



CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

**Ordem do dia**  
Ponto n.º 15

**Ata n.º 07**  
2019.04.04

**PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO - PARQUE ESCOLAR - 2º E 3º CEB** - Presente a informação prestada pela Chefe dos Serviços de Educação, Dr.<sup>a</sup> Sandra Lobão, a qual obteve a concordância da Senhora Vereadora Ana Medeiros, acompanhada da minuta do protocolo de colaboração, em anexo.-----

O Senhor Presidente da Câmara exarou o seguinte despacho: "*À reunião de Câmara para aprovação.*"-----

Deliberação – A Câmara Municipal delibera aprovar a minuta do Protocolo de Colaboração. Esta deliberação foi tomada por unanimidade.-----





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

**INFORMAÇÃO N.º 005\_CSE\_2019**

**PARA: EX.MA SENHORA VEREADORA ANA MEDEIROS**

**DE: CSE, SANDRA SOUSA LOBÃO**

**DATA: 01/03/2019**

**DESPACHO:**

**CONCORDO. À CONSIDERAÇÃO DO SENHOR PRESIDENTE,**

2019/03/08

(VEREADORA ANA MEDEIROS)

**DESPACHO:**

**À REUNIÃO DE CÂMARA PARA APROVAÇÃO,**

2019/3/8

(PRESIDENTE NUNO FONSECA)

**ASSUNTO: Protocolo de Colaboração | Parque Escolar | 2º e 3º CEB**

Serve o presente para remeter à consideração superior o Protocolo de Colaboração a celebrar com os cinco Agrupamentos de Escolas concelhios com vista à definição dos termos do acompanhamento/monitorização do processo de manutenção e apetrechamento do parque escolar dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico.

O documento que agora se apresenta foi elaborado refletindo as orientações previstas/acordadas:

- na deliberação camarária de 15 de novembro de 2018, onde se aprovam os valores a atribuir a cada Escola Básica com valência de 2º e 3º CEB;
- no parecer jurídico emitido pelo Dr. Carlos José Batalhão em 28 de novembro de 2018 que se anexa;
- na reunião realizada com todos os Agrupamentos de Escolas no passado dia 11 de fevereiro de 2019 em que foi abordado com todos os Diretores a necessidade da celebração do Protocolo de Colaboração.

É de referir que este instrumento de monitorização, a par com o processo de auditoria às instalações e equipamentos das Escolas Básicas de 2º e 3º Ciclos, será fundamental e decisivo para a salvaguarda e cumprimento da responsabilidade do Município a este nível, dando uma resposta cabal e efetiva às necessidades da comunidade educativa.

*Sandra Sousa Lobão*



*[Handwritten signatures]*



*Câmara Municipal de Felgueiras*

**PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO**  
**TRANSFERÊNCIA DE VERBAS DESTINADAS À MANUTENÇÃO E APETRECHAMENTO**  
**DO PARQUE ESCOLAR DAS ESCOLAS BÁSICAS DOS 2º E 3º CICLOS**  
**ANO LETIVO 2018/2019**

**CONSIDERANDO QUE:**

- Os municípios dispõem de atribuições previstas na alínea d) do nº 2 do artigo 23º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, nas áreas da educação, ensino e formação profissional;
- O Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de junho, iniciou o processo de transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria de educação, tendo sido recentemente revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
- O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, concretiza a transferência de competências para os municípios no domínio da educação, especificando para o setor o que a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu;
- As condições de transferência de atribuições e competências foram definidas no Contrato de Execução nº 203/2009, celebrado entre o Ministério da Educação e o Município de Felgueiras na data de 24 de julho de 2009;
- Decorre do n.º 2 da cláusula 4ª do Contrato n.º 203/2009 que "... São igualmente objeto de transferência as competências relativas à manutenção e apetrechamento das escolas básicas de acordo com o estabelecido nos Quadros do Anexo 3, já consensualizados entre o Ministério da Educação e a Câmara Municipal";
- No Anexo 3 do Contrato de Execução n.º 203/2009 estão contempladas, entre outras, a Escola Básica de ....., atualmente designada por "Escola Básica e Secundária de ....";
- Desde o ano de 2009, o Ministério da Educação assegura a transferência anual de verbas para o Município de Felgueiras conforme estipulado no Contrato de Execução n.º 203/2009;
- A falta de verbas para a manutenção tem contribuído para uma degradação significativa de equipamento fundamental para o normal funcionamento dos edifícios e serviços disponibilizados à comunidade educativa;
- É necessário e urgente dar uma resposta imediata às várias solicitações de manutenção (a diversos níveis), comunicadas diariamente pelas escolas básicas, por forma a assegurar as condições mínimas para o pleno funcionamento dos edifícios;



*Câmara Municipal de Felgueiras*

- O teor da deliberação camarária datada de 15/11/2018 (Ata nº 22 - ponto nº 14) referente à transferência de verbas destinadas à manutenção e apetrechamento do parque escolar das escolas básicas dos 2º e 3º ciclos – Ano letivo 2018/2019.

#### **ENTRE**

O Município de Felgueiras, pessoa coletiva nº 501 091 823, com sede na Praça da República, 4610-116 Felgueiras, adiante designado como Primeiro Outorgante e representado pelo Presidente da Câmara, Nuno Fonseca,

#### **E**

O Agrupamento de Escolas de ..... , pessoa coletiva nº ....., com sede na ....., adiante designado como Segundo Outorgante e neste ato representado pelo Senhor ....., na qualidade de Diretor do Agrupamento e com plenos poderes para o ato.

É celebrado e mutuamente aceite, o presente **PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO**, nos termos das seguintes Cláusulas das quais os considerandos precedentes, fazem parte integrante:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA**

##### **(Objeto)**

- 1 - O presente Protocolo visa estabelecer os termos a considerar na gestão da transferência de verba destinada à manutenção/conservação e apetrechamento do edifício que acolhe a Escola Básica e Secundária de .....
- 2- A verba a transferir destina-se a assegurar as intervenções necessárias à gestão corrente e diária no que toca, quer à manutenção/conservação, quer ao apetrechamento do edifício referido.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA**

##### **(Obrigações do Primeiro Outorgante)**

- 1- O Município de Felgueiras obriga-se a transferir a verba de .....€ para a conta bancária do Agrupamento de Escolas de .....
- 2- No âmbito dos resultados obtidos com a auditoria às instalações e equipamentos da Escola Básica e Secundária de ....., o Município de Felgueiras definirá, no futuro, em estreita articulação com o Segundo Outorgante, um plano de ação com o objetivo de priorizar as necessidades mais prementes.



