



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**Título: Análise dos Instrumentos Previsionais e de Prestação de
Contas das Autarquias Locais – Extensão e Limitações**

Elaborado por: Nuno Miguel Batalha Cavalheiro

Orientador: Prof. Dra. Maria da Conceição Peixe Rego

Mestrado em Economia

Área de especialização: *Economia Regional e Desenvolvimento Local*

Relatório Profissional

Évora, janeiro 2015

*À minha mulher, Noélia.
Aos meus filhos, Miguel, Rita e Joana.
Com todo o amor.*

Agradecimentos

À Professora Dra. Maria da Conceição Rego pelo grande empenho e disponibilidade demonstrado na elaboração deste trabalho, contribuindo de uma forma célere com sugestões e orientações que tornaram possível a sua concretização.

Aos meus pais, Luís e Filomena, por tudo o que fizeram por mim, pelos valores que me transmitiram, a quem devo o que sou hoje. Pela especial dedicação aos filhos, à minha mãe. Também aos meus irmãos, Ricardo e Vasco, sempre presentes.

À minha mulher Noélia, pilar fundamental da minha vida, pelo apoio e incentivo e pela partilha de um projeto de vida em comum, construído com todo o amor do mundo.

Aos meus filhos Miguel, Rita e Joana, com quem aprendo todos os dias, pelo amor e alegria que me transmitem. Afinal são o meu orgulho e os meus amores.

Resumo

Os processos de globalização, de transferência de competências para governos supranacionais, a reorganização administrativa do território nacional e redução de serviços públicos são uma realidade que tende a afastar os processos de decisão das pessoas.

O papel dos governos subnacionais (municípios) e o modo como podem contribuir para promover o desenvolvimento local é um tema de particular interesse.

O objetivo deste trabalho é analisar as atribuições e competências dos municípios e os instrumentos financeiros que dispõem, perceber até que ponto podem ser facilitadores de uma intervenção local que contribua para o desenvolvimento económico e social dos concelhos.

Procura-se compreender se o enquadramento do papel dos municípios é suportado por uma autonomia financeira que crie condições para uma intervenção territorial promotora do desenvolvimento local.

A metodologia utilizada passou por uma análise teórica e interpretação dos documentos previsionais e de prestação de contas dos municípios e a análise do respetivo enquadramento legislativo.

Palavras - Chave

Municípios, Atribuições e Competências, Autonomia Financeira, Desenvolvimento.

Abstract

Globalization processes, the transfer of competences to supranational governments, the administrative reorganization of the national territory and reduced public services are a reality that is alienating the decision processes of people. The role of subnational governments (municipalities) and how they can contribute to promoting local development is a subject of particular interest. The objective of this work is to analyze the attributions and competences of municipalities and the financial instruments that have, to realize up to which point there can be facilitators of a local intervention that contributes to economic and social development of the municipalities.

It seeks to understand if the legal context of municipalities is supported by a financial autonomy that creates conditions for a territorial intervention promoter of local development intervention.

The methodology used was a theoretical analysis and interpretation of previsional financial documents and accountability documents and the respective legal context.

KeyWords:

Municipalities, Attributions and Competences, Financial Autonomy Development

ÍNDICE

Índice de anexos	vii
Índice de Figuras e Gráficos.....	viii
Índice de Quadros.....	ix
Abreviaturas e Siglas.....	x
1 - Introdução	1
2 - Análise dos Instrumentos Previsionais e de Prestação de Contas das Autarquias Locais – Extensão e Limitações	3
2.1 - Apresentação do tema, enquadramento e caracterização das competências adquiridas	3
2.2. - Enquadramento Teórico	6
2.2.1. - A Globalização, os Territórios e o Desenvolvimento	6
2.2.2. - Descentralização e os Governos Locais	13
2.2.3. – Municípios	17
2.3. - A Realidade Portuguesa	19
2.3.1. - Princípios Fundamentais de Organização de Funcionamento das Autarquias Locais	26
2.3.2. - A Gestão Financeira e Orçamental.....	42
2.3.3. – As Finanças Locais.....	43
2.4. - Conclusão	66
2.5 – Bibliografia.....	71
2.6 – Anexos – Dados relativos à execução orçamental e situação patrimonial dos municípios	76
3 - Curriculum Vitae Detalhado	80
3.1 – Análise detalhada do Curriculum Vitae	80
3.2 – Curriculum Vitae	89
4 - Anexos	102

Índice de anexos

Anexo n.º 1: Certificado de Habilitações da Licenciatura em Economia na UE	103
Anexo n.º 2: Certificado do Curso de Especialização do Mestrado de Economia - Especialização em Economia Regional na U.E.....	104
Anexo n.º 3: Certificado do Curso de Especialização em Regime Jurídico de Pessoal das Autarquias Locais.....	105
Anexo n.º 4: Certificado da Formação para Altos Dirigentes da Administração Local	106
Anexo n.º 5: Comprovativo do desempenho de funções de vogal no Conselho de Administração das entidades Gesamb e Habévora e funções no Conselho Consultivo da Habévora.....	107
Anexo n.º 6: Comprovativo de funções de Notário Privativo e Oficial Público	109
Anexo n.º 7: Comprovativo da nomeação para os cargos de dirigente	110

Índice de Figuras e Gráficos

Figura n.º 1 – Provisão de bens públicos -Centralização/Descentralização	16
Gráfico 1 – Receitas Municipais Totais (2010-2012)	33
Gráfico 2 – Despesas Municipais Totais (2010-2012)	33
Gráfico 3 – Evolução da Receita Cobrada Líquida e Compromissos Assumidos do Exercício (2010-2012).....	34
Gráfico 4 - Peso percentual das Despesas c/Pessoal nas Despesas Municipais Totais (2010-2012)	39
Gráfico 5 - Peso Percentual das Despesas c/Pessoal nas Despesas Correntes Totais (2010-2012)	40
Gráfico 6 – Evolução do N.º de Trabalhadores dos Serviços Municipais e Municipalizados (2010-2012).....	40
Gráfico 7 – Grau de Independência Financeira dos Municípios (2006-2012)	49
Gráfico 8 – Peso Percentual das Receitas por Ecn no Total das Receitas Municipais (2012)	51
Gráfico 9 – Receitas Municipais em Impostos Diretos (2010-2012)	53
Gráfico 10 – Evolução das Receitas Municipais referentes às Transferências do Estado relativas à Participação nos Impostos (2002-2014).....	54
Gráfico 11 – Municípios com um PMP superior a 90 dias (2008-2012)	64
Gráfico 12 – Média do PMP Municipal (2008-2012)	65
Gráfico 13 – Dívidas Municipais a Terceiros (2008-2012).....	65

Índice de Quadros

Quadro 1 – Eixos de Atuação do Documento Verde.....	20
Quadro 2 – Competências dos municípios	28
Quadro 3 – Atribuições dos Municípios.....	28
Quadro 4 – Delegação de Competências dos Municípios	30
Quadro 5 – Delegação de Competências Obrigatórias	31
Quadro 6 – Receitas Municipais.....	47
Quadro 7 - Receitas dos municípios portugueses (2010 – 2012)	76
Quadro 8 - Despesas dos municípios portugueses (2010-2012).....	76
Quadro 9 - Receita cobrada líquida e Compromissos assumidos do exercício (2010-2012).....	76
Quadro 10 - Peso das despesas com pessoal nas despesas totais (2010-2012)	76
Quadro 11 - Peso das despesas com pessoal nas despesas correntes (2010-2012)	77
Quadro 12 - Número de trabalhadores dos serviços municipais e municipalizados (2010-2012)	77
Quadro 13 - Evolução da Estrutura Financeira dos Municípios (2006-2012).....	77
Quadro 14 - Peso Percentual das Receitas por Ecn no Total das Receitas Municipais	77
Quadro 15 - Receitas Municipais em Impostos Diretos (2010-2012).....	78
Quadro 16 - Receitas Municipais referentes às Transferências do Estado relativas à Participação nos Impostos (2002-2014)	78
Quadro 17 - Número de municípios com um PMP superior a 90 dias (2008-2012)..	78
Quadro 18 - Prazos Médios de Pagamento de 2008 a 2012	78
Quadro 19 - Dividas Municipais a Terceiros (2008-2012).....	79

Abreviaturas e Siglas

CCP - Código de Contratos Públicos

CFP – Conselho das Finanças Públicas

CMB – Câmara Municipal de Borba

CME – Câmara Municipal de Évora

CP – Curto Prazo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGO – Direção Geral do Orçamento

Documento Verde – Documento Verde da Reforma da Administração Local

ERSAR – Entidade Reguladora dos Setores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IUC – Imposto Único de Circulação

LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

LFL – Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro)

LOE – Lei do Orçamento de Estado

Memorando – Memorando de entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica

MLP – Médio e Longo Prazo

PAEL – Programa de Apoio à Economia Local

PMP – Prazo Médio de Pagamentos

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPL – Proposta de Lei

RFAL – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)

RJAEL – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (Lei 50/2012 de 31 de agosto que aprova o regime jurídico da atividade empresarial Local e das participações locais)

SEL – Setor Empresarial Local

1 - Introdução

A exposição que as economias locais enfrentam atualmente em virtude do processo de globalização, combinada com a reorganização administrativa do território que reduz o número de autarquias e de serviços públicos, coloca um conjunto de novos desafios aos municípios, enquanto agentes territoriais. Mas o papel que estes podem e devem desempenhar não pode ser dissociado das suas atribuições e competências nem dos meios financeiros disponíveis para a sua concretização, pois destes resulta em grande medida os limites à sua capacidade para intervir.

Assim, na presente conjuntura económico-financeira que o país atravessa, a análise ao enquadramento dos documentos previsionais e de prestação de contas dos municípios enquanto instrumentos de intervenção territorial, assume um papel de particular relevância. Acresce o facto de que, em 2014, entrou em vigor um novo regime financeiro e jurídico das autarquias locais, o que releva a atualidade do tema.

O presente trabalho tem como objetivo a obtenção do grau de Mestre e enquadra-se no nº 3 do despacho 40/2011 de 20 de Maio com o aditamento através do despacho 87/2011 de 30 de Novembro da Universidade de Évora.

Este trabalho surge na sequência da experiência profissional e das competências adquiridas no desempenho de funções em municípios, dando especial destaque ao papel de economista e ao percurso enquanto dirigente, responsável pela divisão administrativa (incluindo área financeira e recursos humanos) da Câmara Municipal de Borba ou pela divisão de ação social, associativismo e juventude da Câmara Municipal de Évora. Também enquanto responsável pelo Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento Económico da CMB ou vogal do conselho de administração de empresas de âmbito municipal ou intermunicipal, tais como, Gesamb - Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM ou Habévora – Gestão Habitacional, EEM.

Por fim, referir que o Curso de Especialização do Mestrado em Economia Regional, obtido após aproveitamento na componente letiva do Mestrado, ramo de especialização em economia regional, representa de igual modo uma mais-valia para o relatório a apresentar.

Pretendemos através da análise das atribuições e competências dos municípios e dos instrumentos financeiros que dispõem, perceber até que ponto podem ser instrumentos facilitadores de uma intervenção local que contribua para o

desenvolvimento económico e social dos concelhos onde se inserem e para a melhoria das condições de vida das populações.

Essencialmente procura-se compreender se o enquadramento do papel dos municípios é suportado por uma autonomia financeira que crie condições para uma intervenção territorial promotora do desenvolvimento local.

Neste trabalho procuramos primeiramente posicionar o papel dos territórios ao nível do desenvolvimento num mundo globalizado. De seguida identificamos ao nível dos governos locais o papel da política orçamental. Para encerrar o enquadramento teórico caracterizamos os municípios enquanto um dos níveis de governos locais existentes em Portugal.

Na segunda parte deste trabalho tratamos a realidade portuguesa. Analisamos a autonomia dos municípios ao nível da organização, funcionamento, atribuições e competências, bem como ao nível das finanças locais. Ainda identificamos aquilo que entendemos como desafios e oportunidades para os municípios contribuírem para reforçar o desenvolvimento local.

Por último, efetuamos uma análise detalhada do *Curriculum Vitae*, onde se destaca a experiência e contributos para esta temática.

2 - Análise dos Instrumentos Previsionais e de Prestação de Contas das Autarquias Locais – Extensão e Limitações

2.1 - Apresentação do tema, enquadramento e caracterização das competências adquiridas

O presente trabalho surge na sequência da experiência profissional e das competências adquiridas no desempenho de funções em municípios, dando especial destaque ao papel de economista e ao percurso enquanto dirigente, responsável pela divisão administrativa (incluindo área financeira e recursos humanos) da Câmara Municipal de Borba ou pela divisão de ação social, associativismo e juventude da Câmara Municipal de Évora. Enquanto responsável pelo Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento Económico da CMB ou vogal do conselho de administração de empresas de âmbito municipal ou intermunicipal, tais como, Gesamb - Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM ou Habévora – Gestão Habitacional, EEM.

Acresce, referir que o Curso de Especialização do Mestrado em Economia Regional obtido após aproveitamento na componente letiva do Mestrado, ramo de especialização em economia regional, representa de igual modo uma mais-valia para o relatório a apresentar e o interesse pessoal relativamente a matérias relacionadas com o desenvolvimento local.

O documento reflete um percurso profissional de mais de quinze anos de trabalho desenvolvido em municípios, determinado naturalmente, pelas competências dos serviços municipais onde foram exercidas funções e pela moldura legal que enquadra o papel dos municípios.

