ii. Do fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários, ao abrigo do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - iii. Da organização e controlo de funcionamento dos transportes escolares, nos termos definidos pelo plano de transporte intermunicipal respetivo, nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - iv. Das residências escolares da rede oficial de residências para estudantes, de acordo com o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - v. Do alojamento, conforme consta do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - vi. Da “escola a tempo inteiro”, ao abrigo do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.
 - vii. Da transição do pessoal não-docente para os quadros do município, nos termos dos artigos 42.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - viii. Do funcionamento dos edifícios escolares, de acordo com os artigos 46.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - ix. Da segurança escolar, ao abrigo do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

Para além das competências *supra* referidas, determina o artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a transferência para os municípios da titularidade dos equipamentos educativos que integram a rede pública do Ministério da Educação e a rede oficial de residências para estudantes.

Ora, interessa sublinhar a dimensão avultada das responsabilidades assumidas pelos municípios com a aceitação das competências transferidas por este diploma, o que irá significar um elevado esforço de adaptação à nova realidade. Esclarece o artigo 51.º que o “financiamento de equipamento, conservação e manutenção previsto nos artigos 32.º e 37.º é fixado por portaria” do Governo. E complementa o n.º 2 do artigo 67.º que até à entrada em vigor da referida portaria são transferidos anualmente para os municípios vinte mil euros por cada estabelecimento dos 2.º e 3.º ciclo de ensino básico e do ensino secundário (que se encontram elencados no anexo I do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro). Importa, pois, ter em consideração que a referida verba se destina à “aquisição de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos, utilizados para a realização das atividades educativas” (artigo 32.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro). Adicionalmente, há que frisar que a verba acima referida é atribuída sem qualquer consideração *ex ante* quanto ao estado de conservação dos estabelecimentos ou dos materiais que os mesmos já dispõem.

Para que a CMA possa pronunciar-se quanto às competências preconizadas neste Decreto-Lei, torna-se necessária, tal como previsto no n.º 1 do artigo 69.º, a receção do projeto de mapa contendo os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização a transferir para os municípios no ano de 2019, bem como a listagem de todo o património a transferir para as câmaras municipais. Ora, tais documentos não foram ainda remetidos, pelo que os decursos dos prazos inerentes a tal pronúncia ainda não se iniciaram. Assim, não dispõe esta edilidade de todas as informações necessárias para que possa proferir uma decisão.

3. Concretizando o disposto no artigo 15.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, vem o Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, estabelecer o quadro regulatório da transferência de competências para os municípios no domínio da **cultura**. Nesta senda, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, transferem-se para os municípios as seguintes competências:
- Gestão, valorização e conservação dos imóveis classificados de âmbito local identificados no anexo I ao Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro;
 - Gestão, valorização e conservação dos museus que não sejam denominados museus nacionais, identificados no Anexo II ao Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro;
 - Controlo prévio e fiscalização de espetáculos de natureza artística;
 - Recrutamento, seleção e gestão dos trabalhadores afetos ao património cultural.

Ora, nos termos dos artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, prevê-se a transferência para o município dos fundos correspondentes ao aumento de despesa resultante do exercício das competências transferidas, pelo que não se prevê um impacto financeiro negativo nas contas do município. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, cria novas receitas para o município, nomeadamente, i) a receita obtida com a utilização de espaços e a captação de imagem e realização de filmagens, que envolvam os imóveis e museus sob sua gestão; ii) o produto da cobrança de ingressos, nos imóveis e museus sob sua gestão; iii) o produto das taxas devidas pelas meras comunicações prévias de espetáculos de natureza artística.

Não obstante, deve notar-se que, fruto da ausência de disposições revogatórias no Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, subsistem determinadas dúvidas quanto à articulação de competências que irá ocorrer doravante entre os municípios e a Inspeção-Geral das Atividades Culturais (‘IGAC’) (dúvidas essas expressas no já mencionado ofício nº 62/GP, de 13 de março). Esta questão é especialmente premente quer no âmbito da fiscalização dos espetáculos de natureza artística, quer relativamente às taxas de mera comunicação prévia de espetáculos de natureza artística.