*Câmara Municipal de Felgueiras*

- 3- Atendendo às competências previstas no Contrato n.º 203/2009, de 24 de julho, o Município de Felgueiras assegurará o estudo de viabilidade financeira das intervenções e/ou aquisições necessárias à melhor aplicação do diferencial entre a verba transferida para o Segundo Outorgante e o valor transferido pelo Ministério da Educação neste âmbito, tendo por base as necessidades definidas como prioritárias no plano referido no ponto anterior.

### **CLÁUSULA TERCEIRA**

#### **(Obrigações do Segundo Outorgante)**

- 1- O Agrupamento de Escolas de ..... obriga-se a:
- a) garantir uma boa gestão e aplicação da verba para os fins para a qual foi atribuída pelo Primeiro Outorgante, em respeito pelo princípio do interesse público;
- b) assegurar as intervenções e/ou aquisições necessárias à melhor conservação do edifício em estreita articulação com o Primeiro Outorgante, por forma a garantir as melhores condições à prática pedagógica e acolhimento da comunidade educativa integrada na Escola Básica e Secundária de .....
- 2- O Agrupamento de Escolas de ..... obriga-se a entregar, no prazo de dez dias úteis, a contar das datas de 05/04/2019 e 30/06/2019, os relatórios (referentes ao segundo e terceiro trimestres) das despesas efetuadas ao nível da execução física e financeira da verba aplicada no âmbito do previsto no n.º 2 da Cláusula Primeira;
- 3- Os relatórios a apresentar pelo Segundo Outorgante deverão conter os comprovativos de toda a despesa efetivamente paga, tendo por referência o quadro contemplado no Anexo I deste Protocolo.

### **CLÁUSULA QUARTA**

#### **(Utilização das verbas)**

Se as verbas atribuídas pelo presente protocolo forem utilizadas para outros fins, o protocolo será automaticamente resolvido, por justa causa, pelo Município, devendo o segundo outorgante proceder à devolução imediata da verba.

### **CLÁUSULA QUINTA**

#### **(Incumprimento)**



*Câmara Municipal de Felgueiras*

1-O incumprimento pelo Segundo Outorgante das responsabilidades referidas na alínea b) do nº 1 da cláusula terceira, determina a resolução do presente Protocolo, não podendo este exigir, seja a que título for, compensação ou indemnização a pagar pelo Município de Felgueiras por encargos que, porventura, tenha assumido.

2- A não apresentação dos relatórios nos prazos indicados no nº 2 da cláusula terceira, impede o Segundo Outorgante de, no futuro, lhe serem transferidas novas verbas para a mesma finalidade.

### **CLÁUSULA SEXTA**

#### **(Monitorização)**

Os Outorgantes comprometem-se a realizar reuniões para assegurar o estudo, planeamento, acompanhamento e monitorização da matéria visada no presente Protocolo de Colaboração, devendo as mesmas ocorrer:

- 1- ordinariamente, no início do ano letivo e no final do 2º trimestre letivo;
- 2- extraordinariamente, sempre que se justifique.

### **CLÁUSULA SÉTIMA**

#### **(Revisão)**

O presente Protocolo deverá ser revisto sempre que ocorram motivos que o justifiquem, nomeadamente quando:

- a) ocorrer alteração dos pressupostos ou das condições em que se baseou a sua celebração;
- b) a revisão seja indispensável para adequar o protocolo aos objetivos prosseguidos;
- c) em qualquer outro caso, sempre que haja consenso entre as Partes.

### **CLÁUSULA OITAVA**

#### **(Cessação)**

1.O presente Protocolo pode ser denunciado, por escrito, por qualquer uma das partes com a antecedência mínima de 60 (sessenta) dias relativamente ao termo do prazo, desde que da mesma não decorra a suspensão ou inviabilização das atividades em curso.



*Câmara Municipal de Felgueiras*

2.O Protocolo pode cessar, a todo o tempo, se os outorgantes, por exclusivo e de comum acordo, o decidirem expressamente, ou se vierem a alterar as condições em que se baseou a sua celebração.

#### **CLÁUSULA NONA**

**(Confidencialidade e proteção de dados pessoais)**

Com a celebração do presente Protocolo, o Segundo Outorgante obriga-se ao integral cumprimento do disposto na legislação aplicável à proteção de dados pessoais obtidos com a realização das ações previstas.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA**

**(Vigência)**

O presente Protocolo de Colaboração entra em vigor no dia ..... e termina no final do ano letivo 2018/2019.

Este Protocolo é celebrado em duplicado, convencionando as partes em atribuir a cada exemplar o valor de original para todos os efeitos legais e probatórios, ficando um exemplar na posse de cada uma das Partes Outorgantes.

Felgueiras, .... de ..... de 2019.

O Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras,

(Nuno Fonseca)

O Diretor de Agrupamento de Escolas de .....

(.....)







**ANEXO I | Relatório | Execução Física e Financeira**  
Mês                      Ano

**IDENTIFICAÇÃO**

---

**Entidade**

**EXECUÇÃO FÍSICA**

---

Identificação, justificação e pertinência das intervenções realizadas no edificado, tendo por referência as necessidades verificadas

**PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO**

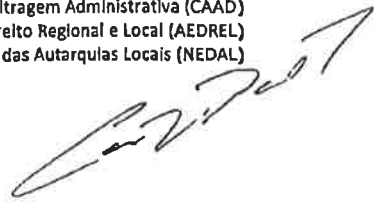
---

Identificação e justificação das intervenções a realizar no edificado, bem como estimativa de custos/orçamentos

**SUGESTÕES**



Carlos José Botelho  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



### **Questão colocada**

A Câmara Municipal de Felgueiras, desde 2009, tem efetuado transferências financeiras para os Agrupamentos Escolares identificados no Contrato de Execução n.º 203/2009, que concretizou a transferência de competências para os municípios em matéria de Educação, prevista no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, de verbas que o Estado tem transferido para o Município ao abrigo daquele acordo, para efeito da manutenção das escolas.

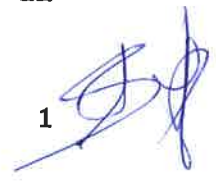
O Município pretende, agora (novembro de 2018), efetuar novas transferências, pelo menos de forma imediata para algumas escolas face à urgência de atuação, dado o seu estado de degradação, colocando-nos a dúvida sobre a sua legalidade, porquanto, na reunião de Câmara, datada de 15-11-2018, terá esta sido posta em causa em face de um Parecer da ANMP de 2016.