Sendo o enquadramento económico-financeiro transversal a toda a atividade dos municípios e determinante num contexto de exigência crescente a nível orçamental, a análise dos instrumentos previsionais e de prestação de contas das autarquias locais (Extensão e Limitações) é um tema de particular interesse porque direta ou indiretamente interfere com a capacidade dos municípios agirem e contribuírem para o desenvolvimento socioeconómico dos concelhos. Importa ainda referir que a entrada em vigor, em 2014, de um novo regime financeiro e jurídico das autarquias locais releva a atualidade do tema escolhido.

Das tarefas desenvolvidas ao nível do percurso profissional, destacamos:

1. Em primeiro lugar ao nível da área financeira e administrativa:
 - Responsável pela elaboração dos documentos previsionais (Orçamento, PPI e PA) e de prestação de contas;
 - Responsável pelo controlo da execução orçamental, patrimonial, analítica, inventariação e registo do património;
 - Responsável pelo planeamento, elaboração e gestão dos processos de candidaturas a fundos comunitários e outras fontes de financiamento;
 - Responsável pelos procedimentos concursais inerentes a aquisição de bens e serviços e empreitadas;
 - Responsável pelos procedimentos inerentes ao recrutamento de pessoal;
 - Participação como júri nos procedimentos concursais de aquisição bens e serviços, empreitadas (comissão de abertura e análise de propostas) e recrutamento de pessoal;
 - Responsável do grupo de trabalho base relativo à implementação do SIADAP na entidade;
 - Responsável pelo processo administrativo e análise económica de empréstimos e outros produtos financeiros;
 - Responsável pelo processo de implementação do POCAL e de contabilidade analítica na CMB.

2. Em segundo lugar ao nível da ação social e associativismo:
 - Coordenação e implementação de medidas e iniciativas municipais relativas à ação social e juventude;
 - Promoção e gestão do atendimento social efetuado aos munícipes;
 - Dinamização do Conselho Local de Ação Social;
 - Coordenação da revisão do Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social, Carta Social e outros instrumentos de planeamento social.

3. Em terceiro lugar ao nível do desenvolvimento económico:
 - Apoio ao tecido empresarial do Concelho;
 - Responsável pela implementação e gestão de eventos como "Festa da Vinha e do Vinho" e "Feira do Queijo".

Considero que, a experiência profissional adquirida ao longo de 10 anos numa autarquia de pequena dimensão foi uma mais-valia importante, no sentido em que permitiu adquirir um conhecimento alargado em diversas áreas/funções e aprofundar diversas matérias, através da possibilidade de acompanhar na íntegra a execução de diversos processos. Os 5 anos em que desempenhei funções como dirigente na área social, contribuiu para o enriquecimento profissional e pessoal no sentido em que envolve tarefas que permitem comprovar no terreno que o contributo dos municípios é essencial para a melhoria das condições de vida das populações e gera um conjunto de externalidades positivas que não podem ser reduzidas a uma simples conta de deve e haver.

Assim, as experiências e competências adquiridas ao longo do percurso profissional e académico (desenvolvidas e discriminadas posteriormente) são fundamentais para aprofundar o tema escolhido da forma integrada e complementar que se justifica.

2.2. - Enquadramento Teórico

2.2.1. - A Globalização, os Territórios e o Desenvolvimento

Com a globalização surge uma reorganização da economia mundial que coloca novos desafios às economias locais. Se por um lado os territórios ficam mais permeáveis a efeitos externos, por outro promovem-se novas centralidades à escala global.

Num contexto que pode parecer adverso aos territórios, face à dimensão atual dos mercados provocados pelo esbater de fronteiras económicas, refletir sobre o posicionamento das economias locais que os integram é essencial para definir o papel das cidades numa realidade global mais vasta.

As cidades e regiões devem ser entendidas como parte de, ao invés de separado de (Amin e Thirft, 1994).

Se entendermos cada território como um espaço único, resultado das estratégias organizacionais, da sua história, cultura, especificidade, temporalidade, identidade e aprendizagem, os fatores locais de diferenciação podem ter um papel fundamental no modo como cada local responde aos desafios da globalização.

“O território deve ter uma posição pró ativa e procurar atuar sobre os fatores que influenciam o seu desenvolvimento. As regiões devem escrever os seus próprios guiões de desenvolvimento económico” (Hudson, 1999/2001: 12).

Segundo Porter (1989), o ambiente onde as indústrias operam são considerados decisivos para a criação de vantagem competitiva, a qual acontece num sistema dinâmico, mutuamente fortalecedor em cada um dos determinantes¹ influi e é influenciado pelos outros.

Sem o estatuto dos determinantes, surgem mais duas variáveis importantes que completam o *diamante*, nomeadamente, o acaso e o governo. O acaso resulta de acontecimentos fora do controle empresarial ou estatal, nomeadamente, invenções puras, descobertas tecnológicas, guerras, entre outros. O governo surge como uma entidade que pode melhorar ou piorar a vantagem nacional, através do modo como a sua

¹ Para Porter (1989) surgem quatro etapas de desenvolvimento competitivo nacional, nomeadamente: Impulsionada por fatores; Impulsionada pelo investimento; Impulsionada pela inovação; Impulsionada pela riqueza.

Cada fase compreende diferentes indústrias e segmentos de industriais bem como diferentes estratégias e políticas governamentais. As primeiras três fases são normalmente de crescimento e prosperidade económica e a última fase de estagnação e declínio, cada uma é relacionada com os 4 determinantes do *diamante*, nomeadamente: Condições de fatores; Condições de Procura; Industrias Correlacionadas e de apoio; Estratégia, Estrutura e Rivalidade das Empresas.

ação influência os quatro determinantes do *diamante*, mas a política governamental está condenada ao fracasso se for a única fonte de vantagem competitiva. Em virtude das assimetrias de desenvolvimento da economia nacional, também as políticas regionais podem ganhar algum relevo, através da forma como influenciam os determinantes do *diamante*, contudo o modo utilizado, subsídios indiscriminados para garantir a presença de indústrias nas regiões mais pobres, raramente tem conduzido ao impacto desejado.

“A política regional será mais eficiente se seguir o princípio de trabalhar sobre grupos. Atrações para grupos, na forma de universidades, laboratórios de pesquisa, infraestrutura especializada ou a reserva de mão-de-obra habilitada são muito mais eficientes que os subsídios. A melhor política regional identifica núcleos de vigor industrial e trabalha sobre eles para estimular os grupos geograficamente concentrados” (Porter, 1989: 732).

Às variáveis anteriores, acrescenta Porter, a importância da contribuição do papel da história social, política, dos fatores culturais, das normas sociais, dos líderes, para o sucesso competitivo, através da influência destes no ambiente enfrentado pelas empresas e pelos determinantes do *diamante*. Embora referidas, estas vertentes são pouco exploradas e mencionadas apenas de forma superficial.

Contudo, a importância do tecido social e institucional e a sua relevância para o crescimento económico, bem como a questão da aprendizagem, acumulação e difusão de conhecimento (capital humano), só é amplamente analisado, através de um conceito sócio – institucional de base territorial. Em que a acumulação de conhecimento e os vários tipos de aprendizagem² que fomentam a inovação são elementos fundamentais.

–“Tal natureza coletiva decorre da forma como a estrutura económica e a estrutura institucional afetam, simultaneamente, os vários tipos de aprendizagem que alimentam a inovação” (Lopes, 2001: 75)

Esta perspetiva valoriza a aprendizagem dentro do conjunto de relações sociais e institucionais que a estruturam e cria um modo de aprendizagem coletiva de base territorial. Surge assim ligada a uma conceção institucionalista do desenvolvimento económico que surgiu na década de 80 e procura valorizar a contribuição dos elementos sociais e organizativos para a atividade económica. O território é deste modo um elemento central do desenvolvimento, bem como todo o conjunto histórico, cultural,

² *Learning – by – doing, Learning – by – using, Learning – by – interacting, Learning – by – trying* (Lopes, 2001)

social, de valores, de códigos, normas, conduta, aprendizagem e conhecimento que o compõem.

O sistema local é uma ligação essencial na cadeia de aquisição, circulação e armegemagem do novo conhecimento (Becattini e Rullani, 2000).

Esta abordagem leva a que se considere que os comportamentos dos indivíduos não são absolutamente racionais, mas que a decisão racional é sim condicionada e moldada por fatores externos que resultam da influência social e institucional a que o indivíduo é sujeito.

“Fatores como estrutura institucional, rotina, normas sociais e cultura afetam não apenas as nossas eventuais ações, mas também as nossas visões do mundo e as finalidades que pretendemos alcançar” (Hodgson, 1998: 62).

Assim, o indivíduo ao agir racionalmente já comporta na sua decisão a influência de um conjunto de fatores sociais e institucionais.

As instituições, quer sejam sociais, empresas, públicas ou privadas, definem os seus mecanismos de decisão através da coexistência no seu interior de uma panóplia de interesses e motivações individuais, as quais são geridas através de uma hierarquia que contribui para estabilizar as suas ações e conduta comportamental. Sem no entanto se poder considerar como uma adesão mecânica a um comportamento pré-estabelecido. As ações estão enraizadas na rede social de relações e dessa forma as instituições atuam no sentido de estabilizar um conjunto de práticas económicas de um determinado território.

Contudo, este modelo de conduta e ações não é estático e sempre que as convenções vigentes sofrem cisões, existe a possibilidade de ruturas.

“As instituições económicas são complexos de hábitos, papéis e comportamento convencionais. Contudo, dado o impacte das mudanças tecnológicas e sociais na sociedade moderna industrial e as novas conceções contraditórias e tradições abandonadas por cada inovação na gestão e na técnica, o carácter cumulativo do desenvolvimento económico pode gerar crises ocasionais, mais do que transformação ou avanços contínuos e graduais.” (Hodgson, 1998: 141).

A presença de convenções formais ou informais, fortemente ligadas com a cultura dominante em determinado local é um fator fundamental ao nível da tomada de decisões em função da cadeia hierárquica instituída. Não sendo o único, a hierarquia é um elemento fundamental no modelo de governo das instituições.

O território surge dotado de personalidade, é um elemento gerador de interações, intra e inter instituições, que contribuem para a construção social, mantida através do

tempo e do espaço, produtora de um modo semelhante de atuação e comportamento. O território deixa de ser um mero repositório de fatores e conquista a dimensão de um fator de competitividade territorial.

As instituições, no seu sentido lato e o mercado são característicos de determinado local e função dos processos aí socialmente instituídos, o que se traduz na perda de validade abstrata dos processos em qualquer território.

Esta abordagem dá assim lugar a conceitos como o de *Embeddedness*³ e *Institucional Thickness*⁴. O primeiro conceito é proposto inicialmente por Granovetter (1985), que evidencia a importância do território enquanto guardião de uma identidade construída através do tempo e assente nas relações sociais formais ou informais geradas em determinado espaço. É um conceito em que a estrutura das redes sociais afeta a atuação da atividade económica.

O conceito de *Institucional Thickness* reclama que o sucesso económico também é função da espessura institucional e da sua variedade, interação e identidade sócio - cultural. É um conceito construído maioritariamente por três fatores:

- Uma forte presença institucional;
- Altos níveis de interação entre as instituições locais;
- Desenvolvimento de uma consciência comum.

Uma forte presença institucional surge como uma condição importante, pois pode prover as bases necessárias para o crescimento de práticas específicas locais e de representação coletiva, mas pode não ser suficiente. Visto, ser por meio da criação de altos níveis de interação entre as instituições locais, através da partilha regras, convenções e conhecimento que se forma a atmosfera social de cada região. A qual sairá reforçada pelo desenvolvimento de uma consciência comum entre as instituições participantes e pelo envolvimento num empreendimento territorial, fortalecido por outras formas de identidade, como regional, ética, entre outras.

A atuação conjunta destes três fatores pode nas situações mais favoráveis, produzir efeitos como, a reprodução das instituições locais, a construção de um repositório comum de conhecimento formal ou informal, a flexibilidade institucional⁵,

³ Que podemos denominar por Enraizamento.

⁴ Que podemos denominar por Densidade Institucional

⁵ Vista como a capacidade das instituições participantes de aprender e mudar.

elevada capacidade de inovação⁶, capacidade de desenvolver a confiança e reciprocidade. E a menos comum de todas que é a consolidação de um sentimento de inclusão e pertença (facto ou projeto comum que consiga mobilizar a região com rapidez e eficiência).

Acautelando que, apesar da existência de situações de *Institucional Thickness* maioritariamente se constituir como uma mais-valia territorial, também se pode tornar, em determinadas regiões, numa desvantagem, gerando comportamentos desleais e tornar-se mesmo num obstáculo á mudança e á inovação (Amin e Thrift, 1994).

Em termos genéricos, podemos afirmar que um território que apresente uma densidade institucional forte, variada, partilhando objetivos coletivos comuns, com redes de comunicação formais ou informais entre as suas instituições e entre estas e o exterior, terá criado no seu interior uma autoestrada de informação, conhecimento e inovação que poderá constituir uma mais-valia no seu processo de desenvolvimento.

Esta perspetiva institucionalista encontra-se presente em diferentes estudos, tais como:

- Os Distritos Industriais;
- Distritos Tecnológicos;
- Meios Inovadores;
- Regiões Inteligentes.

Deste modo, podemos verificar que a introdução da variável espacial na análise é um marco importante na medida em que é através do território, enquanto espaço gerador de sinergias que se começa a efetuar a ligação entre a dimensão económica e a dimensão social, institucional e histórica, e o território se constitui como um repositório da aprendizagem coletiva e fator de crescimento e desenvolvimento.

