



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

CENTRO CULTURAL
VIANA DO CASTELO
13 E 14 DEZEMBRO 2025

XXVII CONGRESSO

Power Local
**A PROXIMIDADE QUE
TRANSFORMA PORTUGAL**

**AUTONOMIA E
DESCENTRALIZAÇÃO**

AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

1. AUTONOMIA LOCAL	4
1.1. Introdução	4
1.2. Propostas de fortalecimento da autonomia local	5
1.2.1. Recurso ao Tribunal Constitucional	5
1.2.2. Medidas de simplificação	6
1.2.3. Reforço dos poderes tributários dos municípios	6
1.2.4. Regime da tutela	7
1.2.5. Estatuto dos Eleitos Locais	8
1.2.6. Gabinetes de Apoio Pessoal	8
2. DESCENTRALIZAÇÃO	9
2.1. Introdução	9
2.2. Principais áreas descentralizadas	10
2.2.1. Educação	10
2.2.2. Saúde	14
2.2.3. Ação Social	17
2.3. Outros domínios	19
2.4. Fundo de Financiamento da descentralização (FFD)	21
3. REGIONALIZAÇÃO	22
4. RISCOS DE GESTÃO	24
5. OBSERVATÓRIO DO PODER LOCAL	26

1. AUTONOMIA LOCAL

1.1. INTRODUÇÃO

A autonomia local e a descentralização administrativa são como duas faces da mesma moeda, uma vez que a descentralização pressupõe uma ampla autonomia e a autonomia exige um Estado descentralizado, com os centros de decisão próximos das populações. Com efeito, a descentralização tem por pressuposto o princípio da subsidiariedade, resultando deste que as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível territorial mais bem colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos; por sua vez, a autonomia local é um instrumento ao serviço da satisfação dos interesses próprios das populações, uma vez que é reconhecido a estas um conjunto de interesses específicos que devem ser satisfeitos por órgãos localmente eleitos, que prestam contas aos cidadãos em eleições periódicas.

A autonomia local e descentralização são instrumentos essenciais para aproximar o poder público dos cidadãos, promovendo uma administração adaptada às especificidades territoriais, fortalecendo a democracia participativa e permitindo que as comunidades influenciem diretamente as decisões que afetam o seu território.

Consagrada constitucionalmente e sendo mesmo limite material de revisão constitucional, a autonomia das autarquias locais pressupõe a existência de órgãos próprios, responsabilidade e liberdade de condução das políticas públicas municipais, sem interferência e sem escrutínio de mérito por parte do Governo. As autarquias locais são livres de escolher os fins a prosseguir, as prioridades, afetando livremente os seus recursos financeiros e humanos à realização das opções tomadas democraticamente.

Para esse efeito, são-lhes obrigatoriamente conferidos instrumentos essenciais e meios para que as autarquias locais possam prosseguir as suas atribuições e competências de forma livre: a autonomia administrativa, a autonomia regulamentar, a autonomia financeira e a auto-organização dos seus serviços. Sem dependerem, para isso, de mecanismos de autorização governamental ou de qualquer mecanismo de avaliação de mérito ou de correção das opções tomadas, reduzindo-se a tutela estadual sobre as autarquias locais a uma tutela de mera legalidade.

A autonomia local consubstancia-se, assim, no direito e na capacidade efetiva de gerir e regulamentar, sob sua responsabilidade e com vista à satisfação das necessidades dessas populações, uma parte dos assuntos públicos, assuntos esses que têm uma relação específica com a comunidades locais e que, por isso, devem ser tratados de forma autónoma por órgãos democraticamente eleitos.

Para além da autonomia administrativa e regulamentar, para prosseguirem as atribuições e competências que lhes estão cometidas, é essencial que disponham de uma ampla autonomia financeira, isto é, de património e receitas próprias. Fundamental para que isso possa acontecer é uma justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, previsão constitucional que importa assegurar e garantir na prática, sob pena de as autarquias locais não disporem dos recursos necessários para prosseguirem as suas atribuições, com o prejuízo que daí resulta para as populações.

No passado as autarquias locais foram desrespeitadas na sua autonomia e colocadas em situação de dependência, quer administrativa quer financeiramente, perante o Governo. Se assim foi em vários momentos da nossa história, num deles, em particular, houve uma acutilância inusitada: aquando da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, em que as autarquias locais, particularmente os municípios, foram fortemente intervencionadas e quase que asfixiadas, com intromissões no dia-a-dia das mesmas e com o cerceamento da sua gestão em aspetos fundamentais. Ao longo de todo esse tempo a ANMP foi reivindicando e exigindo a alteração das políticas seguidas, por incompatíveis com a autonomia local, tendo sido possível, em momentos posteriores, a recuperação de aspetos essenciais da autonomia.

As formas de compressão da autonomia local foram mudando com o tempo, tornando-se hoje mais complexas face a um novo papel que o Estado tem vindo a desempenhar. A privatização de setores importantes da economia e o exercício de poderes públicos por parte dos particulares potencia uma ampla e crescente intervenção das entidades reguladoras que, em alguns casos, extrapolam aquilo que se tem por admissível, chegando mesmo a aprovar os regulamentos tarifários e regras de convergência tarifária. A ANMP continua a entender que estas formas de intervenção são ilegítimas e colocam em causa a autonomia local.

1.2. PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA LOCAL

Face ao que antecede, a ANMP tem defendido a consagração de um conjunto de medidas de fortalecimento da autonomia local.

1.2.1. Recurso ao Tribunal Constitucional

Continuando a verificar-se atropelos à autonomia local e tendo como objetivo a sua defesa, **a ANMP continua a preconizar que os municípios deveriam poder, em condições a fixar, suscitar diretamente perante o Tribunal Constitucional a apreciação da constitucionalidade de normas violadoras do princípio da autonomia local.** Com efeito, há casos em que os municípios são confrontados com atos legislativos cujo conteúdo é desrespeitador do princípio da autonomia local, constitucionalmente protegido.

71 1.2.2. Medidas de simplificação

72 **A ANMP preconiza a aprovação de um conjunto de medidas de simplificação ad-**
73 **ministrativa**, visando-se, desta forma, contribuir para a agilização dos procedimentos
74 legais e regulamentares, tendo por objetivo a criação de uma Administração Pública
75 mais leve, célere e eficaz, contribuindo simultaneamente para o reforço da autonomia de
76 gestão e da autonomia municipal.

77 Destacamos, a título de exemplo:

- 78 ■ No âmbito do controlo da legalidade financeira **a substituição do visto prévio do Tri-**
79 **bunal de Contas pela fiscalização sucessiva ou concomitante** dos contratos, como
80 um passo para acelerar os processos, reduzir a carga documental e reforçar a respon-
81 sabilização das entidades;
- 82 ■ A **revisão e simplificação do Código dos Contratos Públicos**, com a criação de pro-
83 cedimentos agilizados para situações de urgência ou aquisições recorrentes e a adap-
84 tação das exigências formais à dimensão (valor) e natureza dos contratos;
- 85 ■ O **alívio da (sobre)carga de prestação de informação e respetivo reporte** pelos mu-
86 nicipios, exponenciando as atuais vantagens da interoperabilidade e interconexão de
87 dados;
- 88 ■ A **eliminação dos pareceres de organismos da Administração Central**, quando con-
89 siderados dispensáveis, implementando, nos que se mantêm, o mecanismo de deferi-
90 mento tácito, responsabilizando as entidades emissoras de pareceres pela sua elabo-
91 ração atempada;
- 92 ■ A obrigatoriedade legal de **criação de mecanismos de interoperabilidade** nos siste-
93 mas de informação.

94 1.2.3. Reforço dos poderes tributários dos municípios

95 O reforço da autonomia local consegue-se, indiscutivelmente, com mais meios finan-
96 ceiros e com mais atribuições e competências, mas também com mais poderes de de-
97 cisão nas competências que atualmente já são exercidas pelos órgãos autárquicos. Há
98 matérias em que a intervenção dos municípios pode e deve ser maior, conferindo-se aos
99 órgãos municipais um outro poder de intervenção, de natureza mais ampla. É o caso dos
100 impostos cuja receita é municipal, **considerando a ANMP que devem ser os municí-**
101 **pios, de forma cada vez mais crescente, a atribuir os benefícios fiscais relativamente**
102 **a esses impostos**. A natureza e dignidade constitucional das autarquias locais não pode
103 separar-se da legitimidade democrática que lhes assiste e que justifica o exercício de
104 uma capacidade acrescida no domínio fiscal. **O reforço dos poderes tributários dos**
105 **municípios é, também, uma questão que interessa à autonomia local.**

106 1.2.4. Regime da tutela

107 Intimamente ligado à autonomia local está o regime de tutela aplicável às autarquias lo-
108 cais. A diretriz constitucional aponta para uma tutela administrativa que consista no cum-
109 primento da lei por parte dos órgãos autárquicos, sendo o instrumento através do qual o
110 Estado assegura a conformidade da atuação das autarquias locais ao primado da lei.