Eis o nosso parecer:

### **PARECER**

#### **I. Nota prévia importante**

Antes de mais, não pode deixar de se estranhar a dúvida “tardia” ora levantada, pois desde 2009 o Município foi efetuando tais transferências das verbas expressamente recebidas do Estado e não houve qualquer alteração legislativa significativa nesta matéria desde então, pelo que a questão erigida somente em 2018 de eventual ilegalidade da



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



transferência de verbas para Agrupamentos Escolares estará um pouco desfasada temporalmente.

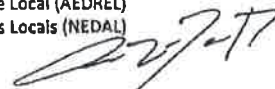
Aliás, pelos documentos que nos foram disponibilizados, a dúvida poderá colocar-se de forma mais assertiva relativamente às transferências anteriores, pois aparentemente estas eram direcionadas indiscriminadamente para todas as escolas, independentemente da análise municipal sobre a situação concreta de cada necessidade e intervenção (não obstante se dizer na Ata n.º 08, de 15-4-2009, que a verba de 20 mil euros distribuída igualmente para todas as escolas estaria sujeita a "*acertos em função das necessidades*", o que nunca ocorreu<sup>1</sup>). Por isso, poderia com mais acuidade levantar-se a questão relativamente às transferências anteriores (e aqui inclui-se a transferência de 2017, já após o tal Parecer da ANMP), designadamente caso o Município se tenha limitado, então, a dividir o "bolo" recebido do Estado, entregando-o a cada escola. Não sendo, no entanto, esse o objeto do Parecer, cremos que, também relativamente à prática anterior, não existirá ilegalidade, pois em causa não está, como veremos, qualquer delegação de competências.

De qualquer forma, a situação atual que nos é colocada parece assumir contornos ligeiramente distintos, pois o que está em causa é (1) uma necessidade urgente de intervenção em duas escolas; (2) uma decisão camarária para efetuar tal intervenção; (3) para esse efeito, pretende-se proceder de imediato à transferência dessas verbas àquelas escolas; (4) na senda da prática anterior, transferir posteriormente para as outras escolas idênticas verbas para manutenção.

Aparentemente, portanto, o Município pretende exercer a sua competência de forma "normal", analisando a situação concreta,

---

<sup>1</sup> A única "exceção" a esta distribuição equitativa foi o Agrupamento de Escolas D. Manuel de Faria e Sousa, que, pela sua situação contributiva, obrigou o Município a "assumir a realização das intervenções", como expressamente consta, por exemplo, da Ata n.º 16, de 04-08-2010.



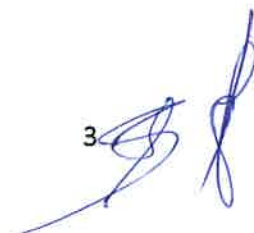
decidindo em conformidade com as necessidades sentidas e procurando, posteriormente, ter uma atitude não discriminatória, dado que em causa está (apenas) a *manutenção* das escolas (e não a *construção* ou *apetrechamento*), necessidade transversal a todos os Agrupamentos.

Daí que em causa esteja (1) uma pretensão imediata (a duas escolas); (2) uma pretensão não discriminatória (abarcando todas as escolas); (3) uma operação material diferenciada face à diferenciação da situação de cada uma; tudo no exercício de uma competência própria: a manutenção das suas escolas.

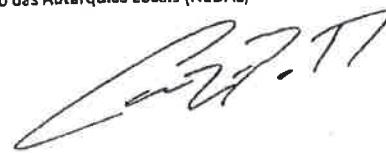
É, pois, no exercício das suas competências, transferidas ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, e concretizadas no já referido Contrato de Execução n.º 203/2009, que a Câmara Municipal se posiciona para o efeito, pretendendo assegurar a concreta e correta manutenção das escolas, transferindo as verbas adequadas para cada agrupamento.

Ora,

Para a análise da sua conformidade legal e total explanação dos motivos que levam às conclusões finais, cumpre, previamente, um enquadramento histórico, político e legislativo que nos trouxe até aos atuais agrupamentos escolares e estado de descentralização, para depois se distinguir, no processo de descentralização, as várias figuras em confronto, e, finalmente, concluirmos (1) pela possibilidade ou não da transferência pretendida (cfr. ata n.º 22, de 15-11-2018, relativa ao ponto n.º 14 da Ordem do Dia, e respectiva Proposta de 8-11-2018 da Senhora Vereadora do Pelouro, bem como Informação Jurídica da Senhora Chefe da Divisão Jurídica) e (2) eventual instrumento jurídico para as enquadrar no futuro.



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



## II. Enquadramento

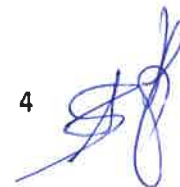
Seguindo o Estudo do Conselho Nacional de Educação (CNE), sobre “*Organização Escolar: os Agrupamentos*”, de julho de 2017, recorde-se o reordenamento da rede de escolar, levado a cabo nos últimos anos, de forma a enquadrarmos histórica, política e socialmente a transferência de atribuições e de competências do Estado para os Municípios neste domínio da educação (que, como se sabe, ainda prossegue, com o recente pacote de legislação sobre a descentralização).

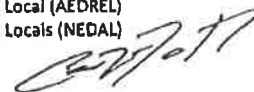
A *Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)*<sup>2</sup>, consagra o direito à educação pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade, sendo essencial, para o efeito, designadamente, uma boa rede escolar, pelo que atribui ao Estado competências na criação da rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população, estabelecendo que o planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização, com definição clara das competências dos intervenientes e na atribuição dos recursos necessários.

Pois bem, neste sentido, foi-se assistindo a uma evolução permanente, que aqui revivemos sucintamente, assumindo parte daquele Estudo.

A criação das escolas básicas integradas (EBI) – cfr. Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio - iniciou a integração física e

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto.





administrativa dos três ciclos do ensino básico<sup>3</sup>, mas até que o conceito de escolas básicas e posteriormente agrupamento escolar fosse adotado como solução política da gestão da rede escolar decorreram alguns anos<sup>4</sup>. Foi com o Decreto-Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, que se fixaram os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico. É, então, definido o processo de integração administrativa, organizacional e pedagógica das escolas básicas integradas, iniciado uma década antes, conseguindo-se, como efeito direto, uma redução substancial do número de unidades orgânicas...