Em relação ao governo, aqui entendido em sentido lato nas suas diferentes formas de organização, também constatamos que, direta ou indiretamente, a introdução da variável espacial e institucional releva o papel deste. Quer seja como elemento regulador de determinadas realidades ou condutor de determinadas práticas, cooperando e interagindo com o território nas suas diferentes dimensões, ou mesmo como principal provedor de determinados bens, serviços e infraestruturas.

⁶ Nesta perspetiva a capacidade de inovação não é única das instituições individuais, mas é também comum de uma região.

O conhecimento e a inovação, entendidos num sentido lato, são fatores fundamentais do crescimento. No qual a sua difusão, aliada às novas tecnologias de informação, é essencial para atuar de forma competitiva num mundo globalizado. Em que a dimensão económica liga com a dimensão social e a dimensão global com a local e vice – versa, numa perspectiva pluridimensional de crescimento e desenvolvimento sustentado.

De certo modo, o anterior abre espaço na estratégia de desenvolvimento para as políticas locais e para os agentes territoriais.

“Em suma, talvez se possa dizer que, nos últimos anos, o desenvolvimento local se tem imposto como um modelo orientador do pensamento da área da Ciência Regional (regional science) e que as políticas que visam melhorar localmente a vida das pessoas são hoje mais territoriais e menos generalistas do que há algumas décadas, o que atribui um papel acrescido aos agentes de desenvolvimento públicos e privados que operam em pequenos espaços.” (Melo, 2005: 527). Ao que acresce que “Dada a influência considerável que exercem sobre as respetivas economias, os governos regionais e locais dificilmente poderão ser ignorados em qualquer estratégia de desenvolvimento” (Baleiras, 2005: 670).

Estas afirmações permitem inferir que pela importância que a sua ação gera nos territórios onde operam, os municípios serão um agente público com uma responsabilidade acrescida nos concelhos, assim saibam tomar as políticas corretas.

Mas os territórios são compostos por uma panóplia de instituições, agências de desenvolvimento, instituições financeiras, industriais, comerciais, culturais, desportivas, públicas e privadas, que se relacionam e interagem, contribuindo para construção da identidade do espaço onde se inserem.

”Construir e alimentar cuidadosamente essa atmosfera criativa de iniciativas e negócios constitui, portanto, o principal desafio para as políticas de desenvolvimento local” (Melo, 2005: 515).

A heterogeneidade territorial reforça a ideia de que não existirão soluções únicas aplicáveis a todos os territórios de modo a repetir cenários de sucesso, dado que a história, identidade sociocultural, organização, saber e aprendizagem, redes de comunicação e governância⁷ são diferentes em cada local. Esta visão transforma, em si mesmo, cada território num repositório vivo e dinâmico de um conjunto de fatores

⁷ Definida como a diferença entre a sociedade civil e o mercado, acrescida da sociedade política local (onde encontramos os líderes da comunidade e os municípios).

endógenos ao dispor dos agentes, que os distingue dos restantes e que reflete a sua temporalidade e plasticidade, isto é, o modo como o tempo passou pelo local e o modo como este é mais ou menos elástico a adaptações.

Em que a competitividade territorial é uma realidade plurifacetada e que reporta a um conjunto amplo de vetores articulados e dinâmicos. E deste modo como não existem cenários idênticos também não existiram soluções idênticas.

A competitividade territorial representa a “...capacidade de uma dada comunidade territorial para assegurar as condições económicas de desenvolvimento sustentado. Porque os territórios competem entre si e porque o desenvolvimento remete para um amplo conjunto de vetores articulados, a competitividade territorial deve entender-se como reportando a uma realidade plurifacetada...” (Lopes, 2001: 153).

Consideramos que estas constatações não diminuem o papel das políticas locais, mas identificam espaço para uma intervenção local que pode representar um capital importante para apoiar a estratégia de desenvolvimento.

“A maior eficiência da administração pública (dos órgãos políticos, das escolas, dos centros de saúde, dos institutos públicos, etc.) constitui, sem sombra de dúvida, um instrumento privilegiado de promoção do desenvolvimento local para o qual, a mais das vezes, pouco se chama a atenção. Se este aspeto for descurado numa política local de desenvolvimento, os organismos da administração pública podem transformar-se em poderosos travões ao crescimento da produtividade do território (...) Como o êxito económico de um território muito se deve à capacidade de construir um ambiente competitivo, criativo e incubador de negócios, os municípios podem apoiar a iniciativa empresarial e as empresas, quer baixando os custos de instalação (através da disponibilização de infraestruturas a baixo custos), quer fornecendo bens e serviços públicos a preços mais vantajosos, quer participando na construção de instituições formais ou informais de concertação e cooperação entre unidades económicas instaladas, quer amplificando a voz das empresas e empresários da região ou investindo na imagem externa do território. Por meios como estes podem os municípios influenciar diretamente a capacidade de o sistema produtivo local gerar mais valor acrescentado e de ser mais competitivo, o que se traduz, a prazo, em maiores rendimentos para as populações (e, porque não lembrá-lo, em maiores receitas locais e melhores probabilidades de reeleição para os executivos)” (Melo, 2005: 522-524).

Em suma a atmosfera (ambiente) transforma cada território num espaço único, em que o conhecimento desta realidade é um pré-requisito fundamental para orientar as

políticas locais. Estas devem intervir sobre os vetores de competitividade de forma articulada, com preocupações a montante e a jusante. Fortalecer o que podemos denominar genericamente de dimensão interna e externa é fundamental para os municípios, enquanto agentes dessa intervenção, concretizarem o objetivo de melhorar a competitividade do espaço onde se inserem. Consideramos que a dimensão interna está relacionada com o impacto sobre vetores de eficácia e eficiência da própria instituição. E a dimensão externa está relacionada com o impacto nos vetores que atuam sobre o ambiente do território, o qual será a incubadora que potenciará o crescimento e sustentabilidade das políticas locais.

O exposto serve de pano de fundo para analisarmos o papel da política orçamental ao nível dos governos locais.

2.2.2. - Descentralização e os Governos Locais

Os argumentos económicos para a intervenção do estado na economia derivam das características de não exclusão e consumo sem rivalidades, inerentes aos bens públicos, os quais se destinam a satisfazer necessidades coletivas.

A não exclusão significa que as pessoas que não pagam pelo bem ou serviço não podem ser excluídas dos benefícios do seu consumo. O consumo sem rivalidades advém do facto dos benefícios provenientes do consumo do bem ou serviço público não estar limitado a um consumidor em particular que dele se aproprie, mas também estar disponível para outras pessoas, resultando em concorrência sem rivalidade. Acresce que nas situações em que o comportamento de uma pessoa afeta o bem-estar de outras e aos custos e benefícios relevantes não pode ser exigida qualquer compensação, isto é, pagamento de um preço, ocorrem externalidades (positivas ou negativas).

Estas características implicam que o sistema de mercado não efetua uma correta afetação de recursos no caso dos bens públicos.

Sem deixar de notar que ao longo do tempo os mercados têm vindo, em diversas situações, a encontrar soluções para anular as características dos bens públicos e das externalidades daí resultantes. Quer seja através da definição de direitos de propriedade, em algumas áreas ambientais, ou recorrendo ao desenvolvimento tecnológico para excluir dos benefícios os consumidores que não pagam, como se verifica em serviços como a televisão por cabo ou nas estradas com portagens. Ainda assim, nem todos os bens ou serviços fornecidos pelo estado cumprem os requisitos que caracterizam um

bem publico, com efeito alguns destes ao invés, assemelham-se a bens privados, como por exemplo, educação ou habitação. Nestas situações vários tipos de falhas de mercado podem justificar a intervenção pública⁸.

No entanto, em última instância a decisão acerca das necessidades coletivas que devam ser satisfeitas pelo estado são iminentemente de carácter político e deste modo varia de acordo com as épocas, correntes e interesses dominantes. Ainda que, a solução do governo para o fornecimento de bens públicos, também possa apresentar falhas, que derivam da burocracia, dos fracos incentivos para servir os consumidores e da prevalência dos interesses individuais (ou de um grupo) de quem governa sobre os interesses coletivos.

O orçamento traduz a captação de receitas (impostos ou preços) necessárias para cobrir as despesas que decorrem da satisfação das necessidades coletivas definidas pelo Estado (fornecimento de bens e serviços públicos).

É nesta dicotomia entre bem público e privado, que encontramos as três funções principais de finanças públicas que derivam do uso de instrumentos fiscais para assegurar ajustamentos.

De acordo com Musgrave (1976), os objetivos da política orçamental podem, ser agrupados em três funções principais (afetação, distribuição, estabilização) e proceder à sua atribuição pelos níveis de decisão pública.

Considerando que, por norma as funções de distribuição e estabilização são inteiramente atribuídas aos governos centrais é maioritariamente ao nível da afetação de recursos que encontramos as atribuições dos governos locais.

A função afetação tem por objetivo a satisfação das necessidades públicas, através do fornecimento eficiente de bens e serviços. A sua tarefa principal reside na escolha entre usos alternativos dos recursos, sendo um dos requisitos inerentes o equilíbrio orçamental. Assim os impostos cobrados ao nível da função afetação são destinados a cobrir o custo dos serviços públicos.

Ainda de acordo com este autor as necessidades públicas são classificadas em dois tipos:

Necessidades Sociais “...são aquelas que podem ser satisfeitas através de serviços que precisam ser consumidos por todos em quantidades iguais. As pessoas que não pagam pelos serviços não podem ser excluídas dos benefícios que deles resultam; e

⁸ Ver a este propósito “:Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais”. Relatório n.º 2/2012, C.F.P., pp. 9-10.

já que não podem ser excluídas, jamais se disporão a pagar voluntariamente. Daí a razão pela qual o mercado não pode satisfazer tais necessidades. Se é que elas devem ser satisfeitas, é preciso que haja providências orçamentárias. “ (Musgrave, 1976: 29).

Necessidades meritórias são atendidas pelo “princípio da exclusão e são satisfeitas pelo mercado, dentro dos limites de procura efetiva. Tornam-se necessidades públicas se consideradas de tal modo meritórias que sua satisfação seja suprimida através do orçamento público, além daquilo que é provido pelo mercado e pago pelos compradores particulares” (Musgrave, 1976: 34).

As necessidades sociais não estão sujeitas ao princípio da não exclusão o que implica que os consumidores não revelam as suas preferências. Mas, o governo de modo a satisfazer eficientemente as necessidades e a planear o orçamento conforme, deve conhecer as preferências. E o modo como indivíduos revelam as suas preferências relativamente às necessidades sociais é através de um processo político de tomada de decisão (votação).

No entanto, quando existe, por parte do individuo, a opção de mudança para outras comunidades, verifica-se um caso particular de finanças locais. Visto que, a possibilidade de mudança para outras localidades estabelece algo equivalente a um mecanismo de mercado em finanças locais e passa a constituir-se como um problema de mercado, isto apesar da determinação das necessidades sociais na respetiva comunidade manter as mesmas características.

Apesar de Olson, citado no relatório n.º 2/2012 do CFP, referir que a incidência geográfica dos benefícios de uma política pública deve coincidir, tanto quanto possível, com a área de jurisdição do governo que a opera e financia⁹ (Princípio da equivalência orçamental) e que deve existir coincidência entre aqueles que recebem o benefício de um bem coletivo e aqueles que o pagam (princípio da equivalência fiscal).

É apoiado no Teorema da descentralização referido por Oates, citado no relatório n.º 2/2012 do CFP, que posteriormente encontramos os principais fundamentos económicos para a descentralização da função afetação para governos locais¹⁰. Assim se um bem público tem as seguintes características:

— Consumido em subconjuntos geográficos da população total;

⁹ Conforme referido em “*Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais*”. Relatório n.º 2/2012, C.F.P., p. 3

¹⁰ Conforme referido em “*Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais*”. Relatório n.º 2/2012, C.F.P., pp. 5-6.

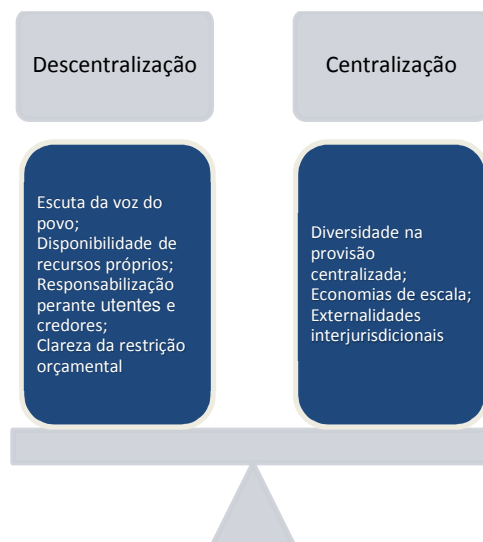
— O custo marginal de provisão em cada jurisdição é constante e igual para os governos local e central.

Nestas condições o fornecimento em cada jurisdição da quantidade Pareto-eficiente não é mais oneroso que a provisão pelo governo central de uma quantidade homogénea.

“Supõe o teorema que o governo central fornece uma quantidade uniforme de bem público local em todas as jurisdições. Ora, na medida em que as procuras locais difiram entre jurisdições, essa quantidade uniforme não maximiza o bem-estar em todas as jurisdições. Só um governo que se atenha em exclusivo aos interesses dos beneficiários da provisão, i.e., um governo subnacional, será capaz de fornecer a quantidade eficiente nessa localidade. A heterogeneidade espacial (na procura) é, pois, o elemento decisivo para justificar a função afectação ao nível subnacional.” (Baleiras, 2005: 651).