111 No quadro da legalidade, a tutela sobre as autarquias locais é meramente inspetiva, ten-
112 do esta como objeto a realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias, com vista a
113 apreciar a legalidade da atividade das autarquias locais. Tal significa que o regime jurí-
114 dico da tutela administrativa exclui a tutela revogatória e a tutela substitutiva do Estado
115 sobre as autarquias locais, numa manifestação clara do respeito pelo princípio da auto-
116 nomia local.

117 É evidente que sendo o exercício da tutela administrativa uma competência do Governo,
118 o mesmo deve ser equilibrado na sua atuação, convindo erradicar qualquer perigo que
119 possa existir de governamentalização e de partidarização de um poder público tão re-
120 levante como o do exercício da fiscalização sobre as autarquias locais. Havendo, como é
121 normal numa democracia, níveis diversos de legitimidade democrática, do Governo e de
122 cada uma das autarquias locais, pode haver casos de “desencontro político” e, mesmo,
123 de tensão político-partidária entre a orientação que se expressa no Governo e aquela que
124 se reflete em cada autarquia local. Ora, neste sentido, é evidente o perigo do “excesso de
125 governo”, o qual se pode combater à luz do princípio da autonomia local (que envolve o
126 respeito do Estado por essa autonomia). Em qualquer caso, do que se trata é sempre de
127 garantir as autarquias locais, não contra a interferência inspetiva inerente à tutela, mas
128 contra o perigo da instrumentalização do poder de tutela.

129 A circunstância de a tutela não incluir o controlo do mérito, mas tão-somente o da lega-
130 lidade, permite compreender e justificar a diretriz de autocontenção do Governo neste
131 âmbito. Na verdade, num campo como o da verificação do cumprimento da lei, o Gover-
132 no não pode, naturalmente, exhibir, em seu benefício, qualquer credencial que o legitime
133 de uma forma especial para a formulação de juízos que, nos termos constitucionais, não
134 são de mérito, nem podem envolver qualquer avaliação política.

135 **Os autarcas portugueses não têm qualquer receio de uma tutela administrativa que**
136 **seja rigorosa e exigente. Bem pelo contrário, defendem uma fiscalização escrupulo-**
137 **sa e meticulosa das suas ações, que contribua efetivamente para a segurança, certe-**
138 **za e perfeição jurídica dos procedimentos e das deliberações dos órgãos municipais.**
139 **Mas entendem, também, que o exercício deste poder do Estado deve ser feito com o**
140 **equilíbrio e a ponderação que deve ser apanágio da fiscalização a titulares de cargos**
141 **políticos eleitos diretamente pelas populações.**

142 Para o exercício do poder de tutela administrativa sobre as autarquias locais, existiu, até

2011, embora com diferentes designações, um organismo do Estado exclusivamente dedicado a tal missão. Contudo, nessa data a Inspeção-geral da Administração Local (IGAL) foi extinta, sendo fundida com a Inspeção-geral das Finanças (IGF), acabando-se, desta forma, com uma fiscalização que era muito especializada nos vários domínios da atuação municipal. **A ANMP reitera, uma vez mais, a sua proposta de criação de uma entidade inspetiva exclusivamente dedicada às autarquias locais**, o que se justifica face às especificidades das autarquias locais, devendo a mesma garantir uma periodicidade exigente de inspeções - de pelo menos uma por mandato a cada município, nos vários domínios da atuação municipal.

Sublinha-se, por fim, que a existência de irregularidades administrativas - sindicáveis no âmbito da tutela administrativa – não pode ser confundida, como acontece demasiadas vezes e de forma intencional, com a prática de crimes. Não são a mesma coisa, embora, muitas vezes, apareçam como “sinónimos”. Irregularidades administrativas não são crimes e não devem ser divulgadas e tratadas, perante os cidadãos, como se o fossem.

1.2.5. Estatuto dos Eleitos Locais

Uma matéria também essencial à autonomia local é a das condições do exercício do mandato pelos eleitos locais. Para além da disponibilidade permanente, as funções exercidas pelos autarcas são de grande exigência, sendo necessário adequar a estes novos tempos os instrumentos legais aplicáveis e as remunerações devidas pelo exercício de funções, razão pela qual a ANMP preconiza a necessária revisão do Estatuto dos Eleitos Locais, diploma aprovado em 1987 (Lei n.º 29/87, de 30/06), que já sofreu mais de uma dezena de alterações, mas que mantém a estrutura base original. Após mais de 35 anos de vigência, o seu conteúdo revela-se desajustado face à evolução e exigência das funções dos eleitos locais. **Por conseguinte, é fundamental que a mudança no papel e nas responsabilidades dos autarcas se reflita no respetivo Estatuto, impondo-se uma revisão urgente e profunda, para: (i) atualizar o regime legal face à crescente complexidade das funções autárquicas; (ii) harmonizar regimes jurídicos dispersos; (iii) reforçar a autonomia e dignificação dos cargos desempenhados pelos autarcas; (IV) assegurar a justiça e a atratividade no exercício de funções nas autarquias locais, consagrando-se um novo estatuto remuneratório para os autarcas.**

1.2.6. Gabinetes de Apoio Pessoal

Também no que respeita aos gabinetes de apoio pessoal se coloca com premência a necessidade de alteração do respetivo regime. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, impõe limitações significativas à constituição dos gabinetes de apoio dos presidentes de câmara e vereadores com pelouros. Este regime condiciona o princípio constitucional da autonomia local, assim como limita a capacidade de resposta dos autarcas, pois apenas permite a constituição de equipas reduzidas e rígidas, acarretando dificuldades em responder com eficiência às exigências

da gestão municipal. Por isso, a ANMP tem vindo a defender a revisão deste regime, no sentido de **(i) garantir maior autonomia organizativa aos executivos locais; (ii) permitir a flexibilização na constituição dos gabinetes, com salvaguardas de transparência e controlo orçamental.**

2. DESCENTRALIZAÇÃO

2.1. INTRODUÇÃO

Se a autonomia local pressupõe uma justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, o princípio da descentralização implica, também, uma repartição justa de atribuições e competências entre o Estado e as autarquias locais, o que torna obrigatória a transferência de atribuições estaduais para as autarquias locais. O princípio da descentralização significa, essencialmente, a existência de um conjunto substancial de atribuições próprias das autarquias locais, o que implica uma perspetiva dinâmica e contínua de transferência de atribuições estaduais para as autarquias locais. Por isso, deverão ser descentralizadas, nas autarquias locais, as atribuições e competências que devam ser exercidas localmente, com a otimização de recursos e os ganhos de eficiência e de eficácia, fruto da maior proximidade às populações e aos agentes económicos e sociais.

A descentralização administrativa é temperada pelo princípio da subsidiariedade, que impõe que as políticas públicas sejam desenvolvidas ao nível mais adequado em função da sua natureza, o que significa que o Estado central só deve encarregar-se daquelas tarefas públicas que não possam ser levadas a cabo satisfatoriamente pelas autarquias locais.

O nosso país continua a ser extremamente centralizado: em 2024, o peso da receita dos governos locais no total da administração pública foi de 12,6% em Portugal, apontando para um grau de descentralização bastante inferior ao da Zona Euro (21,2%). Este é um desfasamento que impressiona e temos de alterar, uma vez que o centralismo alimentou o afastamento entre o Estado e os territórios, agravando as desigualdades estruturais. O despovoamento do interior, a redução da presença de serviços públicos em zonas de baixa densidade, a concentração do investimento nos grandes centros urbanos e a fraca dinâmica económica regional são sinais claros de uma organização territorial disfuncional.

As crises recentes – da pandemia aos incêndios florestais de grande escala, passando pelos impactos das alterações climáticas – demonstraram de forma inequívoca que respostas públicas excessivamente centralizadas falham perante realidades complexas e diferenciadas no território.

215 Defendida há muito pela ANMP, a descentralização representa um pilar essencial para a
216 transformação social e económica, um caminho para reorganizar o país e reforçar a com-
217 petitividade dos territórios. Por isso, o processo de descentralização de competências para
218 os municípios e entidades intermunicipais (EI) iniciado com a Lei n.º 50/2018, de 16 de ago-
219 to, tem vindo a ser considerado «a maior reforma do Estado» das últimas décadas.

220 **Desde a entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, várias competências nas**
221 **áreas da educação, saúde, ação social, entre outras, foram progressivamente trans-**
222 **feridas para as autarquias locais.** Este processo não se limitou à publicação dos diplo-
223 mas legais e à afetação de recursos. Tem exigido reorganização estrutural e investimento
224 em recursos humanos qualificados, formação de trabalhadores municipais, reconfigu-
225 ração de serviços, contratação de pessoal, integração de funcionários da administração
226 central (especialmente no setor da educação), criação ou adaptação de regulamentos e,
227 nalguns setores a definição de taxas específicas. Trata-se de uma reforma exigente, por
228 vezes mais lenta do que o desejável, que requer grande empenho dos eleitos locais e dos
229 trabalhadores municipais.