Em 2003, no âmbito do reordenamento da rede educativa, foi publicado o Despacho n.º 13313/2003, de 8 de julho, que determinou o processo de agrupamento de escolas, a extinção das escolas do ensino básico mediatizado<sup>5</sup> e o encerramento das delegações escolares, tendo,

<sup>3</sup> Ver estudos de Eurico Lemos Pires (1988, 1992, 1993) sobre as escolas básicas integradas enquanto modelo escolar e social alternativo e as propostas de João Formosinho para que o ensino primário passasse de "ciclo único a ciclo intermédio da educação básica" (1998).

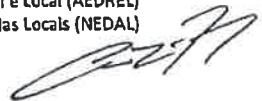
<sup>4</sup> Com produção legislativa vária:

- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio - Define o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de agosto - Procede à definição de territórios educativos de intervenção prioritária; Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de junho - Regulamenta a participação dos órgãos de administração e gestão dos Jardins de Infância e dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário no novo regime e gestão das escolas;
- Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos; Decreto Legislativo Regional n.º 18/1999/A, de 21 de maio - Adapta à Região Autónoma dos Açores o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio;
- Decreto Regulamentar n.º 10/99, de 21 de julho - Regulamenta o regime de autonomia, administração e gestão aplicável aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, estabelecendo as competências das estruturas de orientação educativa, bem como o regime de coordenação das mesmas estruturas.

<sup>5</sup> É possível verificar, na Portaria n.º 9/2017, de 5 de janeiro que ainda existe uma escola do ensino básico mediatizado - Escola do Ensino Básico Mediatizado Ilha da Culatra - apesar de no referido despacho se poder ler: "*determina-se (...) II - Extinção das escolas do ensino básico mediatizado 1- São extintas as atuais escolas do ensino básico mediatizado. 2 - Durante o ano letivo de 2003-2004, as escolas a que se refere o número anterior apenas podem lecionar o 6.º ano, extinguindo-se totalmente a partir do final do ano letivo de 2003-2004. 3 - Excepcionalmente, em situações devidamente fundamentadas pelo diretor regional de educação respetivo e autorizadas por despacho do Secretário de*



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



posteriormente, a Lei n.º 107-A/2003, de 31 de dezembro, registado “o crescimento sustentado da rede do ensino pré-escolar em articulação com as autarquias” bem como a “continuação da transferência de competências para a administração local (...) nomeadamente no reordenamento da rede de escolas do 1.º Ciclo do ensino básico.” Previa-se, então, que o Programa PER EB1 – Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico, já lançado para as regiões do Alentejo e Algarve fosse, em 2004, alargado às zonas Norte e Centro; apresentava como meta o final do ano de 2003/2004 para o encerramento de escolas com menos de 5 alunos, e 2006/2007 para o encerramento de escolas com menos de 10 alunos.

Porém, a carta escolar de cada município, prevista na LBSE, não teve o reflexo esperado, uma vez que foi restrito o número de municípios que a realizaram. Esta mudança na rede só tem efetiva tradução duas décadas depois, com a publicação do *Decreto-Lei n.º 7/2003, de 25 de janeiro*; onde é proposta a descentralização administrativa, com relevância na **concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais**, tendo como objeto a transferência de competências na área da educação e do ensino não superior, criando os *Conselhos Municipais de Educação* e as *Cartas Educativas*. Parecia estar lançada a criação de políticas de descentralização educativa que conduzissem as autarquias a assumirem a educação dos seus territórios de forma a darem resposta às necessidades educativas locais; esta tentativa de transferência para os Municípios de competências na área da Educação vem referenciada no relatório *OECD Economic Surveys: Portugal- 2004*.

Em 2007, considerada a necessidade de uma profunda renovação da

---

*Estado da Administração Educativa, as escolas do ensino básico mediatizado poderão lecionar o 5.º ano durante o ano letivo de 2003-2004, podendo funcionar, neste caso, até ao final do ano letivo de 2004-2005.”*



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



rede de equipamentos do primeiro ciclo e educação pré-escolar, surge um novo conceito de equipamento educativo – *Centro Escolar* – que, para além das salas de aula e de atividade, possui ainda um conjunto de espaços específicos que se julgava contribuir para a melhoria do sucesso ensino/aprendizagem das crianças e jovens, alargados à comunidade educativa. Azevedo (2014) corrobora esta ideia, ao dizer que os centros escolares procuram proporcionar “*ambientes educativos mais ricos, com mais recursos tecnológicos e de apoio, equipamentos diversificados, professores mais apoiados e informados*” (p. 567).

Entretanto, em 2008, surge o **Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de junho**, que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, que aqui estará em análise.

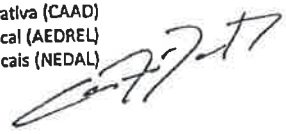
A Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho, vem determinar a extinção de estabelecimentos públicos do 1.º ciclo do ensino básico com menos de 21 alunos, bem como, a extinção dos agrupamentos de escolas constituídos exclusivamente por estabelecimentos do mesmo nível de ensino (agrupamentos horizontais de escolas). No seguimento, a Portaria n.º 1181/2010, de 16 de novembro, definiu os procedimentos de criação, alteração e extinção de agrupamentos de escolas e de estabelecimentos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário da rede pública do Ministério da Educação.

Ainda no plano da reorganização da rede educativa é publicado o **Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril** (com suas alterações), que prevê a possibilidade de constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Neste sentido, e “*considerando que os agrupamentos de escolas se têm afirmado como a mais eficaz unidade de gestão escolar em Portugal, consentânea com a finalidade do sistema de ensino público de garantir a todos os cidadãos o acesso à educação, traçando percursos*





Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



educativos coerentes ao longo dos diversos ciclos de ensino”, foram publicados os despachos n.º 4463/2011, de 11 de março e n.º 5634-F/2012, de 26 de abril.

Em termos físicos, nos últimos anos, o parque escolar foi objeto de requalificação e modernização (por exemplo, a criação dos centros escolares, a celebração de contratos de execução e a criação da “Parque Escolar”), na sequência da implementação do Programa de Modernização das Escolas Secundárias. Recorde-se que as instalações para os Ensinos Básico e Secundário foi nas duas últimas décadas uma importante área de intervenção, procurando-se a modernização e requalificação do parque escolar, o que envolveu considerável despesa com a expansão, requalificação e adequação das infraestruturas educativas através da construção de novos edifícios escolares (criação de novas escolas e substituição de instalações), ampliação e beneficiação de espaços e construção de infraestruturas desportivas (pavilhões desportivos), etc.<sup>6</sup>.