No entanto, ainda de acordo com o mesmo autor, apesar de necessária, a condição de heterogeneidade espacial na procura ou na oferta do bem público local não é suficiente para decidir acerca da descentralização ou centralização da sua provisão. Temos que pesar outros fatores que podem contribuir para a decisão de descentralizar ou centralizar o fornecimento de determinado bem ou serviço e verificar para qual dos lados pende a balança, conforme figura seguinte:

Figura n.º 1 – Provisão de bens públicos -Centralização/Descentralização



Fonte: Baleiras, Rui Nuno (2005), *Governança Subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública em Compêndio de Economia Regional*, p. 654 (figura 18.4), construído/adaptado pelo autor.

Em suma, podemos afirmar que dos três objetivos da política orçamental é maioritariamente ao nível da afetação de recursos que encontramos as atribuições dos governos locais. A condição de heterogeneidade espacial na procura ou oferta de bem público é fundamento necessário para a descentralização da função afetação para governos locais, mas a decisão deve ponderar outros fatores. A votação constitui-se como o processo através do qual os indivíduos revelam as suas preferências relativamente a estes bens e para os quais é necessária a captação de receitas (impostos ou preços) para cobrir as despesas inerentes ao seu fornecimento.

De seguida para encerrar o enquadramento teórico caracterizamos os municípios, enquanto governo local existente em Portugal.

2.2.3. – Municípios

A entidade município pode ser encontrada um pouco por todo o mundo democrático. Existem conceções diferentes em que podemos encontrar dois modelos clássicos de município, o dependente e o independente, no entanto e como refere Amaral (1997) nenhum destes modelos existe hoje, na forma pura e radical, e apesar de serem distintos encontram-se, atualmente, cada vez mais próximos um do outro.

Em Portugal, o município é como na esmagadora maioria dos regimes democráticos, autónomo, mas os graus de autonomia variam de país para país.

Dispõe de uma Autonomia Restrita o que representa o grau de autonomia menos amplo quando comparado com o grau de autonomia existente em países como Grã-Bretanha, Alemanha e Suíça que tem uma Autonomia plena e em países como França, Bélgica e Itália que tem uma Autonomia semiplena. Ainda de acordo com o mesmo autor, a Autonomia Restritiva é caracterizada como uma estrutura em que “A sua atuação está submetida a várias formas de controlo administrativo, designadamente a tutela administrativa (de legalidade e por vezes de mérito) de diversos ministérios, a tutela financeira do Ministério das Finanças, e a tutela administrativa sistemática, a nível distrital, dos magistrados administrativos (...) as atribuições e competências próprias do município e dos seus órgãos são em número insuficiente e os recursos financeiros ao seu dispor são escassos. A autonomia existe, mas o seu âmbito de atuação é restrito, e restrita é a sua intensidade. É o sistema existente em Portugal, em Espanha e na Grécia” (Amaral, 1997: 460-461).

Ao analisarmos as fontes de receitas dos municípios teremos oportunidade de abordar a questão levantada sobre a escassez de recursos financeiros.

A CRP estabelece nos seus artigos 235º e seguintes os princípios gerais do poder local, onde define que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, as quais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (n.º 1 e 2 do artigo 235.º).

No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, as quais dispõem de património e finanças próprios (n.º 1 do artigo 236.º e 238.º). Sendo que, as regiões administrativas não se encontram constituídas.

Os municípios são a mais importante de todas as espécies de autarquias locais e visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos (Amaral, 1997).

Os órgãos representativos são a assembleia municipal e a câmara municipal.

A assembleia municipal como órgão deliberativo é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional. A câmara municipal, órgão executivo colegial e responsável perante a assembleia, é constituída por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento. (artigo 239º). Contudo e face às competências que têm atribuídas também o Presidente da Câmara se deveria constituir como um órgão municipal.

“É sobre estes, não dois mas três órgãos do município que encontramos as principais competências descritas na lei” (Amaral, 1997: 481).

Na segunda parte deste trabalho tratamos a realidade portuguesa. Analisamos a autonomia dos municípios ao nível da organização, funcionamento, atribuições e competências, bem como ao nível das finanças locais.

De seguida destacamos o enquadramento que esteve na génese das últimas alterações expressas no suporte legislativo em que os municípios atuam e as suas principais alterações.

2.3. - A Realidade Portuguesa

Atualmente são 308 os municípios existentes em Portugal (278 no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira) e 3091 as freguesias¹¹.

No passado, e salvo situações pontuais, no essencial as autarquias não foram mais que uma mera extensão do governo central, efetuando essencialmente uma gestão dos meios financeiros colocados à disposição.

Esta situação só se alteraria após a instauração do regime democrático em Portugal e com a entrada em vigor da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, Lei das finanças locais.

Até aos dias de hoje a autonomia do poder local, e consequentemente o suporte legislativo que enquadra a atuação dos municípios tem observado diversas alterações. Decorrendo de um processo político de tomada de decisão o contexto político do país e/ou o enquadramento externo, verificado em determinados momentos, sustentam as alterações efetuadas.

Os princípios orientadores subjacente à última reforma da administração local pode ser observada em dois documentos, designadamente, O Documento Verde da Reforma da Administração Local e O Memorando de entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica.

O Documento Verde¹² identifica quatro eixos de atuação:

- O Sector Empresarial Local;
- A Organização do Território;
- A Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento;
- A Democracia Local.

Define que “Os eixos de atuação têm um tronco estrutural único que tem como objetivo a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica.” E identifica, por eixo de atuação, alguns dos diplomas a considerar em sede de alterações legislativas, conforme dispostos nos quadros seguintes.

¹¹ Considerando as alterações legislativas em matéria de reorganização administrativa do território, nomeadamente por força da lei n.º 22/2012, de 30 de maio e lei n.º 11 -A/2013, de 28 de janeiro;

¹² “Documento Verde da Reforma da Administração Local” (set/2011).

Quadro 1 – Eixos de Atuação do Documento Verde

Eixo 1 - Setor Empresarial Local	
Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none">• Adequar o número de Entidades do SEL à realidade local do respetivo Município (redução significativa do número de Entidades);• Delimitar o sector estratégico de atuação do SEL (quais os sectores onde deve atuar o SEL em substituição e/ou complemento dos Municípios);• Adequar o objeto e as atividades do SEL às atribuições e competências dos Municípios;• Delimitar o peso contributivo do Município nas receitas próprias do SEL (estabelecer teto máximo aos subsídios à exploração oriundos dos Municípios).
Resultados a Atingir	<ul style="list-style-type: none">• Redução significativa do atual número de entidades que compõem o SEL, por extinção e/ou fusão;• Extinção de entidades que apresentem resultados líquidos negativos consecutivos nos últimos 3 anos, com capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos do Código das Sociedades Comerciais;• Extinção de todas as entidades do SEL que apresentem um peso contributivo dos subsídios de exploração por parte do respetivo Município superior a 50% das suas receitas;• d) Estabelecimento de novas regras na composição dos Conselhos de Administração e cargos de direção das entidades do SEL.
Legislação Específica	<ul style="list-style-type: none">• Lei n.º 53-F/2006, Regime Jurídico do SEL;• Lei n.º 2/2007, Lei das Finanças Locais
Eixo 2 - Organização do Território	
Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none">• Reorganizar o mapa administrativo através da redução do número de Freguesias;• Criar novas Freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação;• Salvaguardar as especificidades locais, diferenciando áreas de baixa e alta densidade populacional e distinguindo áreas urbanas e áreas rurais;• Considerar a contiguidade territorial como um fator determinante;• Propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os Municípios e Freguesias;• Neste momento, incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal;• Incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais;• Desenvolver contactos com a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), com vista a promoção de estudos no âmbito do Poder Local, potenciando a investigação sobre o atual mosaico territorial municipalista.

Quadro 1 – Eixos de Atuação do Documento Verde (Continuação)

Legislação Específica

- Lei n.º 8/93, Regime Jurídico da Criação de Freguesias (redação vigente)

Eixo 3 - Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento

Objetivos Específicos

- Concretizar os princípios da Descentralização e da Subsidiariedade;
- Apostar no reforço da Coesão Nacional e na promoção da Solidariedade Inter-Regional;
- Dar prioridade à Eficiência da Gestão Pública;
- Equilibrar a descentralização de competências e a sua correta adequação aos necessários mecanismos de financiamento;
- Reforçar a transparência da Gestão Autárquica através da formação da cidadania ativa;
- Criar um Barómetro de Gestão Autárquica, através da DGAL, no qual constem as melhores práticas ao nível do Poder Local;
- Reforçar a cidadania no âmbito do acompanhamento pela Sociedade Civil da ação e do exercício do Poder Local, incentivando a criação de recursos e de mecanismos para um maior e fácil acesso à informação.

Resultados a Atingir

- Redefinição das competências, promovendo a valorização da atuação das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas;
- Diferenciação e articulação das atribuições e competências entre Freguesias, Municípios, Comunidades Intermunicipais e outras Estruturas Associativas;
- Aprofundamento da legitimidade e do controlo democrático das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas;
- Regulação do Associativismo Intermunicipal com vista à sua qualificação, evitando a sobreposições e gerando a poupança de recursos;
- Revisão do regime de financiamento das autarquias locais com vista à prossecução dos seguintes objetivos:
 - Sustentabilidade financeira;
 - Novo paradigma da receita própria.

Legislação Específica

- Lei n.º 159/99, de 14 Setembro – Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais;
- Lei n.º 169/99, de 18 Setembro – Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias;
- Lei n.º 2/2007, de 15 Janeiro – Lei das Finanças Locais;
- Lei n.º 45/2008, de 26 Agosto – Regime Jurídico do Associativismo Municipal;
- Lei n.º 46/2008, de 26 Agosto – Regime Jurídico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Quadro 1 – Eixos de Atuação do Documento Verde (Continuação)

Eixo 4 - Democracia Local

Objetivos Específicos

- Alteração e Compatibilização da atual Lei Eleitoral e do Regime Jurídico dos Municípios e Freguesias de acordo com a Reforma da Administração Local, tendo em consideração as especificidades locais, assegurando a devida representatividade do eleitorado nos respetivos Órgãos Autárquicos.

Resultados a Atingir

- Modelo de Executivo homogéneo (sujeito à fiscalização da Assembleia Municipal, que deverá ser alvo de reforço de poderes neste âmbito);
- O Presidente do Município é o cidadão que encabeça a lista à Assembleia Municipal mais votada;
- Os restantes membros do Órgão Executivo são escolhidos pelo Presidente de entre os membros eleitos para a Assembleia Municipal;
- Redução do número de Vereadores do Executivo Municipal, estabelecendo um novo critério com base no número de eleitores do Município;
- Reforço dos Poderes de Fiscalização da Assembleia Municipal sobre o Executivo Municipal;
- Ponderar um reajustamento das atuais competências das Instituições Autárquicas Municipais, acentuando a importância da Assembleia Municipal enquanto órgão deliberativo;
- Redução do atual número de Deputados Municipais como consequência da redução do número de elementos dos Executivos Municipais;
- Novo critério para a determinação do número máximo de Dirigentes Municipais de acordo com a Tipologia de Município.

Legislação Específica

- Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 Agosto (com as alterações supervenientes);
- Lei n.º 169/99, de 18 Setembro – Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias (com as alterações supervenientes);
- Lei n.º 159/99, de 14 Setembro – Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais.

Restante Legislação Complementar

- Regime Jurídico da Tutela Administrativa - Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto;
- Lei-quadro da criação de municípios - Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro de 1985;
- Regime Jurídico dos Cargos Dirigentes das Câmaras Municipais e dos Serviços Municipalizados – Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril;
- Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais – Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro;
- Estatuto dos Eleitos Locais – Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Fonte: Livro Verde da Reforma da Administração Local; Compilação: Autor

Como podemos verificar, os diplomas abordam matérias estruturantes do enquadramento dos municípios e os objetivos definidos procuram ser abrangentes, mas o que sobressai como ideia transversal é a redução de despesa.

O que é ainda mais evidente quando conforme referido no Documento Verde¹³ “A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012.”

O Memorando de entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, assinado em maio de 2011¹⁴, entretanto sujeito a várias atualizações, descreve as condições gerais da política económica sobre a concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal¹⁵, ou seja, representa o caderno de encargos a cumprir pelo estado português como contrapartida pelo empréstimo recebido.

Observando algumas das medidas previstas no Memorando podemos comprovar que convergem com as previstas no Documento Verde, das quais destacamos:

- “3.14. Será submetida à Assembleia da República uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais (...)”.¹⁶
- “3.29. O Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei para regulamentar a criação e o funcionamento de empresas públicas a nível central, local e regional.”¹⁷
- “3.41. (...) o Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei (...) para que cada município tenha o dever de apresentar o respetivo plano para atingir o objetivo de redução dos seus cargos

¹³ “Documento Verde da Reforma da Administração Local” (set/2011), p. 8.

¹⁴ “Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica” (maio/2011).

¹⁵ Em 8 de Abril de 2011, os Ministros do Eurogrupo e do ECOFIN emitiram uma declaração esclarecendo que o apoio financeiro da UE e da zona euro seria providenciado na base de um programa político apoiado num condicionalismo rigoroso e negociado com as autoridades portuguesas, pela Comissão Europeia em conjunto com o BCE e com o FMI.

¹⁶ Resultou na apresentação da proposta de lei n.º 122/XII/2.ª relativa à Lei das Finanças Locais e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹⁷ Resultou na apresentação dos seguintes diplomas: Lei n.º 55/2011, de 15 novembro; Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto; Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

dirigentes e unidades administrativas num mínimo de 15% até final de 2012¹⁸.