230 Ainda assim, os benefícios da descentralização começam a ser sentidos ou, pelo menos,
231 percecionados pelas populações. Em muitos casos, observa-se já uma melhoria na qua-
232 lidade dos serviços prestados quando a gestão passa para o nível local. A confiança dos
233 cidadãos nas autarquias, fruto da proximidade e do conhecimento direto das realidades
234 territoriais, constitui uma mais-valia inquestionável. Responder de forma imediata às ne-
235 cessidades concretas de cada comunidade está, assim, a tornar-se uma realidade. Em
236 síntese, descentralizar é humanizar a administração pública, elevando a qualidade do
237 serviço e reforçando a confiança no Estado.

238 Saliente-se que, até ao momento, a transferência de competências para as autarquias
239 locais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira ainda não foi concretizada. Em
240 nome do princípio constitucional da igualdade, é fundamental que os municípios destas
241 regiões disponham dos mesmos poderes e atribuições que os do continente.

242 É, por isso, urgente que as assembleias legislativas regionais deem início ao processo
243 legislativo que permita adaptar e aplicar a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, às autarquias
244 locais das Regiões Autónomas.

245 **2.2. PRINCIPAIS ÁREAS DESCENTRALIZADAS**

246 **2.2.1. Educação**

247 A transferência de competências para os municípios na área da educação aproximou a
248 gestão escolar das realidades locais, permitindo maior eficácia e adaptação às neces-
249 sidades da comunidade.

250 A possibilidade de gerir diretamente recursos humanos não docentes, proceder à ma-
251 nutenção de edifícios e equipamentos escolares permite respostas mais rápidas a pro-
252 blemas do dia-a-dia assim como maior capacidade de adaptar respostas educativas a
253 necessidades concretas. Igualmente, permite uma melhor articulação e integração de
254 políticas educativas com outras áreas municipais como ação social, desporto, cultura e
255 juventude assim como a criação de programas educativos municipais mais abrangentes
256 e ligados ao desenvolvimento local.

257 Naturalmente, num processo de descentralização desta dimensão surgem constrangi-
258 mentos, dúvidas na operacionalização e a necessidade de se proceder a ajustamentos e
259 a alterações legislativas. Tal veio efetivamente a acontecer.

260 Balizada pela Lei-Quadro publicada em agosto de 2018 e operacionalizada pelo Decreto-
261 -Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a descentralização de competências para os municípios
262 na área da educação previu a assunção de responsabilidades como a gestão e manu-
263 tenção das escolas, a contratação de pessoal não docente, a organização das refeições
264 escolares e a execução de obras de conservação.

265 Numa primeira fase, a transferência de competências era de adesão facultativa, o que
266 levou a que alguns municípios aceitassem assumir responsabilidades enquanto outros
267 mostraram alguma renitência. Faltava regulamentação, nomeadamente portarias que
268 definissem com precisão os critérios de financiamento. Este vazio legislativo e adminis-
269 trativo gerou insegurança e resistência por parte das autarquias.

270 Entretanto, a pandemia de COVID-19, entre 2020 e 2021, agravou a situação. As priorida-
271 des dos municípios e das escolas deslocaram-se para a gestão da emergência sanitária,
272 o ensino à distância e a mitigação dos impactos sociais e económicos da crise. A descen-
273 tralização, que já estava a avançar lentamente, ficou praticamente suspensa. Quando,
274 em abril de 2022, a lei passou a impor a obrigatoriedade da transferência de competên-
275 cias para todos os municípios, as dificuldades acumuladas tornaram-se evidentes. Cons-
276 tataram-se meios financeiros desadequados, sem critérios claros e, em muitos casos,
277 com edifícios escolares em estado de grande degradação.

278 Foi **neste contexto que, em julho de 2022, se tornou necessário assinar um Acordo**
279 **Setorial de Compromisso, entre o Governo e a ANMP nos domínios da Educação e da**
280 **Saúde**. Entre outros aspetos, o acordo procurou dar resposta às falhas identificadas: de-
281 finiu um mapa de 451 escolas prioritárias para requalificação, garantiu o financiamento
282 através do PRR, do Portugal 2030, do BEI e do Orçamento do Estado; atualizou o valor
283 das refeições escolares; estabeleceu regras de manutenção baseadas na idade dos edifí-
284 cios e clarificou que certas despesas com pessoal (como ADSE e seguros) continuariam
285 a ser da responsabilidade do Estado.

286 Assim, o **acordo foi a solução prática para corrigir o desfasamento entre a publicação**
287 **da lei e a sua aplicação.** Representou o ponto de viragem que permitiu tornar viável
288 a descentralização na educação, depois de alguma indefinição e de um forte impacto
289 com a pandemia no calendário inicial. Foram assim introduzidas medidas concretas e
290 alterações legislativas que visaram assegurar condições de financiamento e clarificação
291 de responsabilidades.

292 Uma das medidas mais relevantes foi a criação de um mapa de 451 escolas prioritárias para
293 intervenção, muitas delas em estado de degradação classificado como urgente ou muito
294 urgente. O acordo garantiu que estas requalificações seriam financiadas diretamente pela
295 administração central, mobilizando recursos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR),
296 do Portugal 2030 e de linhas de crédito do Banco Europeu de Investimento. Esta definição
297 foi posteriormente consolidada no acordo entre o Governo e a ANMP subscrito a 21 de ju-
298 lho de 2023 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2023, de 22 de dezembro, que
299 estabeleceu o programa de financiamento e calendarização até 2033.

300 Outra medida de impacto foi a fixação de critérios objetivos para o financiamento da
301 manutenção e conservação das escolas, de acordo com a idade e o estado dos edifícios.
302 Estes critérios vieram a ser consagrados no Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27 de fevereiro
303 que regulamentou os valores a transferir para os municípios em função da dimensão dos
304 estabelecimentos e do grau de requalificação realizado, introduzindo um modelo mais
305 transparente e equitativo.

306 No domínio das refeições escolares, o acordo atualizou o valor da comparticipação do Esta-
307 do, fixando-o em 2,75 euros por refeição, um aumento face ao montante anteriormente em
308 vigor, o que permitiu responder ao aumento dos custos alimentares e de fornecimento.

309 O acordo clarificou ainda as responsabilidades quanto aos trabalhadores transferidos para
310 os municípios, garantindo que o Estado continuaria a assegurar encargos relacionados com
311 ADSE, seguros e outras prestações sociais. Esta medida respondeu a uma das principais
312 preocupações das autarquias, que temiam ver agravados os seus orçamentos com despe-
313 sas estruturais permanentes. Em complemento, o acordo previu a publicação de portarias
314 regulamentares destinadas a operacionalizar estas disposições no prazo de 90 dias, unifor-
315 mizando procedimentos e assegurando maior previsibilidade no financiamento.

316 Em síntese, **pode dizer-se que o acordo de 2022 trouxe avanços concretos e deu um**
317 **enquadramento mais sólido à descentralização da educação,** corrigindo falhas graves do
318 processo inicial. Contudo, a melhoria é parcial e gradual: enquanto no plano normativo e
319 financeiro houve progressos evidentes, na prática muitas escolas e municípios ainda enfren-
320 tam dificuldades que só poderão ser resolvidas à medida que os investimentos prometidos
321 forem concluídos e as regras de financiamento ajustadas à realidade de cada território.

322 **Há, pois, um conjunto de passos essenciais a dar para que a descentralização da edu-**
323 **cação produza resultados concretos e equilibrados em todo o território.**

324 Em primeiro lugar, é fundamental acelerar a execução das obras de requalificação das
325 526 escolas identificadas como necessitando de intervenções prioritárias. Embora o Go-
326 verno se tenha comprometido com o financiamento deste Programa de Recuperação/
327 Reabilitação de Escolas, muitas intervenções ainda não saíram do papel, por falta de fi-
328 nanciamento, o que mantém alunos e professores em edifícios degradados. A definição
329 de calendários claros, acompanhados de fiscalização e transparência, é indispensável
330 para garantir que os compromissos são cumpridos.

331 Com efeito, a requalificação das escolas, prevista no acordo entre a ANMP e o Governo,
332 tem enfrentado várias dificuldades que estão a comprometer o ritmo da execução. Ape-
333 sar de o programa abranger 526 estabelecimentos de ensino e contar com um envelope
334 financeiro significativo – prevê um montante global indicativo de 1 730 milhões de euros,
335 até 2033 -, a realidade no terreno tem ficado aquém das expectativas.