De momento, nestes domínios, existem disposições legais no Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro e no Decreto-Lei n.º 23/2014, de 14 de fevereiro que são expressamente contraditórias. Algo que se afigura como problemático, pois o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro determina que o exercício dessas competências “obedece e subordina-se aos princípios e normas” consagradas em vários diplomas legais entre os quais se inclui o Decreto-Lei n.º 23/2014, de 14 de fevereiro.

Apesar de não se antecipar um aumento de despesas resultante do exercício das competências transferidas e da possibilidade de vir a verificar-se um aumento das receitas

do município, fruto da incerteza jurídica exposta devido à não revogação de determinadas disposições do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, decide-se exercer a faculdade de recusa do exercício das competências para o ano de 2019, prevista no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro.

4. Procede o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, à transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde, concretizando-se o preceituado nos artigos 13.º e 33.º da Lei n.º 58/2018, de 16 de agosto.

Deste modo, o diploma em análise determina a transferência de competências nos seguintes domínios:

- a) Participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;
- b) Gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários;
- c) Gestão dos trabalhadores das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (“ACES”) que integrem o Serviço Nacional de Saúde inseridos na carreira de assistente operacional;
- d) Participação estratégica nos programas de prevenção de doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.

Ademais, é criado um conselho municipal de saúde, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, com as competências previstas no n.º 3 desse mesmo artigo, e uma comissão de acompanhamento e monitorização da implementação e desenvolvimento do quadro de competências transferido por força do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, nos termos do artigo 10.º desse mesmo diploma.

Ora, acompanhando a transferência de competências *supra* referida, transfere-se igualmente para a titularidade dos municípios a propriedade das instalações e equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários e à divisão de intervenção nos comportamentos aditivos e nas dependências das ARS da propriedade do Estado, excluindo-se, contudo, a transferência da propriedade dos equipamentos médicos, de acordo com o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro. No que diz respeito à implicação da transferência de competências em análise no equilíbrio financeiro do município, contém o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, disposições que visam colmatar o aumento de custos que o exercício das mesmas acarreta. Neste contexto, o seu artigo 13.º prevê a criação, a nível governamental e em articulação com a CCDR competente, de programas de apoio financeiro às operações de investimento em unidades de prestação de cuidados de saúde primários, podendo essas verbas provir diretamente do Orçamento de Estado ou de fundos europeus estruturais e de investimento. Do mesmo modo, estabelece o n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, a transferência para os municípios, anualmente, de uma verba para pagamento das despesas realizadas com os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS, correspondendo essa verba “às despesas efetivamente realizadas naquele âmbito pelo Ministério da Saúde, no ano anterior à concretização da transferência de competências”.

No que toca à competência para construção e equipamento de unidades de prestação de cuidados de saúde primários, determina n.º 2 do artigo 17.º que do contrato-programa entre o Ministério da Saúde e o município para exercício da competência constarão os respetivos termos de financiamento. Salienta-se, contudo, que “as despesas resultantes da oferta de cuidados de saúde complementares, ou que correspondam ao alargamento da oferta atualmente existente, devem ser suportadas pelos municípios, salvo se o alargamento tiver sido previamente aprovado pelas administrações regionais de saúde” (cfr. artigo 22.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro), pelo que o Município terá de ter em consideração os custos associados, se pretender desenvolver iniciativas desta natureza,

Quanto à transição de trabalhadores *supra* referidos para as câmaras municipais, ao abrigo do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, esta será acompanhada do financiamento correspondente aos montantes equivalentes às remunerações devidas aos trabalhadores a transferir e aos encargos a cargo da entidade empregadora (cfr. artigo 18.º, n.º 8 do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro), incluindo os eventuais abonos que os trabalhadores auferiram (cfr. artigo 22.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro).

Por último, importa referir que a formalização da transferência das competências abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, está dependente da assinatura, pelo Ministério da Saúde, administração regional da saúde e pelo município, de um auto de transferência, devendo este efetivar-se até ao ano de 2021, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º daquele diploma. Assim, mesmo que não se exerça a faculdade de recusa do exercício das competências transferidas prevista no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, estas não poderão ser exercidas até à efetiva celebração do auto de transferência.