- “3.43. Regulamentar, através de lei, a criação e o funcionamento de fundações, associações e outras entidades semelhantes pela administração central e local. Esta lei, que também permitirá o encerramento de entidades existentes quando tal se justifique (...)”
- “3.44. Reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. (...) o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades.”¹⁹
- “3.45. Realizar um estudo para identificação da duplicação potencial de atividades e de outras ineficiências entre a administração central, a administração local e serviços da administração central desconcentrados. (...) Com base nesta análise, reformar o enquadramento atual para eliminar as ineficiências identificadas. “
- “3.49. Limitar as admissões de trabalhadores na administração pública, com vista a atingir decréscimos anuais em 2012/2014 de 1% por ano na administração central e de 2% por ano nas administrações regional e local. O Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei para implementar esta medida ao nível da administração local.”

Definidas as circunstâncias que estiveram na génese da alteração dos diplomas referidos e considerando o âmbito do presente trabalho, optamos por destacar e desenvolver posteriormente os seguintes.

1. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que aprova:
 - O regime jurídico das autarquias locais;
 - O estatuto das entidades intermunicipais;
 - O regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais;

¹⁸ Resultou na apresentação da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que procede à adaptação à administração local da lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, (e seguintes alterações). que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

¹⁹ Resultou na apresentação da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica e Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que Reorganização administrativa do território das freguesias

— O regime jurídico do associativismo autárquico.

Procedendo à transformação do regime jurídico das autarquias locais que resulta na:

- Revogação parcial da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, alterada pela Lei 5-A/2002 de 1 de Novembro que estabelece o quadro de competências assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Que passa a regular apenas as matérias referentes à constituição, composição e organização dos órgãos autárquicos
- Revogação da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro de 1999, que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais e procedendo à sua incorporação na Lei n.º 75/2013;
- Revogação da Lei n.º 45/2008 de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico do associativismo municipal e procedendo à sua incorporação na Lei n.º 75/2013;
- Revogação da Lei n.º 46/2008 de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e procedendo à sua incorporação na Lei n.º 75/2013;

2. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece:

- O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

Procedendo à transformação do regime financeiro das autarquias locais que resulta na:

- Revogação da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, que Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto;
- Revogação do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012²⁰, de 19 de junho, que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previsto nos artigos 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no artigo 42.º da LFL.

²⁰Decreto-lei que altera o regime do Fundo de Regularização Municipal.

No entanto, o enquadramento dos municípios e dos meios ao seu dispor para concretizar uma estratégia de desenvolvimento, é um fator indispensável para enquadrar as políticas locais prosseguidas por estes. Assim, de seguida analisamos as atribuições e competências dos municípios.

2.3.1. - Princípios Fundamentais de Organização de Funcionamento das Autarquias Locais

Nesta secção abordamos o enquadramento da despesa, começando por analisar as atribuições e competências dos municípios.

As atribuições são as áreas de atuação e as competências os poderes funcionais atribuídos aos órgãos do município, Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e Câmara Municipal (órgão executivo).

Os municípios prosseguem as respetivas atribuições através do exercício, pelos respetivos órgãos, das competências²¹ legalmente previstas, nomeadamente, de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio e de fiscalização.

A entrada em vigor da Lei n.º 75/2013²², de 12 de setembro, procede à transformação do regime jurídico das autarquias locais, pelo que identificamos de seguida algumas das alterações mais significativas.

- As atribuições dos municípios previstas na Lei são iguais às previstas no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, no entanto este diploma procedia no capítulo III à discriminação das atribuições e das competências que integravam o âmbito da decisão, situação que deixou de se verificar com a entrada em vigor deste diploma, o que contribuiu para dificultar a separação entre as áreas de atuação dos diferentes níveis da Administração Pública;
- A lei cria a obrigatoriedade (art.º 132.º) dos municípios delegarem nas freguesias um conjunto de competências próprias (para as quais celebram um acordo de execução que prevê expressamente os recursos humanos,

²¹ Artigo 3.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²² Conforme previsto no art.º 4.º - Sem prejuízo dos artigos referidos no n.º 2 do art.º 3 (os quais se mantiveram em vigor até 31/12/2013) a presente lei entrou em vigor no dia seguinte ao da realização das eleições gerais (30 de setembro de 2013) para os órgãos das autarquias locais imediatamente subsequentes à sua publicação.

patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das mesmas, art.º 133.º). Esta delegação deixa assim de depender da vontade das partes para ser uma imposição legal que limita a autonomia dos municípios e da própria gestão dos seus recursos.

- A lei sujeita o exercício de competências próprias dos órgãos autárquicos a entidades terceiras, como se verifica na al e) do n.º 1 do art.º 33.º, nomeadamente através da competência de fixar os preços da prestação de serviços ao público aos municípios estar sujeito às competências legais das entidades reguladoras
- A Lei não define desde já e em concreto, relativamente às entidades intermunicipais, as atribuições e competências nem as questões relativas ao património, finanças e formas de financiamento.

Apesar das situações identificadas, as competências previstas na lei continuam a vincar o carácter executivo das funções da Câmara Municipal e prevê a possibilidade da delegação de competências desta, no presidente da câmara, o qual já dispõe do conjunto de competências próprias descritas (artigo 35.º da Lei referida). O que, de certo modo, reforça a ideia abordada sobre a importância do papel do presidente da câmara.

O presidente também pode delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada e estes no pessoal dirigente embora, neste caso, com algumas restrições relativamente às matérias previstas na Lei.

Como falamos de órgãos eleitos convém referir que os mandatos dos titulares dos órgãos autárquicos são 4 anos, conforme disposto no art.º nº 75º da lei n.º 169/99 de 18 de Setembro²³.

Com a publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as atribuições e competências dos municípios não sofrem alterações, i.e., em termos gerais e depois de acautelarmos as alterações suprarreferidas. O que podemos verificar através da comparação entre o diploma atual e o revogado, constante dos quadros seguintes.

²³ Alterado pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro e diplomas seguintes.

Quadro 2 – Competências dos municípios

Artigo 3.º da Lei n.º 75/2013	Artigo 2.º, nº 5 da Lei n.º 159/99
De consulta	Consultiva
De planeamento	
De investimento	
De gestão	
De licenciamento e controlo prévio	
De fiscalização	

Fonte: Lei n.º 75/2013 e Lei n.º 159/99; Quadro: Autor

Quadro 3 – Atribuições dos Municípios

Artigo 23.º, nº 2 da Lei n.º 75/2013	Artigo 13.º, nº 1 da Lei n.º 159/99
Equipamento rural e urbano	
Energia	
Transportes e comunicações	
Educação	
Património, cultura e ciência	
Tempos livres e desporto	
Saúde	
Ação social	
Habitação	
Proteção civil	
Ambiente e saneamento básico	
Defesa do consumidor	
Promoção do desenvolvimento	
Ordenamento do território e urbanismo	
Polícia municipal	
Cooperação externa	

Fonte: Lei n.º 75/2013 e Lei n.º 159/99; Quadro: Autor

Podemos observar que as áreas de atuação definidas possibilitam, através dos poderes funcionais atribuídos, uma intervenção abrangente por parte dos municípios e dedicadas maioritariamente à sua capacidade ao nível da realização de investimentos. Constatamos que, dos três objetivos da política orçamental (estabilização, redistribuição, afetação) é essencialmente ao nível da função afetação que encontramos direcionadas as atribuições conferidas aos municípios. No entanto “As responsabilidades residem claramente na função afetação, embora haja alguma latitude para opções redistributivas por parte dos autarcas — por exemplo, ao nível da promoção de habitação social” (Baleiras, 2005: 661).

Complementarmente e analisando o que podemos denominar de funções sociais²⁴ dos municípios, observamos que a realidade concelhia exige muitas vezes que o poder local procure dentro da amplitude das suas atribuições e competências, intervir em matérias bastante diversas. Disponibilizando apoios junto das populações socialmente mais vulneráveis, tais como, comparticipação de medicamentos à população mais idosa, atribuição de bolsas de estudo, programas de ocupação de tempos livres, entre outras. Medidas que complementam ou abrangem funções do próprio estado mas que a realidade dos concelhos e a proximidade das populações “forçam” a uma intervenção (que remete para uma leitura em sentido lato das suas atribuições) e que se traduz num esforço financeiro adicional, que tende, em termos relativos, a crescer em função da maior debilidade dos concelhos.

A descentralização administrativa²⁵, prevista na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, efetiva-se através da transferência ou da delegação de competências.

A primeira concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais.

A segunda concretiza-se através da delegação por via da celebração de contratos interadministrativos²⁶ de competências aos seguintes níveis²⁷:

- De órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais;
- De órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais.

Em ambos os casos, os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários ao seu exercício²⁸, são enquadrados ao nível de objetivos²⁹ sem estarem expressamente concretizados.

²⁴ Apesar de existirem situações semelhantes em outras matérias consideramos que as funções sociais são as que melhor ilustram esta situação.

²⁵ A descentralização administrativa visa, conforme previsto no art.º 112.º, “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.”

²⁶ Os Contratos Interadministrativos podem ter a forma de: Contratos de delegação de competências (artigos 128.º e 131.º) ou Contratos de Execução – Delegação Legal (artigo 132.º, dos municípios nas juntas).

²⁷ De acordo com o previsto no artigo 116.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²⁸ Ver artigos n.º 115.º e 122.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²⁹ Conforme disposto no artigo 115.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Os municípios concretizam a delegação de competências nas entidades intermunicipais³⁰ e freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no seguinte:

Quadro 4 – Delegação de Competências dos Municípios

Delegação de Competências dos Municípios nas Entidades Intermunicipais (art.º 128.º), em especial no âmbito de:	
	Do planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social
	Da competitividade territorial
	Da promoção dos recursos endógenos e da valorização dos recursos patrimoniais
	Do empreendedorismo e da criação de emprego
	Da mobilidade
	Da gestão de infraestruturas urbanas e das respetivas atividades prestacionais
	Da promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de
	Nos domínios instrumentais relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais e de suporte à respetiva
	*Por exemplo: Compras; Contabilidade; Gestão de recursos humanos;
Delegação de Competências dos Municípios nas Freguesias (art.º 131.º), em especial no âmbito:	
	Dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais.

Fonte: Lei n.º 75/2013; Quadro: Autor

Em simultâneo, com a figura de delegação de competências gerais é introduzida a figura de competências legais obrigatórias (art.º 132.º) a delegar pelos municípios nas freguesias, através de contratos de execução³¹, os quais incidem:

³⁰ Conforme disposto no nº 3 do artigo 128.º da Lei n.º 75/2012 de 12 setembro “A validade e eficácia da delegação de competências de um município numa entidade intermunicipal não depende da existência de um número mínimo de municípios com contratos de delegação de competências na mesma entidade intermunicipal”.

³¹ Conforme previsto na Lei n.º 75/2012 de 12 setembro:

- N.º 1 do artigo 133.º “As câmaras municipais e as juntas de freguesia, no prazo de 180 dias após a respetiva instalação, celebram um acordo de execução que prevê expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências previstas no artigo anterior.”
- N.º 2 do artigo 134.º “Até à entrada em vigor do acordo de execução, as competências previstas no artigo 132.º são exercidas pela câmara municipal.”

Quadro 5 – Delegação de Competências Obrigatórias

Competências Legais (Obrigatórias) delegadas pelos Municípios nas Freguesias (art.º 132.º)	
	Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
	Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
	Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;
	Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados;
	Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;
	Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.
	São ainda delegadas nas juntas de freguesia, quando previstas em lei, as competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização das câmaras municipais nos seguintes domínios:
	Utilização e ocupação da via pública;
	Afixação de publicidade de natureza comercial;
	Atividade de exploração de máquinas de diversão;
	Recintos improvisados;
	Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 16.º;
	Atividade de guarda-noturno*;
	Realização de acampamentos ocasionais*;
	Realização de fogueiras e queimadas*.
	* Já previstas na lei

Fonte: Lei n.º 75/2013; Quadro: Autor

Observamos o seguinte:

- A delegação de competências funciona em dois sentidos e ambos resultam numa diminuição do papel dos municípios. Considerando que as competências não sofrem alterações. A delegação a nível supramunicipal, nas entidades intermunicipais, e a nível submunicipal, nas freguesias, resulta obrigatoriamente numa diminuição do papel dos municípios;
- A delegação de competências obrigatórias nas freguesias, além de limitar a autonomia dos municípios, não considera a dimensão dos municípios e freguesias existentes no país e que resultam em realidades bem diferentes;

- Sendo a avaliação das políticas públicas efetuada através da votação, a delegação de competências de um órgão sujeito ao escrutínio direto dos eleitores para outros não contribui para uma clarificação destas matérias.

Como a materialização das atribuições origina a realização de despesa, abordamos de seguida alguns aspetos relativos à aplicação dos fundos municipais.

O orçamento municipal prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas³², e de acordo com os princípios e regras da execução orçamental³³, constantes do POCAL, as dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização e só podem ser assumidas, se para além de legais, estiverem inscritas no orçamento com dotação igual ou superior ao cabimento, i.e., qualquer despesa para ser assumida necessita de estar previamente orçamentada e dispor de dotação suficiente. Sendo que, na globalidade a previsão e realização de despesa só pode ser efetuada até ao limite da receita estimada (efetuada de acordo com as regras previsionais prevista no POCAL).