336 A falta de previsibilidade e de comunicação eficaz entre o Governo e os municípios tem
337 atrasado o desenvolvimento do Programa. De facto, muitas autarquias queixam-se de
338 não ter um calendário claro para saber quando as suas escolas poderão ser intervencio-
339 nadas, o que gera incerteza e dificulta a gestão local das necessidades educativas.

340 Neste momento, esgotada a verba do aviso PRR (aviso de janeiro de 2024), o primeiro
341 concurso do BEI lançado ao abrigo do acordo incluiu apenas 22 escolas da prioridade
342 P1 – muito urgente -, o que gerou fortes críticas da ANMP, que considera este número
343 insuficiente e um desrespeito pelas autarquias.

344 Em 29/10/2025, na sequência de uma forte pressão por parte da ANMP, foi lançado o se-
345 gundo Aviso BEI - dirigindo-se este às escolas com 2.ª prioridade (urgente) - para apoio
346 à modernização dos estabelecimentos públicos de ensino dos 2.º e 3.º ciclos e do secun-
347 dário, no âmbito do Programa de Recuperação/ Reabilitação de Escolas, acordado entre
348 a ANMP e o Governo.

349 O recente Aviso vem disponibilizar mais 850M€, abrangendo cerca de 200 novas escolas
350 P2, que serão apoiadas a 100% pelo BEI. A apresentação de candidaturas irá decorrer
351 entre 29 de outubro de 2025 e 30 de junho de 2026 e as obras deverão estar executadas
352 até final de 2030.

353 Todavia, há aspetos que a ANMP entende que devem ser corrigidos: em primeiro lugar, a
354 exclusão das escolas P3 e das escolas posteriormente aditadas, às quais não foi atribuído
355 grau de prioridade, deixa sem apoio 135 estabelecimentos, incluindo alguns com obras já
356 em execução, adjudicação ou concurso a decorrer. O âmbito do Aviso deve, por isso, ser
357 alargado para abranger estas escolas com maturidade avançada. Em segundo lugar, o

358 prazo previsto para decisão das candidaturas — 40 dias após o encerramento do Aviso —
359 fará com que as aprovações apenas ocorram em agosto de 2026, o que é demasiado tarde
360 para muitas intervenções já em curso. A ANMP propõe, assim, que as candidaturas pos-
361 sam ser apresentadas e aprovadas por fases, por exemplo, em dezembro de 2025, março e
362 junho de 2026, permitindo o avanço dos investimentos de acordo com a sua maturidade.

363 **Em suma, apesar do acordo representar um compromisso importante para a moder-**
364 **nização da rede escolar, a execução prática tem ficado marcada por atrasos, buro-**
365 **cracia e insuficiência de medidas imediatas.**

366 Outro desafio é o financiamento relativo às restantes matérias transferidas. **Vários mu-**
367 **nicipios têm alertado para défices nas verbas transferidas,** sobretudo no que respeita
368 às despesas com pessoal não docente e à manutenção dos edifícios. É necessário ajustar
369 os montantes às necessidades reais e assegurar que as transferências chegam de forma
370 atempada e previsível, evitando que as câmaras municipais tenham de adiantar recursos
371 próprios para sustentar serviços essenciais.

372 No plano dos recursos humanos, **a valorização do pessoal não docente continua a**
373 **ser uma prioridade, assim como a alteração de ratios de pessoal.** A descentralização
374 transferiu estes trabalhadores para a esfera municipal, mas subsistem problemas de car-
375 reiras, salários e condições de trabalho. É crucial definir um estatuto profissional claro e
376 estável para garantir a motivação e a qualidade do serviço prestado.

377 Também é preciso reforçar o apoio e acompanhamento às autarquias. A descentraliza-
378 ção só será justa se não aprofundar desigualdades entre municípios com mais ou menos
379 meios humanos e financeiros. Para isso, é importante simplificar processos, disponibi-
380 zar equipas de apoio e partilhar boas práticas.

381 Por fim, o processo precisa de mecanismos robustos de monitorização e avaliação. Re-
382 latórios públicos e periódicos sobre investimentos, prazos e resultados devem ser dispo-
383 nibilizados, envolvendo não apenas o governo e os municípios, mas também escolas, e
384 comunidades educativas.

385 **É essencial superar os constrangimentos identificados, consolidar as novas respon-**
386 **sabilidades e adotar medidas que favoreçam a melhoria contínua, a inclusão e a**
387 **modernização, assegurando que os municípios dispõem dos meios necessários para**
388 **enfrentar estes desafios.**

389 **2.2.2. Saúde**

390 A descentralização na área da saúde tem como objetivos permitir que as políticas de
391 saúde estejam mais ajustadas às necessidades concretas de cada comunidade, aumen-
392 tar a qualidade e a proximidade dos cuidados, com destaque para os cuidados de saúde

393 primários e programas de prevenção e promoção da saúde dirigidos a populações vul-
394 neráveis. Simultaneamente procura-se melhorar a eficiência e a gestão dos recursos,
395 reduzindo burocracias e tornando a alocação de meios humanos, financeiros e materiais
396 mais racional e adequada às especificidades de cada território.

397 Paralelamente, a descentralização pretende reforçar a equidade no acesso aos cuidados
398 de saúde, combatendo desigualdades regionais e garantindo uma resposta mais equili-
399 brada e justa para toda a população.

400 O Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, estabeleceu o quadro legal para a transferên-
401 cia de competências na área da saúde para os municípios e entidades intermunicipais,
402 em conformidade com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Estão previstas várias respon-
403 sabilidades a serem assumidas pelos municípios, nomeadamente no planeamento e
404 investimento em unidades de cuidados de saúde primários, participando na constru-
405 ção, equipamento e manutenção dessas unidades. Há ainda competências na gestão
406 de serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de
407 Saúde. Além disso, os municípios podem colaborar com o Serviço Nacional de Saúde em
408 programas de prevenção de doenças, promoção de estilos de vida saudáveis e apoio ao
409 envelhecimento ativo.

410 As entidades intermunicipais, como comunidades intermunicipais e áreas metropolita-
411 nas, assumem competências de âmbito mais amplo, participando na definição da rede
412 de unidades de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados. Têm também
413 responsabilidade na emissão de pareceres sobre acordos intermunicipais na área da
414 saúde, na designação de representantes nos órgãos de gestão das unidades locais de
415 saúde e ainda presidir aos conselhos consultivos dessas unidades do setor público admi-
416 nistrativo ou entidades públicas empresariais.

417 A formalização desta transferência de competências realiza-se através de um auto de
418 transferência, assinado pelo ministério da saúde e pelos órgãos municipais identificando
419 os recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados, de forma a garantir uma
420 gestão eficiente e transparente.

421 **À semelhança do que ocorreu no domínio da educação, e sensivelmente pelos mes-**
422 **mos motivos, também na área da saúde houve necessidade de estabilizar regras,**
423 **garantir a sustentabilidade financeira das autarquias e assegurar um serviço mais**
424 **eficaz às comunidades locais.** Tal ocorreu no âmbito do já referido acordo de julho de
425 2022, celebrado entre o governo e a ANMP.

426 No domínio da saúde, o acordo contemplou várias medidas concretas. Entre elas, des-
427 tacou-se a revisão do Decreto-Lei n.º 23/2019, de forma a clarificar aspetos relacionados
428 com financiamento e gestão de recursos humanos. Foi também criado um programa de
429 financiamento, a 100%, para obras de construção, recuperação e reabilitação em centros

430 de saúde previamente identificados pelo governo, em articulação com os municípios e
431 as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

432 Além disso, o governo comprometeu-se a transferir para os municípios encargos financeiros re-
433 lacionados com acidentes de trabalho, seguros automóveis, higiene, segurança, medicina
434 do trabalho e abonos ou subsídios que os trabalhadores estivessem a auferir no momento
435 da transferência. Foi ainda acordado que os trabalhadores transitados, bem como os que
436 viessem a ser contratados em substituição, fossem abrangidos pelo regime da ADSE e do
437 Serviço Nacional de Saúde, em linha com os trabalhadores da administração central.

438 Todavia, e **pese embora os esforços desta Associação, muitas das matérias relacio-**
439 **nadas com a descentralização na saúde não foram regulamentadas, o que tem difi-**
440 **cultado a plena implementação das competências transferidas e gerado incertezas**
441 **sobre a gestão de alguns serviços pelos municípios.**

442 Na área da saúde ficaram por concretizar os seguintes pontos:

- 443 ■ Definição dos critérios e das fórmulas de cálculo para determinação da dotação dos
- 444 trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional.
- 445 ■ Definição dos rácios de veículos afetos a cada centro de saúde/município.
- 446 ■ Criação de programa destinado à aquisição de veículos elétricos.
- 447 ■ Elaboração do mapeamento das instalações que necessitam de investimento.
- 448 ■ Criação do Programa de recuperação/reabilitação de centros de saúde.