Como se sabe, o apoio financeiro aos projetos de investimento desenvolvidos nesta área pelos municípios, concretizou-se na celebração de **acordos de colaboração**, nos quais foi contratualizado o valor da comparticipação do ME. Em 2009 e 2010, o montante transferido apresentou valores bastantes consideráveis, em resultado da execução do *Programa de Requalificação das Escolas dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico* (que beneficiou de verbas do Programa Orçamental “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”).

Contudo, e naturalmente, a **manutenção** e apetrechamento das escolas é uma necessidade constante e a carência de apoios uma realidade a que os Municípios, sobretudo do interior, não podem ficar alheios. Nesta senda, pelo que nos foi dado a conhecer e pudemos constatar em

<sup>6</sup> Ver Relatório “Transferências Orçamentais para as Autarquias Locais no âmbito do PIDDAC do ME (2000-2010)”, do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação.





várias pesquisas efetuadas, tem sido habitual, os Municípios transferirem para os agrupamentos escolares as verbas recebidas do Estado para a manutenção das escolas, o que é posto agora em causa face ao Parecer da ANMP, o que reclama uma análise cuidada a alguns institutos jurídicos.

Daí que seja importante distinguir as figuras jurídicas chamadas à colação, para que definitivamente não restem dúvidas, até pelo conteúdo do douto parecer da ANMP, que foi solicitado pelo Município em 2016<sup>7</sup> (I).

### III. Transferência (e não delegação) de competências e delegação de poderes

A descentralização é um princípio importante da própria organização do Estado, e não, obviamente, exclusivo da Educação.

Nesse “caminho”<sup>8</sup>, a *Lei de Reforma da Administração Local*<sup>9</sup>, aprovada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, apresenta como princípio geral, entre outros (cfr. artigo 4.º), precisamente o *princípio da descentralização administrativa*, dedicando-lhe um título inteiro (Título IV) e vários capítulos (cfr. artigos 111.º e segs.), através do qual se visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis (cfr. artigo 112.º).

<sup>7</sup> Apesar de uma prática de “re-encaminhamento” das verbas, desde 2009.

<sup>8</sup> Como recordamos em *As Freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução)*, em *As Freguesias na Organização do Estado – Um Património Nacional* (Coord.: Carlos José Batalhão), Junho de 2016; e em *Acordos de Execução: questionário nacional e análise das primeiras respostas*, em *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 04, out/dez 2014, pp. 65 ss.

<sup>9</sup> Tal como a batizou, recorde-se, JOSE MELO ALEXANDRINO.



Ora, para tal, nos termos do artigo 111.º, a descentralização administrativa concretiza-se através da **transferência por via legislativa** de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais... Instituto que está regulamentado, apenas, nos artigos 114.º e 115.º (mas também nos artigos 111.º a 113.º, apesar destes estarem inseridos nas Disposições Gerais – Secção I - das Disposições Gerais – Cap. I – do Título IV – Descentralização Administrativa!) e que está presente nos artigos 12.º e 13.º da Lei n.º 56/2012 (para as freguesias de Lisboa). Através da “transferência de competências”, que tem carácter definitivo e universal (cfr. artigo 114.º), as competências passam a ser próprias.

Diferentemente se passa na **delegação de competências**, que opera uma descentralização administrativa *por via contratual*, cujo regime jurídico se encontra consagrado nos artigos 116.º e seguintes, também eles algo confusos face à técnica legislativa utilizada!

Trata-se, portanto, de dois institutos jurídicos diferentes que prosseguem o mesmo fim: descentralização administrativa.

A delegação de competências, pela qual se visa a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis (cfr. artigo 118.º), está configurada na Lei com uma dupla vertente:

- a) *Delegação Contratual* propriamente dita – através de contratos interadministrativos inominados (cfr. artigo 120.º), regulados nos artigos 116.º a 123.º e 131.º;
- b) *Delegação Legal* – prevista no artigo 132.º e dependente de acordos de execução, regulados pelo menos nos artigos 132.º a 135.º (aqui se revela, novamente, a péssima técnica legislativa, pois os contratos interadministrativos aparecem regulados nas

Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

disposições gerais, que, como tal, pelo menos aparentemente, se aplicam igualmente aos acordos de execução, apesar destes terem um regime jurídico específico, também ele confuso, nos artigos 132.º a 135.º, excluindo-se o artigo 136.º, dado que disciplina uma matéria que o artigo 134.º, n.º 1 estabelece expressamente para os acordos de execução!<sup>10</sup>).

### **Pois bem,**

Percebendo a distinção entre estes institutos de descentralização, podemos perceber que, não obstante a necessidade de celebração dos contratos de execução, o Decreto-Lei n.º 144/2008, 28 de julho, operou, por lei, uma **transferência de atribuições e competências** em matéria de educação (cfr. artigo 2.º), pelo que, designadamente, as atribuições de construção, manutenção e apetrechamento das escolas básicas passaram a ser próprias dos municípios.

Estamos, portanto, a falar hoje de **atribuições dos municípios** e competências (exclusivas) dos seus órgãos, contribuindo o Estado (através do Ministério da Educação) para o seu financiamento, de forma direta (na construção) ou através de transferências para os municípios (para manutenção e apetrechamento das escolas básicas).

São estas últimas que aqui estão em análise, sendo certo que, tal como doutamente expresso no Parecer da Associação Nacional de Municípios (ANMP), nenhuma *lei de habilitação* existe para que, legalmente, possa o Município delegar tais atribuições e competências para os agrupamentos escolares.

Aqui já não estamos a falar de descentralização, mas antes de um importante instrumento de desconcentração administrativa, previsto

<sup>10</sup> Por essa razão, consideramos que o artigo 136.º apenas se aplica aos contratos interadministrativos referidos no artigo 120.º!

Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

nos artigos 44.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Esta delegação constitui, antes de mais, um ato administrativo, por intermédio do qual um órgão competente (o delegante) permite, com base numa lei de habilitação, que a sua competência decisória em determinada matéria seja exercida por outro órgão (o delegado) da mesma ou de outra pessoa coletiva, conforme resulta do artigo 44.º, n.º 1 do CPA; nesta última hipótese, de pessoas coletivas diferentes, a delegação é, simultaneamente, de competências e de atribuições<sup>11</sup>.