Mas através da observação dos gráficos 1 a 3 relativos à execução orçamental dos municípios, entre 2010 e 2012, podemos concluir o seguinte:

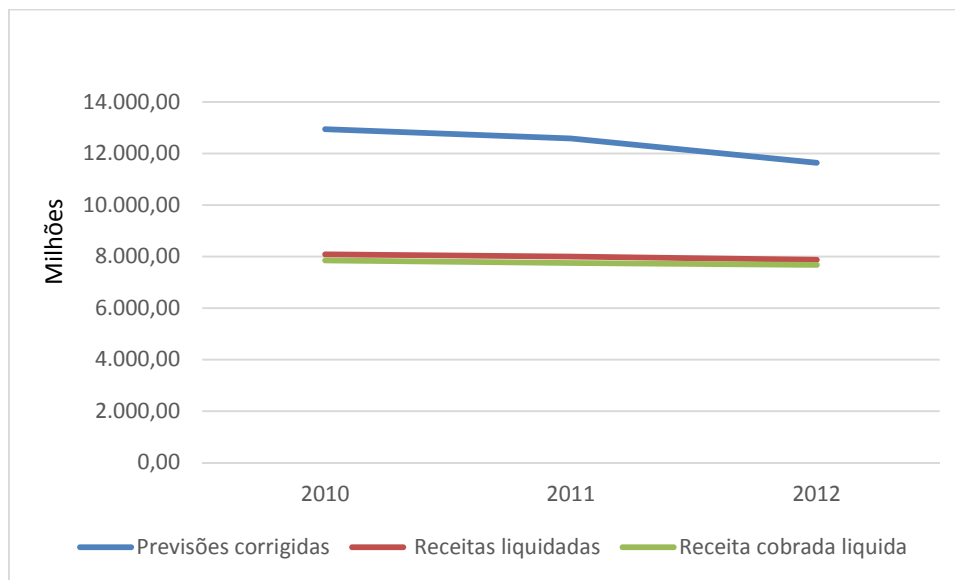
- A receita encontra-se sobreavaliada. Considerando que a receita estimada é superior à receita efetiva (este diferencial tende a ser maior nas receitas de capital). No entanto, regista-se a diminuição deste diferencial nos anos considerados;
- A despesa comprometida é superior à despesa realizada. Considerando que os compromissos assumidos são superiores à despesa realizada. Situação que traduz a dificuldade de pagamento da despesa assumida implicando a sua transição para exercícios orçamentais seguintes (este diferencial tende a ser maior nas despesas de capital). No entanto, regista-se a diminuição deste diferencial nos anos considerados;
- Das duas conclusões advém uma execução orçamental reduzida. Traduzindo a impossibilidade de pagar um montante significativo dos compromissos assumidos no exercício económico atual e transitados de

³² “Princípio do equilíbrio — o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”, constante da al e) do 3.1 — Princípios orçamentais constante do POCAL.

³³ 2.3.4 — Execução orçamental (d) e e) do 2.3.4.2), constantes do POCAL.

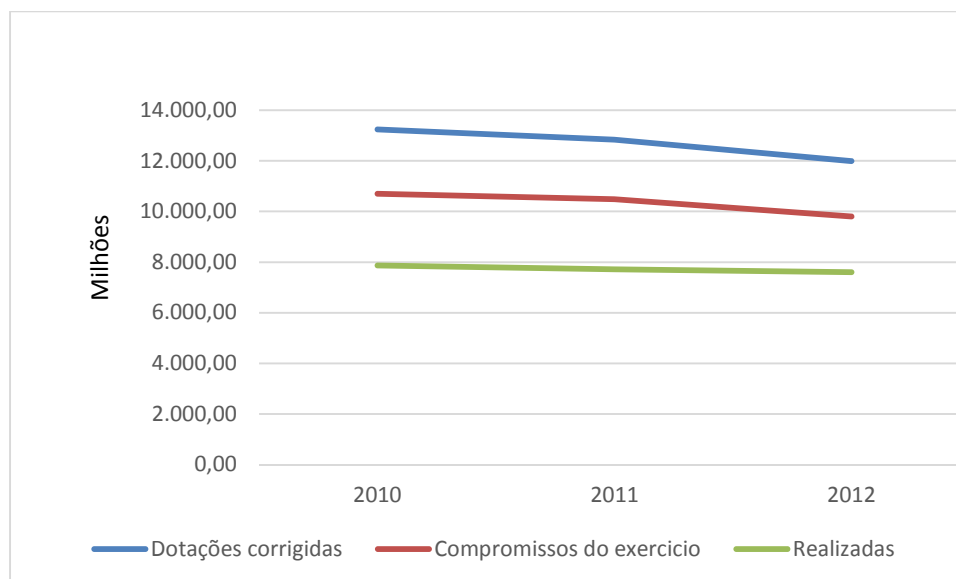
anos anteriores. Como podemos verificar através do gráfico 3 que relaciona a receita cobrada líquida com os compromissos assumidos (este diferencial tende a ser maior nas receitas capital). No entanto, regista-se a diminuição deste diferencial nos anos considerados.

Gráfico 1 – Receitas Municipais Totais (2010-2012)



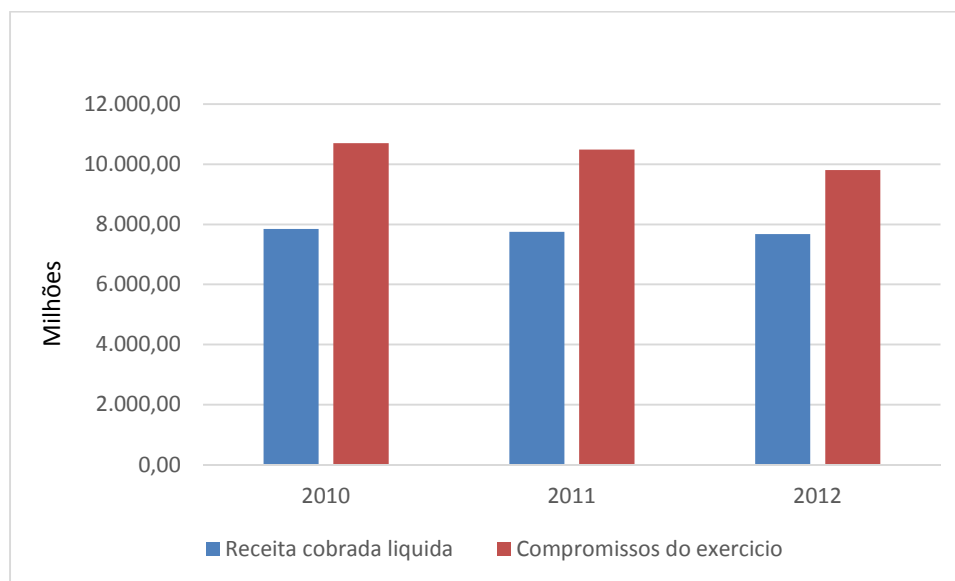
Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo.

Gráfico 2 – Despesas Municipais Totais (2010-2012)



Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

Gráfico 3 – Evolução da Receita Cobrada Líquida e Compromissos Assumidos do Exercício (2010-2012)



Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

A primeira conclusão a retirar é que é necessário melhorar o planeamento orçamental, de modo a reduzir significativamente o diferencial entre o previsto e o executado, visto que, quanto maior este diferencial, maior será a despesa não paga que transita para os exercícios seguintes. Não obstante as regras previsionais da receita constantes do POCAL³⁴ resultarem em limites ao empolamento da estimativa da receita, os dados demonstram que o mesmo não tem sido evitado, apesar da tendência de redução dos últimos anos. Mas, considerando que globalmente o orçamento compreende todas as despesas (e receitas) e necessita de prever os recursos necessários para a sua cobertura, a transição de despesa referente aos exercícios anteriores, pode indiretamente “obrigar”, em situações de desequilíbrios significativos, a empolar a receita de modo a poder artificialmente cabimentar a despesa do exercício e transitada de exercícios anteriores. Não sendo uma situação desejável ou sustentável, necessita de uma análise global, pois as implicações no domínio orçamental e patrimonial³⁵ (apesar de não serem independentes da gestão municipal) resultam do modelo de competências e atribuições e principalmente do seu modelo de financiamento, ao qual faremos referência.

³⁴ Previsto no 3.3 — Regras previsionais constantes do POCAL.

³⁵ Em particular ao nível das dívidas a terceiros e endividamento.

O enquadramento da realização de despesa não se esgota nas matérias orçamentais abrangendo regras e procedimentos que regulam outros gastos incorridos, quer seja ao nível da aquisição de bens e serviços, gestão de recursos humanos ou da atribuição de apoios (subsídios) a entidades e particulares.

A aquisição de bens e serviços é regulada pelo Código de Contratos Públicos³⁶ (CCP). Este diploma estabelece como podem ser celebrados os contratos públicos, definindo as regras e procedimentos, desde da tomada de decisão de contratar até ao momento da celebração do contrato, bem como a matéria referente á sua execução que decorre da celebração do contrato em diante, i.e., as regras que integram o regime dos contratos públicos e confirmam as relações jurídicas entre contratantes.

As administrações públicas (centrais e locais) tem que se socorrer das regras e procedimentos do CCP para a realização de despesas, de modo a garantir a adoção de mecanismos transparentes, não discriminatórios, de igualdade de oportunidades aos parceiros privados e de fiscalização, através do visto do Tribunal de Contas (aplicável em determinadas situações).

Como tipos de contratos públicos temos:

- Empreitadas de obras públicas;
- Concessão de obras públicas;
- Concessão de serviços públicos;
- Locação ou aquisição de bens móveis;
- Aquisição de serviços.

Os tipos de procedimentos a adotar são:

- Ajuste direto;
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação;
- Procedimento negocial;
- Diálogo concorrencial.

³⁶ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Como o recurso ao ajuste direto é, de entre os procedimentos referidos, o mais simplificado ao nível dos procedimentos a adotar, é relevante referir que a entidade contratante convida diretamente 1 ou mais entidades à sua escolha para apresentar propostas (podendo negociar com estes, alguns aspetos da execução do contrato a celebrar). No entanto a opção por este procedimento deve cumprir relativamente à formação dos contratos os seguintes pressupostos, para bens e serviços contratos inferiores a 75.000 €, para empreitadas contratos inferiores a 150.000 €, para outros contratos inferiores a 100.000€ e para critérios materiais contratos de qualquer valor. Ao que acresce que não podem ser convidadas entidades às quais já tenham sido adjudicadas, nos últimos 3 anos económicos, contratos idênticos de igual valor que excedam os limites indicados ou que tenham executado obras ou cedidos bens a título gratuito nos últimos 3 anos.

O CCP também prevê um procedimento de ajuste direto simplificado para a aquisição ou locação de bens moveis ou aquisição de serviços quando o valor não seja superior a 5.000 €, o qual dispensa qualquer formalidade, limita-se a conferir a fatura.

Ao nível da gestão de pessoal destacamos a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas³⁷. O Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, com as adaptações decorrente do disposto do artigo 25.º da Lei nº 49/2012³⁸, de 29 de agosto, que regula a organização dos serviços impondo limites³⁹ ao provimento de cargos dirigentes (em função de fatores populacionais, participação no montante total dos fundos do Orçamento de Estado e número de dormidas turísticas).

Ao nível da atribuição de apoios a entidades do concelho⁴⁰, estes são enquadrados através de regulamentos municipais que garantem as regras e procedimentos de atribuição e monitorização dos mesmos. Sendo obrigatória a publicitação dos apoios atribuídos.

³⁷ Adaptada à administração autárquica pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro. Ao nível do enquadramento relativo à gestão de pessoal mencionamos também a lei que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (lei n.º 59/2008, de 11 de setembro).

³⁸ Procede à adaptação à administração local da lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

³⁹ Conforme disposto nos artigos 6.º a 8.º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

⁴⁰ É importante referir que existem situações como atribuição de subsídios e outras despesas que não são diretamente enquadradas ao abrigo do CCP. Se bem que alguns dos apoios logísticos resultam indiretamente da realização de despesa realizada ao abrigo deste, tais como, gasóleo para cedência de transportes, etc.

A segunda conclusão a retirar é que a despesa dos municípios é realizada ao abrigo de regras e procedimentos que procuram garantir a adoção de mecanismos transparentes entre concorrentes.

No geral, as regras e procedimentos resumidamente identificados, procuram garantir que as despesas dos municípios são efetuadas de modo transparente, são promotoras da concorrência e do equilíbrio das finanças municipais.

No entanto, a aplicação de fundos na concretização das atribuições municipais tem limitações, das quais destacamos, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), bem como as que recorrentemente são impostas através da Lei do Orçamento de Estado.

A LCPA⁴¹ introduz novas medidas aplicáveis à realização das despesas públicas, através da introdução do conceito de fundos disponíveis, modificando os procedimentos de realização da despesa. Em termos gerais, podemos referir que as entidades abrangidas por este diploma, entre os quais os municípios, não podem assumir compromissos⁴² para os quais não disponham de fundos disponíveis⁴³ a muito curto prazo (três meses seguintes), ou seja, estão impedidos de assumir qualquer compromisso que resulte na assunção de despesa sem a existência de verbas disponíveis, não comprometidas ou gastas. E a assunção de compromissos plurianuais (com pagamentos em mais de 1 ano económico) ficam, no caso dos municípios, sujeitos à autorização prévia da Assembleia Municipal⁴⁴.

A existência de fundos disponíveis para os três meses seguintes surge como uma condição prévia (além da existência de dotação orçamental disponível) para assunção de qualquer compromisso por parte dos municípios.

Através da LOE⁴⁵ podemos identificar situações que atuam no mesmo sentido, o que em nada contribui para o planeamento e estabilidade orçamental dos municípios.

⁴¹ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas e o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho que estabelece os procedimentos necessários à aplicação da LCPA.

⁴² Definido conforme disposto no artigo 3.º da LCPA.

⁴³ Definido conforme disposto na al f) do n.º 3 da LCPA.