449 **A não regulamentação das matérias previstas na descentralização da saúde tem ge-**
450 **rado diversas consequências para os municípios e para a gestão local dos serviços de**
451 **saúde.** Sem a definição dos critérios e das fórmulas de cálculo para a dotação dos traba-
452 lhadores na carreira de assistente operacional, surgem dificuldades na gestão de recursos
453 humanos, afetando a distribuição adequada de pessoal e a prestação eficiente de serviços.

454 A ausência de regulamentação quanto aos rácios de veículos afetos a cada centro de
455 saúde ou município limita a mobilidade e o transporte de profissionais e equipamentos,
456 comprometendo a logística e a rapidez de intervenção em diferentes áreas. De igual
457 modo, a falta de um programa específico para a aquisição de veículos elétricos impede a
458 modernização da frota e a promoção de soluções ambientalmente sustentáveis.

459 **O não mapeamento das instalações que necessitam de investimento e a inexistência**
460 **de um programa de recuperação e reabilitação dos centros de saúde atrasam a moder-**
461 **nização e manutenção das infraestruturas, contribuindo para a degradação de espaços**
462 **de atendimento e prejudicando a qualidade dos cuidados prestados à população.**

463 Em conjunto, estas lacunas inviabilizam a plena implementação das competências trans-
464 feridas, criam incertezas na gestão municipal e limitam a capacidade dos municípios em
465 garantir serviços de saúde eficientes, modernos e adaptados às necessidades da população.

Para assegurar o pleno sucesso da descentralização da saúde é indispensável avançar com a regulamentação em falta e com medidas concretas e coordenadas que resolvam as lacunas ainda existentes. Em primeiro lugar, é urgente regulamentar as matérias pendentes, nomeadamente a definição dos critérios e fórmulas de cálculo para a dotação de trabalhadores na carreira de assistente operacional, o estabelecimento dos rácios de veículos afetos a cada centro de saúde ou município, a criação de programas específicos para aquisição de veículos elétricos, o mapeamento das instalações que necessitam de investimento e a implementação de programas de recuperação e reabilitação dos Centros de Saúde. Além disso, é necessário promover uma maior articulação entre o Governo, a ANMP e os municípios de forma a definir prioridades claras e prazos realistas.

Outro ponto crítico foi a decisão do governo de afetar meios financeiros à recuperação de centros de saúde sem que para tal tenha sido feito o mapeamento. Tal constitui uma violação do acordo firmado com a ANMP, o que gerou desconfiança institucional e quebrou a confiança política entre o poder central e os municípios. Como consequência, aumenta a incerteza no planeamento das autarquias, agrava-se o risco de atrasos generalizados e adensa-se o sentimento de desigualdade territorial, uma vez que nem todos os municípios conseguem compensar essa perda de financiamento com recursos próprios. Garantir financiamento adequado é outro passo essencial, assegurando a transferência de verbas suficientes para cumprir as responsabilidades financeiras decorrentes da descentralização e estabelecendo mecanismos de controlo e auditoria para garantir a utilização eficiente e transparente dos recursos.

Por fim, a monitorização e avaliação contínua da implementação das competências transferidas deve ser uma prioridade. A criação de indicadores de desempenho e relatórios periódicos permitirá ajustar políticas e programas com base em resultados reais, garantindo flexibilidade e eficiência na resolução de problemas.

Em suma, **é essencial que se avance de forma coordenada na regulamentação, financiamento, capacitação e monitorização, de modo que a descentralização da saúde seja eficaz, moderna e centrada nas necessidades locais da população, garantindo serviços de qualidade e próximos dos cidadãos.**

Depois de regulamentadas e consolidadas as matérias já transferidas no âmbito da descentralização da saúde, é essencial refletir e avançar para novas áreas que possam, em complemento com as atuais, beneficiar da gestão local e da proximidade aos cidadãos.

2.2.3. Ação Social

Em conformidade com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, o Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, concretizou a transferência de competências para os municípios e entidades intermunicipais na área da ação social. Visou-se, em particular aproximar as decisões do cidadão, aumentar a eficiência e promover a equidade, permitindo uma resposta mais

- 503 eficaz e adaptada às necessidades locais.
- 504 Entre as principais competências transferidas estão a gestão do Serviço de Atendimento
505 e Acompanhamento Social (SAAS), destinado a pessoas e famílias em situação de vul-
506 nerabilidade e exclusão social, a gestão dos contratos de inserção dos beneficiários do
507 Rendimento Social de Inserção (RSI), incluindo a elaboração de relatórios de diagnóstico
508 técnico e acompanhamento e a atribuição de prestações pecuniárias de carácter even-
509 tual, que consistem em apoios financeiros pontuais a famílias em situação de carência
510 económica ou risco social.
- 511 O Decreto-Lei também estabelece a elaboração de cartas sociais municipais e supramu-
512 nicipais, instrumentos de diagnóstico e planeamento das necessidades sociais do terri-
513 tório, que devem ser atualizados regularmente e divulgados publicamente, promovendo
514 transparência e participação da comunidade.
- 515 Todavia, **o lapso de tempo entretanto passado entre a publicação do diploma e a**
516 **sua operacionalização obrigou ao adiamento da obrigatoriedade da assunção das**
517 **responsabilidades e a uma revisitação dos princípios que estiveram subjacentes à**
518 **elaboração do diploma.** A (re)avaliação do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, veio
519 dar origem, a 3 de janeiro de 2023, à formalização de **um acordo de compromisso entre**
520 **o Governo e a ANMP, no domínio da ação social.**
- 521 Entre as principais razões para o acordo foi a constatação da desigualdade na distribui-
522 ção de recursos humanos, com alguns técnicos de ação social a acompanharem até
523 1.000 processos, enquanto outros apenas 30, comprometendo a qualidade do acompa-
524 nhamento prestado às famílias. Foi também necessário reforçar o financiamento desti-
525 nado à descentralização, aumentando o montante anual transferido para os municípios
526 de cerca de 56 milhões de euros para mais de 91 milhões de euros, garantindo assim a
527 sustentabilidade das competências transferidas.
- 528 O acordo assegurou ainda critérios para uma distribuição equitativa dos recursos, in-
529 cluindo uma rubrica específica para custos com instalações e funcionamento, de forma a
530 garantir um valor mínimo a todos os municípios. Além disso, previu-se o reforço da equi-
531 pa técnica, com a contratação de mais 382 profissionais, estabelecendo rácios de 100
532 processos familiares de Rendimento Social de Inserção (RSI) por técnico e 250 processos
533 familiares de Atendimento de Ação Social (AAS) por técnico. Estas medidas visam melho-
534 rar a capacidade de resposta dos municípios e garantir um acompanhamento mais pró-
535 ximo e eficaz das situações sociais. Além disso, **o acordo clarificou responsabilidades e**
536 **procedimentos, promovendo maior equidade, transparência e eficácia na execução**
537 **das competências transferidas.**
- 538 Com estas mudanças, os municípios passaram a ter condições para gerir os serviços so-
539 ciais de forma mais justa, eficiente e adaptada às necessidades locais, fortalecendo a ca-

540 pacidade de resposta às populações e melhorando a qualidade da ação social prestada
541 em todo o território.

542 **Persistem, no entanto, desafios significativos.** A complexidade dos processos sociais
543 e a necessidade de regulamentação clara para algumas matérias continuam a criar difi-
544 culdades operacionais.

545 Um ponto crítico é a necessidade de monitorização e avaliação contínua. Sem mecanis-
546 mos robustos de acompanhamento, corre-se o risco de que objetivos como equidade,
547 eficiência e proximidade não sejam totalmente alcançados. Isso inclui indicadores de
548 desempenho, auditorias e relatórios periódicos, garantindo transparência e qualidade
549 nos serviços prestados. Para que se assegure uma intervenção mais personalizada, efi-
550 ciente e integrada, reforçando a proximidade com os cidadãos e a capacidade de res-
551 posta às necessidades sociais de cada comunidade, tem que se proceder à definição
552 precisa das responsabilidades dos municípios, **evitando ambiguidades e sobreposição**
553 **de funções com o Estado central.**

554 Além disso, **é fundamental assegurar, a montante, estruturas que possam apoiar as**
555 **soluções necessárias para cada situação, sejam casas de acolhimento, pernoites**
556 **para pessoas em situação de sem-abrigo, entre outras.**

557 Por fim, é crucial **promover a articulação entre municípios, Governo e demais entida-**
558 **des, como escolas, centros de saúde, organizações da sociedade civil e instituições**
559 **comunitárias, assegurando uma abordagem integrada e coordenada à intervenção**
560 **social, capaz de responder de forma adequada às necessidades das populações.**

561 Somente assim será possível garantir serviços sociais de qualidade, próximos das pes-
562 soas e adaptados às realidades locais.