Desta noção, unanimemente corroborada na doutrina e pelo legislador, resulta inequivocamente a necessidade de, previamente à delegação propriamente dita, haver uma lei que especificamente a preveja, a designada *lei de habilitação* (que não existe *in casu*).

É que a competência – definida na lei – tem características que assim o exige: a **irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência**, conforme artigo 36.º do CPA.

Na verdade, tendo em conta que, à luz do *princípio da legalidade*<sup>12</sup>, a Administração só pode fazer o que a lei, expressamente, lhe permitir, forçoso é concluir que (1) só existe competência nos casos em que a lei a preveja (de forma expressa) – **base legal** -, (2) que ela é **imodificável** (nem a Administração nem os particulares podem alterar o que a lei define), **irrenunciável** (não podem abdicar dela, devendo exercê-la conforme previsto na lei) e **inalienável** (apenas estão autorizados a transferir o respetivo exercício nos casos de delegação legalmente previstos)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Ver por todos, FRANCISCO FERREIRA DE ALMEIDA, *Direito Administrativo*, Almedina 2018; e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código do Procedimento Administrativo – Notas práticas e Jurisprudência*, Porto Editora, 2.ª Edição, em anotação ao artigo 44.º.

<sup>12</sup> Ver nossas anotações ao artigo 3.º do CPA, em *Novo Código do Procedimento Administrativo...*, cit.

<sup>13</sup> Ver artigos 36.º e seguintes do CPA.

Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Em suma, recordando os ensinamentos de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS:

- 1) A competência *não se presume*, pelo que só existe quando a lei inequivocamente a confere a um dado órgão (no caso, estamos a falar de atribuição e de uma pessoa coletiva).
- 2) A competência é *imodificável*, pelo que nem a Administração nem os particulares podem alterar o conteúdo ou a repartição da competência estabelecida por lei.
- 3) A competência é *irrenunciável e inalienável*, não podendo os órgãos administrativos renunciar aos seus poderes ou transmiti-los para outros órgãos da Administração ou privados.

Daí que o Parecer da ANMP (solicitado “apenas” em 2016) refira isto mesmo, face àquilo que lhe foi perguntado: é essa pergunta que determina e delimita a resposta (o parecer) que foi dada.

Efetivamente, a ANMP foi exclusivamente questionada sobre a pretensão camarária de então, de *delegar estas atribuições às escolas*, sendo que a resposta dada se cingiu a este instituto (de delegação de competências, previsto actualmente nos artigos 44.º e seguintes do CPA), pelo que devemos, aqui, para elucidar melhor e fundamentar a nossa posição, identificar os principais “factos” que envolvem a questão em análise.

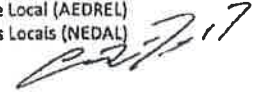
#### IV. Dos “factos” principais

Na verdade, quer em termos de facto, quer em termos de Direito, há certas circunstâncias e considerações que urge registar:




- Os Municípios dispõem de atribuições, designadamente, no domínio da Educação, Ensino e Formação Profissional, conforme alínea d), n.º 2, do artigo 23.º, do Anexo I à Lei 75/2013, de 12/9;
- À Câmara Municipal, no domínio da educação, compete, designadamente:
  - *“A realização dos investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, previstos na Carta Educativa”*, conforme refere o n.º 1, artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15/1, na versão atual;
  - *“Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município ...”*, conforme refere a alínea o), do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro, na versão atual;
  - *“(…) Apoiar atividades de natureza (...) educativa, (...) de interesse para o município (...)”*, conforme refere a alínea u), do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro, na versão atual.
- Os Agrupamentos Escolares apenas são financiados pelo Ministério da Educação relativamente aos alunos que frequentam o 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e o Ensino Secundário;
- Na sequência do estabelecido no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que desenvolveu o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, foi celebrado pelo Município de Felgueiras com o Ministério da Educação o *Contrato de Execução n.º 203/2009*, de 16 de Setembro de 2008, que concretizou aquela transferência;

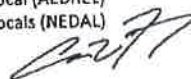




- Nos termos do artigo 2.º daquele Decreto-Lei n.º 144/2008, foram transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação nas seguintes áreas:
  - a) Pessoa não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;
  - b) Componente de apoio à família;
  - c) Atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1.º ciclo do ensino básico;
  - d) **Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;**
  - e) Ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
  - f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico
- Sendo que a transferência das referidas alíneas a), c) e d) dependia da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução (cfr. n.º 2 do artigo 2.º).
- Felgueiras tem Carta Educativa Municipal desde 2006;
- E celebrou o tal Contrato de Execução com o Ministério da Educação, sob o n.º 203/2009, em 16-09-2008, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 142, de 24 de julho de 2009 (cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 144/2008).
- Por sucessivas Leis de Orçamento de Estado, foi igualmente efectuada a transferência de património e equipamento, nomeadamente a titularidade do direito de propriedade dos prédios afetos às escolas que se encontram sob gestão municipal (cfr. artigo 89.º da LOE de 2018 – Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).
- Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, foram transferidas para os municípios as atribuições de construção,

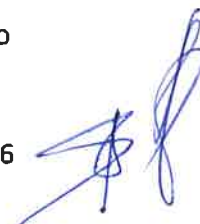


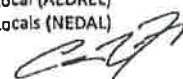




manutenção e apetrechamento das escolas básicas, com a seguinte distinção:

- a. O Ministério da Educação financia a sua construção (cfr. n.º 2);
  - b. A manutenção e apetrechamento são asseguradas por transferências para os municípios das dotações inscritas no orçamento do Ministério da educação (cfr. n.º 3)
- A partir de 2019, as transferências de recursos financeiros são incluídas no FSM.
  - Nos termos da Cláusula 4.ª do Contrato n.º 203/2009, foram transferidas para o Município de Felgueiras as competências de construção e ampliação das escolas básicas nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 144/2008,
  - Bem como as competências relativas à manutenção e apetrechamento das escolas básicas identificadas no Anexo III.
  - Desde então, foram deliberadas pela Câmara Municipal de Felgueiras, pelo menos em 2009, 2010 e 2012 (e ordenada a última em 2017), transferências de verbas recebidas ao abrigo do Contrato n.º 203/2009 e da transferência de competências.
  - Sempre tendo em conta também a reunião da Comissão de Acompanhamento e Controlo do Contrato de Execução realizada no dia 20-03-2009 (cfr. Ata n.º 08, de 15-04-2009 e Ata n.º 18, de 16-09-2009; Ata n.º 12, de 16-06-2010 e Ata n.º 16, de 4-08-2010; Ata n.º 17, de 27-7-2011 e Ata n.º 23, de 7-12-2011).
  - A Câmara Municipal em 2009, 2010 e 2011 assumiu diretamente o *“encargo com a realização das obras de remodelação”* do Agrupamento de Escolas D. Manuel de Faria e Sousa, ficando com a gestão do montante apurado.
  - Com a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, os Municípios dispõem de atribuições no domínio da educação, ensino e formação





profissional [cfr. artigo 23.º, n.º 2 alínea d) do seu Anexo I] e a Câmara Municipal de competências várias conforme acima identificado.