⁴⁴ De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA em conjugação com o artigo 12.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

⁴⁵ Medidas que apesar de terem uma periodicidade anual muitas vezes se prolongam e agravam ao longo de diversos exercícios económicos e outras vezes alteram pontualmente diplomas relevantes para a atividade municipal.

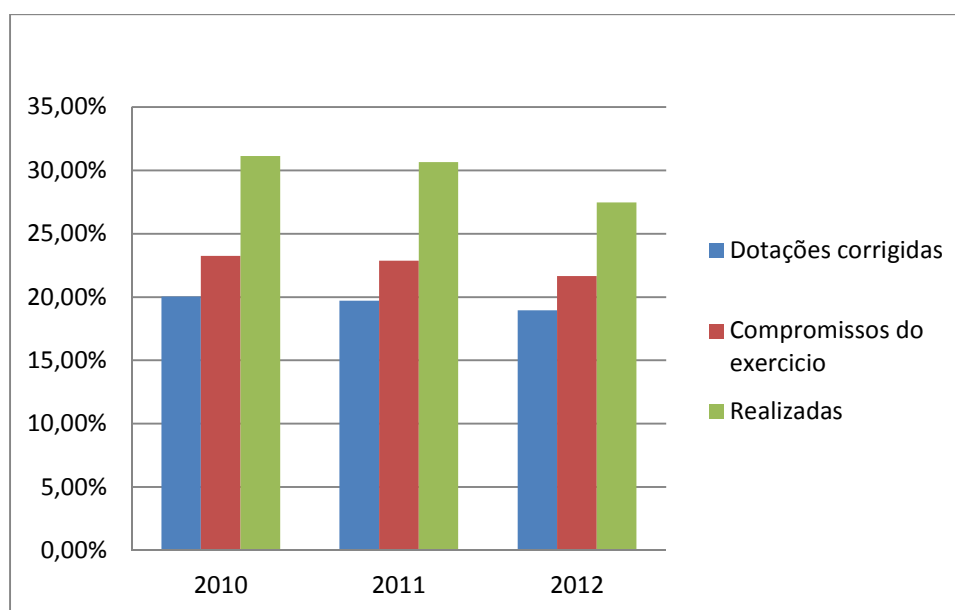
Para demonstrar esta situação podemos identificar na LOE para 2014⁴⁶ ao nível do endividamento (artigo 94.º), a obrigatoriedade de reforçar os montantes da diminuição da dívida anteriormente prevista ou a introdução da alteração aos montante máximo de referência da dívida total do município a considerar em 2014 (artigo 97.º). Ao nível da gestão de recursos humanos a impossibilidade de proceder à abertura de procedimentos de contratação de pessoal ou à renovação de contratos existentes (artigo 64.º), a obrigatoriedade de reduzir o n.º de trabalhadores face ao ano anterior (artigo 62.º), bem como as reduções remuneratórias (artigo 33.º e segs) e do pagamento do trabalho extraordinário (artigo 45.º), a proibição de valorizações remuneratórias (artigo 39.º) ou das restrições ao nível da determinação do posicionamento remuneratório (artigo 42.º).

Através da observação dos gráficos 4 e 5 podemos verificar pela análise do período 2010 a 2012, que o peso das despesas com pessoal no total das despesas e no total das despesas correntes tem vindo, fruto das medidas referidas, a recuar representando, respetivamente, 28% e 44% dos compromissos totais e correntes do exercício de 2012. Mas, reduzir a análise da gestão de recursos humanos numa instituição apenas ao peso desta componente na despesa ou, de outro modo, dissociar o impacto que estas restrições têm na gestão dos recursos humanos das instituições é descuidar o papel que as atribuições e competências lhe conferem. O mesmo se aplica ao número de funcionários dos municípios, como podemos verificar no gráfico 6. Se considerarmos que estas reduções são para aplicar indiscriminadamente a cada um dos municípios sem qualquer indicador de referência, i.e., a redução aplica-se face ao ano anterior sem qualquer avaliação destas variáveis na estrutura do município ou concelho – população servida (em função das receitas totais ou das receitas correntes, ou da população, etc.), constatamos que os constrangimentos podem ser bem mais graves. As restrições parecem partir do pressuposto que todos os municípios têm um quadro de pessoal excessivo face às atribuições e competências que lhe são conferidas e face à população que servem (sem ter como referência qualquer indicador de estrutura) ou porventura considera que adquirir ou concessionar externamente, o que não é possível suprir com recursos internos, é sempre mais vantajoso que ter um quadro de pessoal que responda as necessidades efetivas. Mas, num universo de 308 municípios é difícil entender que esta seja uma realidade transversal, não sendo necessário utilizar uma medida que adegue o quadro de pessoal às atribuições/competências face à população a

⁴⁶ Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

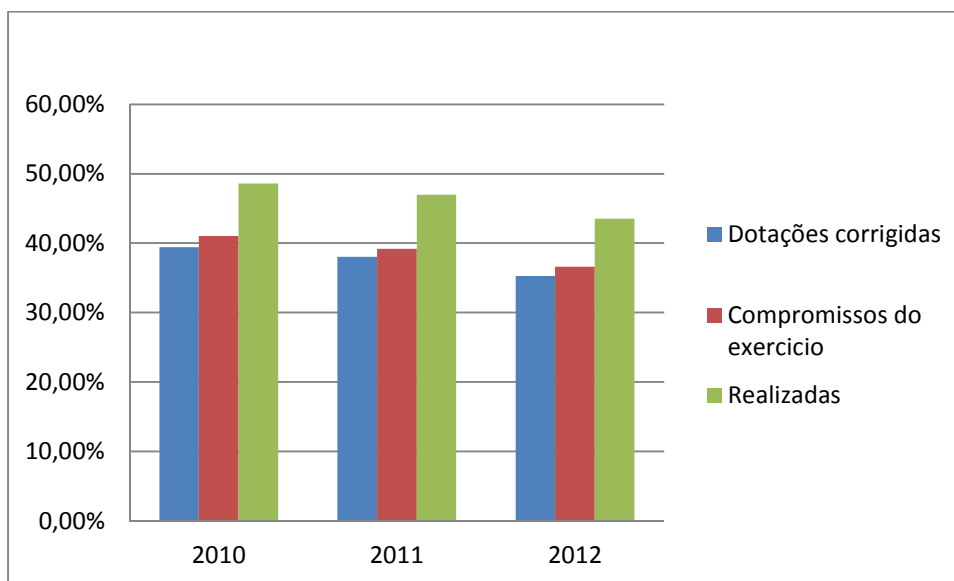
servir e/ou estrutura financeira do município. E, considerando que a existência de serviços ou o nível de concorrência entre fornecedores não será uniforme em todo o território, é difícil compreender que a avaliação da vantagem entre produzir internamente ou adquirir ao exterior penda sempre para o mesmo lado, ao que acresce o impacto bem diferente que uma e outra podem ter ao nível da economia dos concelhos. Isto sem esquecer que, mesmo ao nível da avaliação, acompanhamento e monitorização da aquisição ou concessão de determinados bens e serviços ou o exercício das competências conferidas aos municípios (por exemplo ao nível da fiscalização) necessita de condições ao nível da gestão de pessoal, que permita investir na formação de um quadro de pessoal que esteja em condições de defender, em pé de igualdade, os interesses municipais.

Gráfico 4 - Peso percentual das Despesas c/Pessoal nas Despesas Municipais Totais (2010-2012)



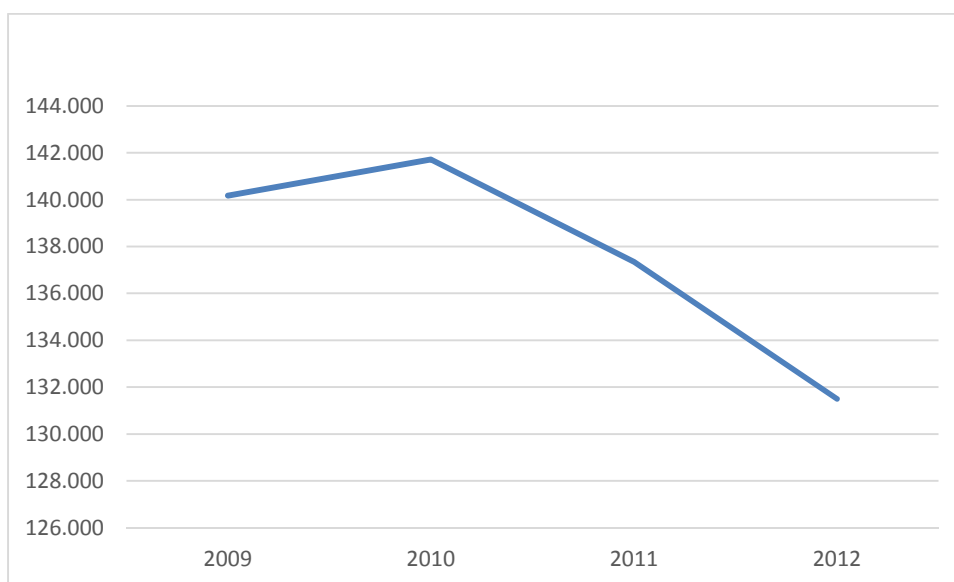
Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

Gráfico 5 - Peso Percentual das Despesas c/Pessoal nas Despesas Correntes Totais
(2010-2012)



Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

Gráfico 6 – Evolução do N.º de Trabalhadores dos Serviços Municipais e
Municipalizados (2010-2012)



Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

A terceira conclusão a retirar é que as alterações introduzidas na LOE de 2014, que vem na sequência de diplomas anteriores, em nada contribuem para a estabilidade orçamental das entidades locais e dificultam o necessário planeamento da atividade municipal, além dos constrangimentos criados em matérias relacionadas com a gestão de recursos humanos das entidades.

Em suma, verificamos que:

- Os municípios dispõem de um conjunto amplo de atribuições e competências que lhe permite intervir em diversas áreas;
- As funções maioritariamente residem na função afetação mas existe latitude para intervenção em outras áreas (como exemplo temos a gestão da habitação social, mas também as competência ao nível da regulação e fiscalização);
- A realidade dos concelhos implica uma leitura lata das suas atribuições considerando a proximidade com os problemas das populações;
- As sucessivas alterações ao nível da LOE e outras dificultam a estabilidade e o planeamento autárquico que ainda assim necessita de ser mais efetivo;
- Apesar da autonomia financeira e patrimonial existem diversas matérias ao nível da realização de despesa que limitam a amplitude da autonomia indo além das regras inerentes aos procedimentos de contratação promotoras da legalidade, transparência e concorrência das aquisições e contratações públicas (aquisição de bens e serviços e contratação de pessoal).

Antes de analisarmos os meios financeiros dos municípios, abordamos sucintamente o sistema contabilístico das autarquias locais, considerando a importância de alguns conceitos para o presente trabalho.

2.3.2. - A Gestão Financeira e Orçamental

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ⁴⁷ aprovou o atual sistema contabilístico das autarquias locais e revogou o Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de julho (assente num sistema único de contabilidade orçamental).

Tem como principal objetivo⁴⁸ a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos e introduziu na contabilidade autárquica várias alterações, entre as quais:

- Três sistemas articulados de contabilidade: Orçamental, Patrimonial e de Custos;
- Definição de critérios de valorimetria (ponto 4 do POCAL) para as Imobilizações, Existências, Dívidas de e a Terceiros, Disponibilidades;
- Definição do sistema de controlo interno (ponto 2.9 do POCAL). Cujo conteúdo abrange aspetos como: Norma Controlo Interno; Regulamentos (inventários, fundos de maneo, utilização dos meios informáticos, entre outros); Manual de Procedimentos Contabilísticos; Manual de Auditoria Interna; Plano de Contas;
- Definição de um conjunto de princípios orçamentais que orientam a elaboração dos documentos contabilísticos (Ponto 3.1.1 do POCAL, aplicável aos documentos previsionais e ponto 3.2 aplicável à Contabilidade Patrimonial e de Custos);
- Definição de um conjunto de regras previsionais⁴⁹ (ponto 3.3.1 do POCAL) aplicáveis na elaboração dos documentos previsionais;
- Obrigatoriedade de apresentação de diversos documentos previsionais e de prestação de contas. Cujo conteúdo inclui, entre outros, ao nível dos documentos previsionais, o Orçamento e Grandes Opções do Plano (Plano Plurianual de Investimentos e Plano das Atividades mais

⁴⁷ POCAL - Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro.

⁴⁸ A este propósito ver “*POCAL comentado*” (2006) de Carvalho, João Batista da Costa, Fernandes, Maria José e Teixeira, Ana.

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 84-A/2002 de 5 de Abril, altera o POCAL no que respeita às regras previsional. Em 2015 de acordo com o artigo 253.º da LOE (2014) a previsão orçamental de receitas das autarquias locais resultantes da venda de imóveis não pode ser superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração.

relevantes) e ao nível dos documentos de prestação de contas o Balanço, Demonstração de Resultados e o Relatório de Gestão.

Concluído este breve apontamento, analisamos de seguida os meios financeiros ao dispor dos municípios.

2.3.3. – As Finanças Locais

A entrada em vigor da Lei n.º 73/2013⁵⁰, de 3 de setembro, estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e procede à revogação⁵¹ da Lei das Finanças Locais⁵², pelo que identificamos de seguida as alterações mais significativas aos seguintes níveis:

1. Receita;
2. Regras Orçamentais;
3. Endividamento;
4. Outras Alterações Genéricas.

1. Receita:

1.1 Ao nível dos impostos:

1.1.1 Abolição do IMT a partir de 31/12/2017⁵³;

1.1.2 Introdução ao nível da receita das freguesias de uma participação no valor de 1% da receita do IMI sobre prédios urbanos, conforme disposto na alínea a) n.º 1 do artigo 23.º.