563 **2.3. OUTROS DOMÍNIOS**

564 A ausência de um sistema de avaliação e monitorização integrado do processo de trans-
565 ferência de competências impede-nos de conhecer a situação concreta das várias áreas
566 descentralizadas.

567 Para além das áreas mais sensíveis da educação, saúde e ação social, a descentralização
568 avançou em diversos domínios que passam, entre outras, no âmbito da utilização de Pa-
569 trimónio público sem utilização, Áreas portuário-marítimas, Praias, Vias de Comunicação
570 e Estacionamento.

571 Relativamente ao património imobiliário público sem utilização — ou seja bens imóveis
572 públicos que estejam “em inatividade, devolutos ou abandonados” — e aos bens imóveis

573 afetos ou pertencentes ao Estado ou institutos públicos que não estejam a ser usados, os
574 municípios assumem não só a utilização, mas também a gestão, conservação, valorização
575 desses imóveis. Desconhecem-se ao certo o número de imóveis que através deste meca-
576 nismo passou a ser gerido pelos municípios. No entanto damos nota da lentidão e comple-
577 xidade dos processos, o que leva à necessidade de aligeirar o regime previsto.

578 Sobre as áreas portuárias ou marítimas foram transferidas competências no âmbito da
579 gestão, manutenção e conservação que não tenham relevância nacional ou internacional,
580 abrangendo, designadamente, pequenos portos de pesca local, marinas e zonas de apoio
581 náutico. Trata-se de competências assumidas através de protocolo entre o Estado (ou en-
582 tidades como a Docapesca, administrações portuárias) e os municípios. Não é automático,
583 precisa haver vontade política local, acordo e delimitação clara da área, o que torna os pro-
584 cessos necessariamente morosos e complexos. Atualmente a Direção Geral dos Recursos
585 Naturais (DGRM) encontra-se junto dos municípios a atualizar a listagem dos portos ou
586 zonas de desembarque não inseridas na área de jurisdição dos portos comerciais^[1].

587 A transferência de competências das praias inclui a gestão e manutenção, abrangendo a
588 limpeza, conservação, sinalização e manutenção das infraestruturas de apoio, como pas-
589 sadiços e balneários. A descentralização também engloba o licenciamento e a explora-
590 ção económica das praias. Os municípios podem conceder espaços para bares de praia,
591 esplanadas, escolas de surf, parques de estacionamento e outras atividades recreativas,
592 definindo limites e condições de exploração, sempre em conformidade com a legislação
593 ambiental e marítimo-costeira.

594 Mas se a descentralização das competências das praias para os municípios trouxe oportu-
595 nidades para uma gestão mais próxima das necessidades locais, revelou também
596 diversos desafios práticos. A manutenção das praias, a limpeza, a vigilância e a gestão
597 das pequenas infraestruturas implicam custos elevados, assim como a comunicação de-
598 ficiente ou a sobreposição de competências com entidades nacionais gera atrasos ou
599 conflitos na tomada de decisões, especialmente quando as praias se situam próximas de
600 portos ou zonas de interesse nacional.

601 Importará, naturalmente, proceder aos ajustamentos necessários relativamente à dispo-
602 nibilidade de recursos e a uma articulação eficaz entre entidades locais e nacionais.

603 Na área das vias de comunicação está prevista a assunção de responsabilidades pelos mu-
604 nicipios dos troços de estradas e dos equipamentos e infraestruturas neles integradas,
605 localizados nos perímetros urbanos e dos troços de estradas desclassificadas pelo Plano
606 Rodoviário Nacional, prevendo-se, no caso de mutação dominial, os recursos financeiros
607 para fazer face às despesas de manutenção, conservação e reparação da zona de estrada.

[1] Geoportal das infraestruturas portuárias no continente – site da DGRM.

608 Constatase, com apreensão, a recente alteração ao regime legal aplicável às vias de co-
609 municação, uma vez que se passou a permitir, mediante concordância do município,
610 a transferência de competências por mutação dominial sem que seja assegurado o fi-
611 nanciamento necessário para a manutenção, reparação e conservação dos troços de es-
612 trada, bem como dos equipamentos e infraestruturas a eles associados. Esta alteração
613 contraria o quadro legal que regula o processo de transferência de competências, em
614 especial o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, contribuindo para o
615 agravamento das desigualdades territoriais.

616 A transferência de competências no âmbito do estacionamento público permite aos
617 municípios a regulação e fiscalização do estacionamento nas vias e espaços públicos
618 dentro das localidades ou fora das localidades desde que estejam sob jurisdição municí-
619 pal, bem como a instrução e decisão de procedimentos contraordenacionais rodoviários
620 por infrações leves relativas a estacionamento proibido.

621 Todavia, a falta de meios tecnológicos para passagem da informação da ANSR para os
622 municípios, a indisponibilidade da plataforma SCOT da ANSR para interligar toda a in-
623 formação com as plataformas dos municípios, assim como a falta de disponibilização de
624 toda a informação do SCOT associada aos Autos estão a causar dificuldades no acesso e
625 cruzamento da informação.

626 É fundamental que a ligação acima referida, seja efetuada com a maior celeridade pos-
627 sível, de forma a tornar o serviço mais eficaz.

628 **No conjunto destas áreas, a descentralização visa aproximar a decisão dos cidadãos,**
629 **tornando a gestão pública mais ágil e adaptada às realidades locais. Contudo, este**
630 **processo exige recursos financeiros e humanos adequados, uma articulação eficaz**
631 **com a administração central e a capacidade de mitigar desigualdades entre municí-**
632 **pios com diferentes níveis de desenvolvimento e meios disponíveis.**

633 **2.4. FUNDO DE FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO (FFD)**

634 Para assegurar a efetiva concretização da descentralização de competências, foi criado o
635 **Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), destinado a garantir que os mu-**
636 **nicipios dispõem dos recursos necessários para exercer as novas responsabilidades.**

637 Este fundo, de natureza consignada, visa compensar as autarquias pelos encargos acres-
638 cidos resultantes da transferência de serviços, equipamentos e responsabilidades, fun-
639 cionando como instrumento de equilíbrio entre administração central e poder local. O
640 montante a transferir é definido anualmente em sede de Orçamento do Estado, alega-
641 damente com base nos custos reais das competências descentralizadas.

642 Apesar de representar um passo decisivo para conferir estabilidade financeira e permitir
643 um planeamento autónomo, **vários municípios questionam a suficiência dos valo-**

644 **res atribuídos, alegando que nem sempre cobrem os encargos efetivos, sobretudo**
645 **em áreas exigentes em termos de recursos humanos e infraestruturas.** A dificuldade
646 em contabilizar os custos reais e a falta de transparência na definição dos montantes
647 agravaram estes problemas, criando desequilíbrios financeiros e desconfiança quanto
648 ao processo. Em alguns casos, as transferências não correspondem ao número de equi-
649 pamentos, às especificidades territoriais ou aos custos médios apurados.

650 **Para melhorar o FFD, é necessário clarificar e tornar públicos os critérios de cálculo**
651 **das transferências, garantindo que se baseiam em custos efetivos e mensuráveis, o**
652 **que a ANMP tem constatado não se verificar. Com efeito, verificamos que as verbas**
653 **constantes do FFD têm sido anualmente atualizadas com base na inflação ou no**
654 **valor das atualizações remuneratórias, deixando de ter aderência aos critérios de-**
655 **finidos nos diplomas regulamentares, desde logo no que se refere ao rácio relativo**
656 **ao pessoal não docente e às substituições decorrentes de baixas de longa duração,**
657 **assim como ao transporte de alunos com necessidades específicas individuais.**

658 O fundo deve ser atualizado regularmente. Devem ainda ser criados mecanismos de mo-
659 nitorização e avaliação independentes, incentivando eficiência e boas práticas de gestão,
660 de modo a garantir equidade e sustentabilidade.

661 **Neste contexto, é imperioso repor em funcionamento a Comissão de Acompanhamento do FFD,**
662 **responsável por avaliar a adequação das transferências e assegurar**
663 **que os montantes correspondem aos encargos efetivamente assumidos pelos mu-**
664 **nicipios. Sem este acompanhamento, o risco de desajustamentos financeiros, de-**
665 **sequilíbrios territoriais comprometem a credibilidade do processo descentralizador.**

666 Há, pois, que proceder a este acompanhamento para se evoluir para um sistema dinâmi-
667 co e adaptativo, sustentável ao longo do tempo.

668 **3. REGIONALIZAÇÃO**

669 Previstas na Constituição, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as re-
670 giões administrativas (estas, só no território continental). A ANMP, ao longo dos anos,
671 tem defendido que a instituição das regiões administrativas, para além de concretizar a
672 Constituição, é fundamental para o desenvolvimento mais equilibrado do país.