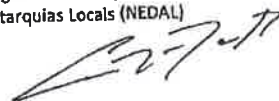
- Em 02-01-2016 o Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras solicita um parecer à ANMP relativo à pretendida “*delegação de competências*” da Câmara Municipal nos Diretores dos Agrupamentos de Escolas.
- Em 05-02-2016, a ANMP remete Informação do Gabinete Jurídico onde se conclui que “*por falta de habilitação legal, não é possível o Município delegar nos responsáveis legais dos agrupamentos de Escolas a possibilidade de promover pequenas reparações de edifícios escolares abrangidos no referido contrato n.º 203/2009*”.
- Por e-mail de 19-05-2017 o Senhor Vereador Dr. João Sousa solicita à Chefe da Divisão de Finanças e Património “*se programe a restante transferência até 7 de junho*”.
- Em reunião de Câmara de 15-11-2018 foi deliberado manter essa prática corrente, mas questionou-se, à luz daquela Informação Jurídica que então foi identificada, a legalidade da mesma.

Perante tal, e face àquela Informação, que aparentemente desconheciam, a Divisão Jurídica e os Serviços de Educação da Câmara Municipal de Felgueiras solicitaram o presente parecer.

Porém, como revela esta sequência factual e jurídica, nenhuma variação legislativa ocorreu que alterasse o enquadramento e interpretação do Decreto-Lei n.º 144/2008, que procedeu – nalguns casos, com a condição de celebração de Contrato de Execução – à **transferência de competências** do Estado para os municípios, pelo que, desde então, tais competências passaram a ser **competências próprias** do Município.



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



## V. As transferências de verbas (e não de competências)

Como se percebe de tudo quanto aqui já se explicou, e perante a factualidade assente que acabamos de enunciar, resulta evidente que o Município de Felgueiras, **exercendo a sua competência própria**, no domínio da educação, relativamente à **manutenção das escolas**, pretende fazer face às pequenas despesas de manutenção urgentes e inadiáveis, decidindo, como **meio para a sua realização e execução da sua decisão**, transferir “pequenas verbas” para os Agrupamentos Escolares; ou seja, da mesma forma que a Câmara Municipal pode decidir “... sobre formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes...” ou “Apoiar atividades de natureza (...) educativa, (...) de interesse para o município (...)” [cfr. artigo 33.º, n.º 1 alíneas o) e u), respetivamente, do Anexo I da Lei n.º 75/2013], pode decidir também proceder à manutenção das suas escolas, transferindo verbas para esse exclusivo efeito para os respetivos agrupamentos [à luz dos artigos 2.º, n.º 1 alínea d), 8.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 144/2008 e artigo 4.º do Contrato de Execução n.º 203/2009].

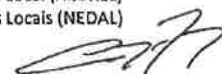
Esta é, de acordo com ponderação do Município, a forma mais célere, eficaz e eficiente de exercer a competência em causa, *maxime* quanto às necessidades urgentes de manutenção, *in casu*, sentidas por dois dos agrupamentos escolares.

Por isso,

E em conclusão, não está o Município de Felgueiras a alienar, renunciar ou modificar a competência própria que detém legalmente quanto à manutenção dos estabelecimentos de ensino sob sua gestão e sua propriedade (por efeito das sucessivas LOE), não pretendendo, ao invés do que aparentemente aconteceu em 2016 (e que motivou o pedido de



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



parecer à ANMP), delegar tal atribuição e competência em qualquer entidade e/ou órgão administrativo,

Bem pelo contrário, o que está em causa é, justamente, o **exercício das suas competências**.

Ou seja,

Para assegurar, precisamente, o efetivo exercício das competências que em 2008/2009 lhe foram transferidas e que, por isso, são competências próprias, o Município de Felgueiras pretende proceder à transferência de verbas para os respetivos agrupamentos escolares, designadamente, de imediato, para aqueles que maiores necessidades revelam.

Estamos, pois, inegavelmente, no exercício de competências próprias e não em sede de delegação de competências.

Efetivamente,

Não obstante a transferência efetuada anteriormente, em 2017<sup>14</sup>, pelo Executivo de então, a degradação dos edifícios e serviços disponibilizados à comunidade educativa é uma evidência que o Município pretende obviar, procurando *in casu* dar uma resposta imediata às várias solicitações de manutenção comunicadas diariamente pelas escolas básicas à Câmara Municipal, de forma a assegurar as condições mínimas para o seu normal funcionamento.

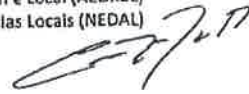
Daí que em causa no caso concreto não esteja qualquer *pretensão de delegação de competências*, ao invés do pressuposto do Parecer da ANMP de 2016, que teve por base a **solicitação do Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal Dr. João Sousa**, que expressamente coloca apenas a questão de “concretizar a pretendida delegação de competências, (e) se o pode fazer nos Diretores dos Agrupamentos de Escolas...”.

---

<sup>14</sup> Portanto, já depois do Parecer da ANMP...



Carlos José Botelho  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



Isto é, o que então a Câmara Municipal de Felgueiras, por intermédio daquele seu Vice-Presidente, questionou a ANMP foi, expressamente, a possibilidade de **delegação de competências**, o que, como vimos, implicava “passar” a competência do Município para as escolas. Esta “transferência da competência” implicava a existência da tal lei de habilitação, que não existe, pelo que, muito bem, a ANMP elucidou ser legalmente impossível **aquela pretensão de delegação**.

O que ora está em causa é absolutamente distinto.