Para efeitos de deliberação quanto às competências preconizadas neste Decreto-Lei, e nos termos do n.º 3 do artigo 25.º, foram remetidos à CMA o projeto de mapa contendo os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização a transferir para o município no ano de 2019, bem como a listagem dos imóveis afetos aos cuidados de saúde primários igualmente a transferir. Após esta receção, e de acordo com o n.º 2 do artigo 25.º, dispõe a Câmara de 30 dias corridos para pronúncia. Assim, não dispõe esta edilidade de toda a informação necessária para se poder pronunciar favoravelmente quanto à transferência de competências previstas no Decreto Lei n.º 23/2019 de 30 de janeiro.

5. O Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março procede ao alargamento das competências dos órgãos municipais no domínio do **policimento de proximidade** concretizando o disposto no artigo 23.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Este Decreto-Lei consubstancia-se, assim, como a segunda alteração à Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

As principais alterações acontecem ao nível do conselho municipal de segurança cujo aos objetivos anteriores se acrescenta o de promover a participação ativa dos cidadãos e das instituições locais na resolução dos problemas de segurança pública (cfr. artigo 3.º, alínea g) da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual).

O conselho municipal de segurança passa a funcionar em modalidade alargada (“conselho”) e restrita (“conselho restrito”) - cfr. artigo 3.º-A da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual, sendo composto, entre outros, pelos: (i) presidente da câmara municipal ou o vereador com competência delegada; (ii) vereador responsável pelo acompanhamento das questões de segurança; e (iii) presidente da assembleia municipal



(cfr. artigo 3.º-B, n.º 1, alíneas a) a c) da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual). As matérias sobre as quais compete ao conselho emitir pareceres com vista à prossecução dos seus objetivos veem ser acrescentados dois pontos: (i) os Programas de Policiamento de Proximidade e (ii) os Contratos Locais de Segurança (cfr. artigo 4.º, n.º 1, alíneas l) e m) da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual).

O conselho restrito é composto pelos: (i) presidente da câmara municipal; (ii) o vereador responsável pelo acompanhamento das questões de segurança; (iii) os comandantes das forças de segurança com competência na área territorial do município; e (iv) o comandante da polícia municipal (cfr. artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual), encontrando-se as suas competências elencadas nos n.ºs 1 a 3 do artigo 5.º-A da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual sendo as principais: (i) a análise e avaliação das situações de potencial impacto na segurança ou no sentimento de segurança das populações; e (ii) a participação na definição estratégica do modelo de policiamento de proximidade a implementar no município.

Cumprindo ainda destacar que, doravante, as reuniões do conselho passarão a ter um período aberto ao público por forma a permitir aos munícipes a exposição de questões relacionadas com as matérias de segurança. Adicionalmente, da reunião do conselho passará a ser elaborada ata, a qual é transmitida aos membros do governo responsáveis pelas áreas da administração interna e da justiça (cfr. artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 33/98, de 18 de julho na sua redação atual).

Deve ser assinalado que, no Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, não é conferido aos municípios um prazo para, querendo, não aceitarem, para já, a transferência destas competências.

Contrariamente aos Decretos-Lei analisados nos pontos 1, 2, 3 e 4, o Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março não atribui aos municípios a possibilidade de recusarem as novas competências que este diploma legal lhes atribuí. Assim sendo, as referidas competências já se encontram transferidas para a Câmara Municipal de Almada.

Em virtude do exposto supra, propõe-se que a Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 33º, n.º 1, alínea ccc) do RJAL, do n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 20/2019 e do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 22/2019, ambos de 30 de janeiro, delibere:

I - **Rejeitar** as competências a descentralizar para os órgãos municipais pelos motivos aduzidos nos pontos 1, 3 e 4, nos termos e para efeitos da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto;

II - Sob condição de aprovação do ponto anterior, submeter a presente proposta à aprovação da Assembleia Municipal.

III – Ratificar a comunicação efetuada nos termos do n.º 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, às entidades competentes, relativa aos mapas na área da Saúde.