673 Reitera-se que as regiões administrativas são um mecanismo essencial para a reorga-
674 nização territorial e para uma efetiva reforma administrativa em Portugal, uma vez que
675 potenciarão a implementação de políticas territoriais mais próximas dos cidadãos e o
676 aprofundamento da descentralização administrativa. Com efeito, a descentralização
677 administrativa, para além dos municípios e freguesias, pode e deve realizar-se para as

678 regiões administrativas naquelas situações em que o exercício das competências exige
679 uma dimensão territorial maior, no caso, uma dimensão regional.

680 Com efeito, a escala municipal é muitas vezes insuficiente para dotar de consistência algu-
681 mas das políticas públicas que exigem uma estruturação de âmbito territorial com maior
682 dimensão. Na ausência das regiões administrativas, e com vista à resolução de assuntos
683 comuns, os municípios foram-se associando em associações de fins gerais (áreas metro-
684 politanas e comunidades intermunicipais) e de fins específicos, figuras essas que não são
685 suscetíveis de permitir a dispensa de concretização da regionalização do país. Também não
686 dispensa a regionalização a nova “roupagem” que foi dada às Comissões de Coordenação e
687 Desenvolvimento Regional (CCDR), com a sua conversão em institutos públicos de regime
688 especial e âmbito regional, uma vez que as mesmas se integram na administração indireta
689 do Estado, sujeitas à superintendência e tutela do Governo, não sendo, assim, entes territo-
690 riais dotados de autonomia e com os órgãos diretamente eleitos pelas populações.

691 São obviamente positivos os passos que foram dados a este nível, mas insuficientes. Des-
692 tacam-se: (i) a eleição dos presidentes das Comissões de Coordenação e Desenvolvi-
693 mento Regional (CCDR) por um colégio eleitoral composto pelos presidentes e vereadores
694 das câmaras municipais e pelos presidentes e membros das assembleias municipais
695 (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da respetiva área territorial (também
696 a designação de um dos vice-presidentes resulta de sufrágio, embora com um colégio
697 eleitoral diverso); (ii) a transferência das atribuições de alguns serviços periféricos da ad-
698 ministração direta e indireta do Estado nas CCDR, bem como com a integração de ser-
699 viços do Estado nas CCDR; (iii) a reestruturação das CCDR, convertidas em institutos pú-
700 blicos de natureza especial e âmbito regional. Reconhecendo-se o valor simbólico destas
701 alterações, a verdade é que, no essencial, muito pouco mudou.

702 As CCDR têm missões muito relevantes a diversos níveis: desde a definição e execução
703 das estratégias de desenvolvimento regional, à integração e articulação de políticas pú-
704 blicas e o planeamento e a gestão da política de coesão no âmbito dos programas re-
705 gionais. Destacam-se nas suas atribuições a contribuição para a definição da política de
706 desenvolvimento regional no quadro da política de desenvolvimento económico e social
707 do País e a colaboração no estímulo à competitividade das regiões. Sublinha-se, con-
708 tudo, como já se referiu, que as CCDR não são autarquias locais, mas administração do
709 Estado, reafirmando a ANMP a necessidade de concretização da regionalização do País,
710 com a instituição das regiões administrativas, elemento promotor da coesão nacional
711 nos seus múltiplos aspetos e do desenvolvimento integrado dos territórios.

712 Portugal é um país com muitas assimetrias regionais. As desigualdades territoriais sig-
713 nificativas, as diferenças de competitividade, os problemas de coesão juntam-se a um
714 outro conjunto de dificuldades que importa debelar: a diminuição da população e o seu
715 envelhecimento; a litoralização da população e a consequente desertificação do interior;
716 o acesso à habitação nos grandes centros urbanos e, também noutras partes do territó-

717 rio; as alterações climáticas e a necessidade de descarbonização da economia, através da
718 transição energética, entre muitos outros que poderíamos apontar. A ANMP está ciente
719 da dificuldade do processo de regionalização, mas os anos que já passaram desde a re-
720 volução de abril permitem concluir que sem a criação de regiões administrativas conti-
721 nuaremos um país desigual e desequilibrado.

722 Salienta-se que estes desequilíbrios só serão ultrapassados com políticas públicas ade-
723 quadas aos diversos territórios, políticas essas que combatam a distribuição desigual da
724 população e a sua litoralização, os problemas do acesso à habitação e as diferenças de
725 competitividade económica. Os objetivos da coesão, competitividade e equidade são com-
726 ponentes de uma política nacional de desenvolvimento regional que deve ser articulada
727 com todos os agentes do território, para que nos processos de decisão se compatibilizem
728 os interesses do País com os interesses necessariamente diversos dos seus vários territórios
729 e regiões. Só as regiões administrativas poderão desempenhar este papel, cumprindo com
730 eficácia e eficiência a indispensável articulação das políticas de âmbito transversal.

731 As vantagens advenientes da regionalização do país para a própria organização do Es-
732 tado não são despiciendas, uma vez que propiciaria uma melhor estruturação dos ser-
733 viços públicos, tornando racional a sua implantação territorial e assegurando eficácia
734 e coerência à sua ação. Os serviços do Estado continuam a organizar-se pelo território
735 com soluções diferenciadas, resultando daí uma teia de serviços públicos sem qualquer
736 unidade e uniformidade territorial. Outra das enormes vantagens que resultaria do pro-
737 cesso de regionalização é a aproximação dos centros de decisão às pessoas, com o apro-
738 fundamento da democracia e o reforço da cidadania, legitimando-se os membros dos
739 órgãos através do voto popular e respondendo os mesmos pelos seus atos perante as
740 populações.

741 Sendo esta uma temática já muito estudada e refletida, desde logo com os estudos que
742 foram desenvolvidos no âmbito da Comissão Independente para a Descentralização, **a**
743 **ANMP exorta ao cumprimento do texto constitucional, criando-se as regiões admi-**
744 **nistrativas, uma vez que as mesmas propiciarão políticas públicas mais consistentes,**
745 **favorecerão a capacidade competitiva dos territórios, potenciarão a criação de cen-**
746 **tros polarizadores de crescimento, estimularão processos de dialética política, em**
747 **conclusão, criarão fatores adicionais de progresso e de desenvolvimento.**

748 **4. RISCOS DE GESTÃO**

749 Nos dias que correm a gestão dos assuntos públicos é cada vez mais exigente e difícil.
750 Os temas a tratar são cada vez mais complexos e o tempo para decidir é cada vez me-
751 nor. Assiste-se, também, a uma permanente alteração das leis e das opções legislativas,
752 tendo a legislação deixado de ser a fonte de padrões de conduta sólidos, refletivos e está-

753 veis, tendo o valor da segurança jurídica sido sacrificado pela exigência de permanente
754 atualização. A adensar o problema, é notoriamente crescente a complexidade dos textos
755 normativos, da linguagem da lei e dos seus preceitos.

756 É com base nesta legislação dispersa e tantas vezes contraditória e incoerente que os
757 autarcas têm de tomar decisões. E tomam-nas na resolução dos problemas das pessoas,
758 fazendo o melhor de que são capazes e que as circunstâncias propiciam. Não obstante
759 isso, estando em causa a administração de dinheiros públicos, a exigência de rigor é
760 fundamental, devendo ser evitados os riscos que possam comprometer a eficiência, a
761 eficácia e a integridade das decisões. A identificação, análise e mitigação dos riscos é, as-
762 sim, fundamental para garantir a existência de procedimentos corretos e transparentes.
763 Com efeito, os cidadãos exigem dos decisores públicos cada vez mais transparência,
764 responsabilidade e proximidade, assumindo a ética e a integridade, neste contexto, um
765 papel central. As autarquias locais são o poder mais próximo das populações, razão pela
766 qual se impõe aos eleitos locais o imperativo de garantir uma gestão pública eficaz e
767 simultaneamente rigorosa e transparente. Podem, no entanto, ocorrer eventos que afe-
768 tem negativamente as decisões públicas, razão pela qual a gestão de riscos envolve a
769 prevenção, deteção e resposta a esses eventos.

770 Nos últimos anos foram aprovados instrumentos relevantes nesta temática: foi criado o
771 Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e aprovado o Regime Geral de Prevenção
772 da Corrupção (RGPC), tendo-se procedido, assim, à generalização do compliance. Todas
773 as entidades abrangidas estão obrigadas ao cumprimento de um programa normativo,
774 isto é, ao cumprimento de um conjunto de medidas específicas.

775 Os municípios adotaram e implementaram os seus Programas de Cumprimento Norma-
776 tivo. Em concreto, cada município adota um programa interno que inclua, no mínimo: (i)
777 um Plano de Prevenção ou Gestão de Riscos de corrupção e infrações conexas (PPR); (ii)
778 um Código de Ética e de Conduta; (iii) Canais de Denúncia; (iv) a implementação de Pro-
779 gramas de Formação Interna; (v) um responsável pelo cumprimento normativo (RCN) e,
780 (vi) um Sistema Interno de Controlo / Avaliação.