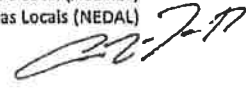
Em causa está o **exercício dessa competência própria** pela Câmara Municipal. E a prova disso mesmo é que a transferência de verbas em equação surge face às solicitações de manutenção comunicadas diariamente pelas escolas básicas. São comunicadas pelas escolas ao Município precisamente para este exercer essa sua competência. Bastará esta constatação para perceber que não estamos perante qualquer forma de delegação de competências, mas antes, e tão-só, perante o seu exercício pela entidade legalmente competente.

Exercício naturalmente discricionário e, portanto, com alguma “margem de decisão”, como aliás se constatou no Relatório Final sobre a “Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho)”, datado de Abril de 2012<sup>15</sup>, onde expressamente se admite que *“as autarquias adotam estratégias diversas do ponto de vista da gestão das competências relativas à conservação dos estabelecimentos de ensino. Algumas autarquias optaram, à partida, por excluir do Contrato de Execução os estabelecimentos em pior estado de conservação; outras aceitaram todas as escolas, sem exceção. A verba destinada a esta rubrica é gerida de forma mais ou menos rígida, conforme as opções das Câmaras Municipais.”* (página 74)

---

<sup>15</sup> Disponível online.





E é, exatamente, quanto à **gestão da verba destinada à manutenção**, que o Relatório revela a principal conclusão quanto à matéria que aqui nos ocupa: *“Este é um domínio em que a gestão das verbas transferidas pela Administração Central assume alguma variabilidade, sendo que as autarquias podem optar entre diferentes modelos de cooperação com os estabelecimentos de ensino:*

- *A verba pode ser transferida para os órgãos de gestão escolar, passando estes a ser os primeiros responsáveis pela gestão do montante;*
- *pode transferir-se a verba para os órgãos de gestão escolar supervisionando a autarquia a gestão do montante;*  
*ou*
- *a autarquia pode ser a exclusiva responsável pela gestão da verba, atendendo às solicitações dos órgãos de gestão escolar.”*

(página 76)

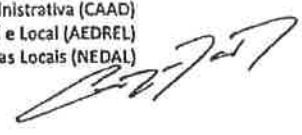
Por isso,

Concluindo, sem mais delongas, a situação em análise nada tem a ver com a delegação de competências e, portanto, com o Parecer da ANMP, pois no caso em análise o Município está a utilizar as verbas para as finalidades previstas e para cumprir os objetivos delineados na Lei, pelo que não está a alienar ou renunciar à sua competência (delegando-a), apenas a *acertar-se* com quem está mais próximo do problema na sua resolução, *maxime* naquela que reclama urgência e atuação imediata.

Em causa está, pois, uma escolha municipal, no exercício discricionário da sua competência própria, há muito transferida para a sua esfera de atribuições (do Município) e competências (da Câmara Municipal), apenas se aconselhando, por razões de transparência e de segurança e



Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



certeza jurídicas, a celebração de um **“Protocolo de Colaboração”** com o Agrupamento em causa.

## CONCLUSÃO

Pode o Município exercer a sua competência de manutenção das escolas abrangidas pelo Contrato de Execução n.º 203/2009, decidindo os meios a utilizar para o efeito, nomeadamente proceder às transferências pretendidas, *maxime* para os agrupamentos escolares que necessitam urgentemente delas para manutenção imediata, face ao estado de degradação significativa dos edifícios e serviços disponibilizados às respetivas comunidades educativas.

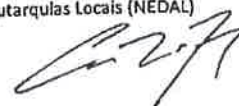
Uma coisa é, como vimos, o Município transferir as verbas, decidindo no âmbito das suas competências legalmente atribuídas, outra é transferir a própria competência, o que lhe está legalmente vedado, por falta de lei de habilitação.

Daí que as escolas se dirijam ao Município para que este, exercendo a sua competência, decida proceder à manutenção da(s) escola(s) em causa, decidindo (ele próprio) transferir a verba necessária para o efeito, o que deve estar juridicamente enquadrado por um **“Protocolo de Colaboração”** a celebrar com o Agrupamento em causa, onde se identifica, designadamente, (1) o valor a transferir, (2) a forma da transferência, (3) as obrigações do agrupamento escolar, (4) as sanções pelo incumprimento e (5) o prazo de vigência do “Protocolo”.

Eis o nosso parecer.

**MAS:**

Carlos José Batalhão  
Mestre em Direito  
Especialista em Direito Administrativo  
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)  
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)  
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)



### “EXTRA-PARECER”

Esta evidência não nos impede de ir mais longe na apreciação de toda a situação envolvida na questão que nos foi colocada.

É que o domínio da Educação tem várias legislações especiais, que nos permite avançar para outros instrumentos jurídicos que, eventualmente, no exercício das suas competências, o Município pretenda abraçar.

Estamos a pensar nos denominados **Contratos de Autonomia**, a negociar entre a escola, o Ministério da Educação e a Câmara Municipal competente.

Como se sabe, o *Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de abril*, aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, prevendo a hipótese (legal) de os agrupamentos de escolas tomarem decisões em diversos domínios, nomeadamente da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira (cfr. artigo 8.º, n.º 1).

Nesse sentido, e desde logo, o diretor do órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas tem competência para “gerir as instalações, espaços e equipamento, bem como os outros recursos educativos”, bem como “estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação” com autarquias [cfr. artigo 20.º, n.º 4 alíneas h) e i)], podendo, no entanto, desenvolver-se a aprofundar-se a autonomia dos agrupamentos “com base na sua iniciativa e e segundo um processo ao longo do qual lhe podem ser reconhecidos diferentes níveis de competência e de responsabilidade, de acordo com a





capacidade demonstrada para assegurar o respetivo exercício” (cfr. artigo 56.º).

É nesta perspetiva e enquadramento que surge o designado **Contrato de Autonomia** (cuja celebração persegue objetivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência, nos termos do n.º 3 daquele normativo legal); conforme dispõe o artigo 57.º, este é o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação e Ciência, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas; desenvolvendo-se a autonomia através da atribuição de competências em vários domínios identificados no artigo 58.º, designadamente:

- i) *Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir;*

A extensão das competências a transferir depende do resultado da negociação referida no n.º 2 do artigo 56.º, tendo por base a proposta apresentada pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada e a avaliação realizada pela administração educativa sobre a capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada para o seu exercício.

Concluindo, um instrumento que pode (deve) ser equacionado pelo Município e suas escolas.

Porto, 28 de novembro de 2018

O Consultor Jurídico,