781 A ANMP preconiza que deve ser travado um combate sem tréguas a quaisquer elemen-
782 tos indiciadores da ocorrência de ações delituosas que coloquem em causa as exigên-
783 cias de legalidade, objetividade e independência que devem presidir ao desempenho
784 de funções públicas, condenando de forma veemente o uso indevido dos poderes do
785 titular do cargo público para a satisfação de interesses ilegítimos. O exercício de funções
786 públicas tem de se caracterizar por valores como a transparência, imparcialidade e isen-
787 ção, devendo ser investigados todos os indícios de crimes que surjam e escrutinadas as
788 pessoas que lhes deram causa.

789 **Mas o que a ANMP não pode aceitar é que a mera imputação da prática de determina-**
790 **dos atos ilícitos e sem que qualquer acusação esteja formulada, possa ser colocada em**

791 **causa a honorabilidade e probidade das pessoas, como se os titulares de cargos políti-**
792 **cos não merecessem proteção. E merecem-na, na própria defesa do Estado-de-Direito.**

793 Não é por isso admissível que os titulares de cargos políticos, desde logo os eleitos locais,
794 sejam crucificados na praça pública com base em indícios ainda não confirmados e que
795 podem, aliás, não vir a ser confirmados no futuro, no sítio certo, que são os tribunais. Não
796 se aceita qualquer diabolização dos titulares de cargos políticos, desde logo dos eleitos
797 locais, sendo ultrajante que sejam julgados e condenados na praça pública sem terem
798 direito à presunção de inocência.

799 A investigação feita aos eleitos locais, com a enunciação pública da prática de uma série
800 de crimes, com a pendência durante largos períodos da suspeita, com a sua contínua
801 propagação pelos órgãos de comunicação social, enxovalha o carácter e é infamante
802 para a dignidade e para a honra dos abrangidos. Há danos que se tornam irreparáveis na
803 reputação das pessoas.

804 **A ANMP entende que tudo o que há para ser investigado deve sê-lo em tempo oportu-**
805 **no, devendo o Estado dotar os órgãos de polícia criminal e as Magistraturas dos**
806 **meios para tal, evitando-se a perpetuação no tempo das investigações e que os in-**
807 **vestigados sejam julgados na praça pública e tenham de cumprir uma pena de for-**
808 **ma antecipada a qualquer condenação em tribunal. Que, aliás, pode não acontecer,**
809 **como se tem verificado em numerosos casos, desacreditando também a justiça.**

810 **5. OBSERVATÓRIO DO PODER LOCAL**

811 Atualmente, o cenário tecnológico, visivelmente marcado pela rápida evolução das fer-
812 ramentas digitais e dos sistemas de informação, impõe novos desafios. A par disso, a
813 necessidade de acesso a informação atualizada e credível é essencial para a capacitação
814 e para a decisão política informada.

815 Assim, a atuação da ANMP tem-se pautado, ao longo dos anos, por uma dupla vertente:
816 por um lado, promover o acesso aberto, através da internet, a informação autárquica
817 atualizada e de confiança; por outro, fornecer aos municípios conteúdos especializados
818 que apoiem a sua gestão e tomada de decisão. Assim, devido a esta célere evolução
819 das Tecnologias de Informação e Comunicação, as dificuldades manifestam-se tanto no
820 processo de recolha de dados como na capacidade de responder de forma eficiente às
821 necessidades que surgem.

822 Dada a natureza das suas atribuições, a ANMP pode recorrer a diversas plataformas ex-
823 ternas – em especial às dos municípios e do Estado – com vista a obter a grande maio-
824 ria da informação necessária. As dificuldades que se verificam atualmente no acesso

825 automático à recolha da informação, que provém de fontes e sistemas dispersos, ainda
826 são muitas. Desta forma, a adoção de mecanismos de interoperabilidade que estabele-
827 çam a capacidade de troca de informação entre sistemas, de forma inequívoca e sem
828 interferência humana estabelece-se como essencial, e afigura-se como a solução mais
829 apropriada.

830 Assim, **a reutilização de informações já disponíveis noutros sistemas deve ser privile-**
831 **giada, reduzindo a duplicação de esforços e de custos, e promovendo, em simultâ-**
832 **neo, maior rapidez e eficácia nos processos.**

833 O Observatório do Poder Local (doravante, OPL) surge no âmbito do PRR e encontra-se,
834 atualmente, em construção. Este projeto, encabeçado pela ANMP, auxiliado pelo Consór-
835 cio (composto pela EY e pela OneSource) consistirá na criação de um portal autárquico
836 com repositório *online*, concebido para garantir a ligação e a interoperabilidade com os
837 sistemas informáticos das autarquias e das entidades do Estado, possibilitando uma re-
838 colha contínua dos dados e permitindo aprofundar o conhecimento acerca da realidade
839 autárquica.

840 Desta feita, o OPL deve ser entendido como um instrumento ao serviço do poder local,
841 reunindo informações estratégicas sobre os municípios e englobando, na sua génese,
842 duas vertentes distintas: uma vertente institucional (por município), que agrega as com-
843 petências, o orçamento, o desempenho, entre outros...; e uma vertente territorial, onde
844 o foco passa por indicadores como a coesão, a qualidade de vida, a atratividade, entre
845 outros.

846 O objetivo do OPL é o de analisar os dados que são recolhidos e de os colocar ao dispor
847 da ANMP, dos municípios e de outras entidades públicas e privadas, de forma a propor-
848 cionar um acompanhamento mais rigoroso da formulação das políticas públicas e de
849 apoiar no processo de tomada de decisão. Para além de escalar projetos existentes, de-
850 finir práticas e princípios comuns, informar sobre boas práticas e projetos de referência
851 a nível nacional.

852 O processo de criação do OPL **depende, em larga medida, da colaboração e do diálogo**
853 **constante com as entidades públicas parceiras**, as quais já dispõem de grande parte
854 dos dados pretendidos. Assim, de entre as várias entidades que identificámos, já se en-
855 volveram aproximadamente 40 entidades, destacando, a título de exemplo: o Instituto
856 Nacional de Estatística, a Direção Geral das Autarquias Locais, a Entidade Reguladora
857 dos Serviços de Águas e Resíduos e a Direção Geral do Território. A colaboração com
858 estas entidades é imprescindível, uma vez que, possibilitará tornar os processos mais
859 eficientes e mais céleres.

860 No que concerne aos dados pretendidos pela ANMP foi previamente estabelecido um
861 conjunto de domínios considerados fundamentais para a operacionalização do OPL.

862 Desta forma, o OPL será repartido por **treze domínios distintos**, são eles:

- 863 ■ Educação;
- 864 ■ Saúde;
- 865 ■ Ação Social;
- 866 ■ Finanças Locais;
- 867 ■ Mobilidade e Infraestrutura;
- 868 ■ Proteção Civil;
- 869 ■ Governação;
- 870 ■ Resíduos, Água e Energia;
- 871 ■ Urbanismo e Habitação;
- 872 ■ Coesão Territorial;
- 873 ■ Demografia;
- 874 ■ Atividade Económica;
- 875 ■ Cultura e Desporto.

876 A criação de cada um destes domínios permitirá, mediante a recolha dos indicadores e
877 dados pretendidos, ter uma visão mais ampla e aprofundada das políticas públicas locais
878 em cada um destes planos de ação. Assim, cada um dos domínios será composto por
879 um conjunto de indicadores que possibilitarão serem utilizados não só pela ANMP, como
880 também pelos municípios, pelas entidades intermunicipais e pelas restantes personas
881 que irão existir (perfis criados com acessos específicos para indivíduos, a título de exem-
882 plo, investigadores e jornalistas e outras entidades envolvidas no processo de elaboração
883 da ENTI), como uma ferramenta de elevada importância no apoio à tomada de decisão e
884 à implementação de políticas públicas de forma mais eficiente, proporcionando não só
885 uma visão analítica, mas acima de tudo, multidisciplinar destas dimensões.

886 Este observatório permitirá utilizar os indicadores de forma transparente, através das API
887 a disponibilizar pelos diversos sistemas de informação (ERP ou outras plataformas, com
888 principal destaque para as Plataformas de Gestão Urbana).

889 Trata-se de um projeto financiado a 100% pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR),
890 tendo como prazo de execução a data de 30 de junho de 2026. Arrancou no dia 12 de
891 junho de 2025 e já se encontra, neste momento, concluída a primeira fase, de análise e
892 definição detalhada do OPL.



CENTRO CULTURAL
VIANA DO CASTELO
13 E 14 DEZEMBRO **2025**

XXV **CONGRESSO**

Países Locais

**A PROXIMIDADE QUE
TRANSFORMA PORTUGAL**





Power Local
**A PROXIMIDADE QUE
TRANSFORMA PORTUGAL**



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

Poder Local
**A PROXIMIDADE QUE
TRANSFORMA PORTUGAL**