1.2 Ao nível dos preços:

Destacam-se as alterações introduzidas no art.º 21.^{o54}, em especial no que se refere à atribuição de um conjunto de competências fiscalizadoras à entidade

⁵⁰ O artigo 92.º estabelece que a lei entra em vigor em 1 de janeiro de 2014.

⁵¹ Com exceção: da al. a) do art.º 10 da Lei 2/2007, de 15 de janeiro, relativa ao IMT que se mantém até 31/12/2017, conforme disposto no art.81.º da lei n.º 73/2013 de 13 de setembro; do anexo da lei n.º 2/2007 que se mantém em vigor até aprovação de legislação própria que defina o IDS; do que se refere aos contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da presente lei e aos contratos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, para os quais se aplicam as disposições constante da lei 2/2007 e DL n.º 38/2008, de 7 março, alterado pelo DL n.º 120/2012, de 10 de junho.

⁵² Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, aprova a Lei das Finanças Locais.

⁵³ As taxas a aplicar referente ao IMT são reduzidas de forma progressiva, nomeadamente, 1/3 em 2016 e 2/3 em 2017, conforme disposto no artigo 81.º conjugado com o artigo 14.º.

⁵⁴ Conforme disposto no n.º 5 e 7 do artigo 21.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

reguladora nos setores abastecimento de água, saneamento e gestão de resíduos sólidos urbanos.

1.3. Ao nível da participação nos recursos públicos:

Redução do montante da participação determinada a partir do Fundo Equilíbrio Financeiro (FEF) de 25,3% (n.º 1 do art.º 20.º LFL) para 19,5%, o qual ainda é deduzido do montante afeto ao IDS - Índice Sintético de Desenvolvimento Social⁵⁵, conforme disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 25.º.

2. Regras Orçamentais:

2.1. Extensão da materialização do conceito referente ao Equilíbrio Orçamental

No caso dos municípios, o conceito de equilíbrio orçamental passa a considerar as amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo. Assim, a receita corrente bruta deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo⁵⁶. É importante referir a alteração ao limite máximo da percentagem do FEF a inscrever como receita corrente (que pode chegar aos 90%) pode auxiliar no reforço indireto ao nível das despesas correntes.

2.2. Aprofundamento do enquadramento dos documentos previsionais:

2.2.1. A elaboração dos documentos previsionais (Orçamento e Grandes Opções do Plano) passa a estar incluída num Quadro Plurianual de Programação Orçamental⁵⁷ que por sua vez está inserido no Quadro Médio Prazo para as Finanças da Autarquia Local;

2.2.2. Extensão da exceção ao princípio da não consignação, previsto no art.º 43.º, aos empréstimos contraídos no âmbito de mecanismos de recuperação financeira nos termos do 51.º, 57.º e seguintes.

⁵⁵ Conforme disposto no n.º 12 do artigo 33.º a determinação do IDS constará de Decreto-Lei, mantendo-se em vigor a formula aprovada, no anexo I, constante da LFL, até à aprovação do anterior (artigoº 88.º).

⁵⁶ Conforme disposto no n.º 2 do art.º 40.º “(...) a receita corrente bruta deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo.”.

Considerando, amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos, “(...) o montante correspondente à divisão do capital contraído pelo n.º de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo”, conforme disposto no n.º 4 do art.º 40.º.

⁵⁷ A introdução da necessidade de elaboração do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, consta de documento que especifica o Quadro de Médio Prazo para as Finanças da Autarquia, constante do n.º 2 e 3 do art.º 41.º. É apresentada em simultâneo com a proposta de orçamento municipal e após a tomada de posse do órgão executivo e em articulação com as GOP (n.º 1 do art.º 44.º). Acresce que os limites são vinculativos para o ano seguinte ao exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes (n.º 3 do art.º 44.º). Este documento é atualizado anualmente, para os 4 anos seguintes, no orçamento municipal (n.º 4 do art.º 44.º).

3. Endividamento:

3.1. Eliminação dos conceitos de Endividamento Líquido Municipal, de Limite ao Endividamento Líquido Municipal e de Limite Geral dos Empréstimos dos Municípios previstos, respetivamente, nos art.º 36.º, 37.º e 39.º da lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL);

3.2. Introdução do conceito Limite da Dívida Total que prevê, conforme disposto no n.º 1 do art.º 52.º, que “A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no art.º 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro, de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores”. Conforme previsto, no n.º 2 do art.º 52, a dívida total de operações orçamentais engloba, nomeadamente:

- Empréstimos;
- Contratos de locação financeira;
- Quaisquer outras formas de endividamento do município junto de instituições financeiras;
- Restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

3.3. Entidades relevantes para o efeito do limite da dívida total

Juntamente com a alteração do conceito de limites ao endividamento municipal, foram revistas as entidades relevantes para o efeito, contantes do art.º 54.º, o que se traduz na inclusão na dívida da autarquia de um conjunto bastante mais vasto de entidades;

3.4. Mecanismos de Recuperação Financeira

Existem 2 mecanismos de recuperação financeira, aos quais os municípios podem recorrer no caso de ultrapassarem os limites da dívida referidos no art.º 52.º, nomeadamente: Saneamento e Recuperação financeira, conforme previsto no art.º 57.º;

3.5. Outras:

3.5.1. Introdução da possibilidade de emissão de obrigações municipais, de acordo com o previsto no n.º 4 do art.º 49.º, a regular em diploma próprio;

3.5.2. Introdução do mecanismo de alerta precoce de desvios, que procura através de um conjunto de indicadores fornecer informação às entidades competentes que permitam a deteção precoce de futuras situações de violação dos limites referidos (art.º 56.º);

3.5.3. Alteração ao Fundo Regularização Municipal, o qual determina que os montantes das transferências orçamentais deduzidos aos municípios e que constituem este fundo são utilizados pela DGAL para proceder ao pagamento das dívidas do município pela seguinte ordem:

- Dívidas a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias;
- Outras dívidas já vencidas;
- Amortização de empréstimos de médio ou longo prazo.

4. Outras Alterações Genéricas:

4.1. Os excedentes resultantes da participação dos municípios nos impostos do estado, passa a ser distribuído de “forma proporcional pelos municípios que não mantenham, em três anos consecutivos, a CMN” ao invés 1,25 da CMN, como se verificava na Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro;

4.2. Introdução do Título III referente às Entidades intermunicipais art.º 68.º a 73.º. Genericamente referir que é previsto no artigo 69.º que as entidades intermunicipais recebem transferências do OE no montante equivalente a 1% e 0,5% do FEF dos municípios, que integram respetivamente a área metropolitana ou a comunidade intermunicipal, não sendo, deste modo consideradas para o efeito o montante respeitante ao FSM e participação de IRS dos municípios que as integram.

A atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental que expressamente o refiram e no pelo conjunto de princípios enumerados no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, entre os quais o princípio da autonomia financeira, que assenta, no facto das autarquias locais terem património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos, materializados nos seguintes poderes (n.º 2 do art.º 6.º):

- Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;
- Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;
- Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;

- Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

Considerando que os orçamentos municipais preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas⁵⁸ e que para a assunção de qualquer compromisso, é obrigatório que a rubrica orçamental disponha, no mínimo, da dotação correspondente, a origem dos fundos⁵⁹ assume particular importância, pelo que analisaremos quais as receitas próprias dos municípios.

O artigo 14.º da Lei n.º 73/2013, de 2 de setembro, identifica as receitas municipais. Através da comparação entre o diploma atual e revogado, constantes dos quadros seguintes, podemos verificar que ao nível das principais fontes de receita as alterações não são significativas, com exceção da eliminação do IMT.

Quadro 6 – Receitas Municipais

Art.º 10.º da Lei n.º 2/2007		Art.º 14.º da Lei n.º 73/2013	
a)	O produto da cobrança dos impostos municipais cuja a receita têm direito, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto municipal sobre veículos (IMV), sem prejuízo do disposto na alínea a) do artigo 17º da presente lei.	a)	O produto da cobrança do imposto municipal sobre Imóveis (IMI), sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º;
		c)	A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho.
b)	O produto da cobrança de derramas lançadas nos termos do artigo 14º.	b)	O produto da cobrança de derramas lançadas nos termos do artigo 18.º.
c)	O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 15º e 16º.	d)	O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 15.º e 16.º.

⁵⁸ Conforme referimos anteriormente a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, procede extensão do conceito de equilíbrio orçamental passando a considerar também as amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo.

⁵⁹ Além da existência de fundos disponíveis, conforme disposto na LCPA referida em pontos anteriores.

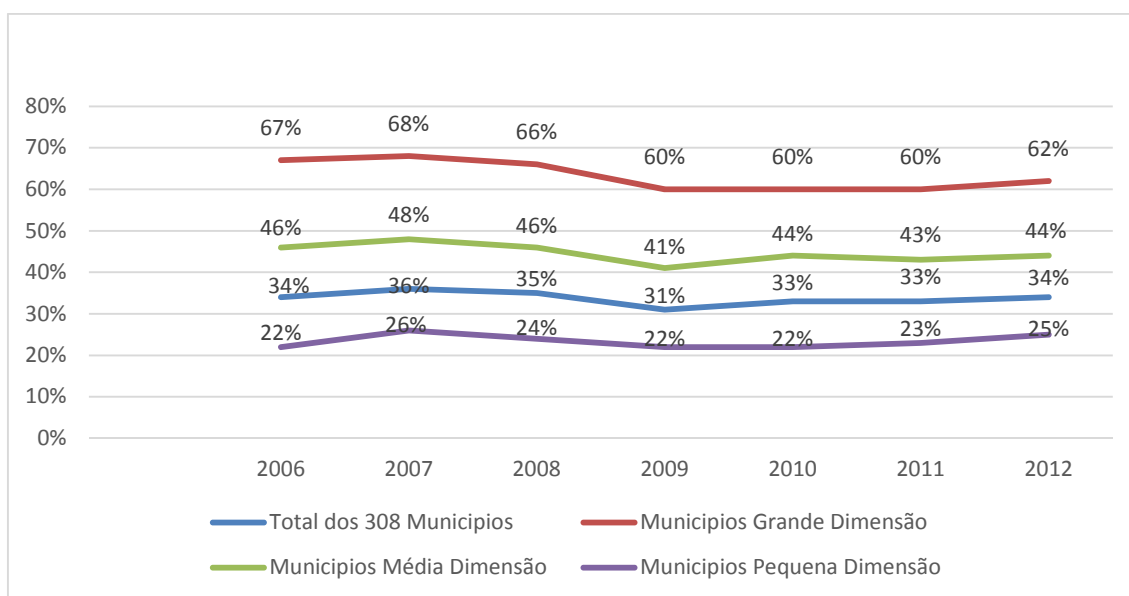
Quadro 6 – Receitas Municipais (Continuação)

Art.º 10.º da Lei n.º 2/2007		Art.º 14.º da Lei n.º 73/2013	
d)	O produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos dos dispostos nos artigos 19º e seguintes.	e)	O produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 25.º e seguintes.
e)	O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinadas por lei ao município.	f)	O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município.
f)	O produto das multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município.	g)	O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município.
g)	O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração.	h)	O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração.
h)	A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte.	i)	A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte.
i)	O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município.	l)	O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município.
j)	O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis.	K)	O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis.
l)	O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais.	l)	O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais.
m)	Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.	m)	Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

Fonte: Lei n.º 2/2007e Lei n.º 73/2013: Quadro: Autor

As receitas próprias do município são, de acordo com a definição constante no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge, 2013: 28) as receitas totais, deduzidas das transferências e dos passivos financeiros. Considera-se que existe independência financeira quando as receitas próprias representem, pelo menos, 50% das receitas totais. De 2006 a 2012 este indicador apresenta os seguintes resultados.

Gráfico 7 – Grau de Independência Financeira dos Municípios (2006-2012)



Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, pp. 29-31, complementado/adaptado pelo autor de acordo quadro em anexo

Da observação do gráfico 7 constata-se, em termos médios agregados por dimensão⁶⁰, que:

- Quanto maior a dimensão dos municípios maior é o grau de independência financeira apresentado;
- Os municípios de pequena dimensão apresentam um grau de independência financeira inferior à média do total dos municípios;
- Os municípios de pequena dimensão estão mais dependentes das receitas resultantes das transferências e passivos financeiros;

⁶⁰ Neste particular é importante referir que de acordo com a definição constante no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012 (p. 22) os municípios são integrados em três categorias diferentes consoante o n.º de habitantes:

- Municípios Pequenos – com população menor ou igual a 20 000 habitantes;
- Médios – com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes;
- Grandes – com população maior que 100 000 habitantes.

Face a esta categorização temos 24 municípios grandes, 101 médios e 183 pequenos.

- Apenas ao nível dos municípios de grande dimensão o indicador apresenta valores superiores a 50% (limite a partir do qual se considera a existência de independência financeira);
- Ao longo do período considerado verifica-se, salvaguardando pequenas variações, uma tendência de descida;
- Em 2012 apenas 19%⁶¹ dos municípios (59 dos 308) apresentam uma independência financeira igual ou superior a 50%.

Assim, globalmente verifica-se uma significativa dependência das receitas municipais relativamente às transferências e passivos em detrimento de capacidade de gerar receitas próprias.

Este conceito apesar de relevante não se pode confundir com o Princípio de Autonomia Financeira, mencionado na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que assenta no facto das autarquias locais terem património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos⁶², pelo que, no seguimento do referido, analisamos a independência dos municípios para a determinação das suas receitas e em particular das receitas próprias.

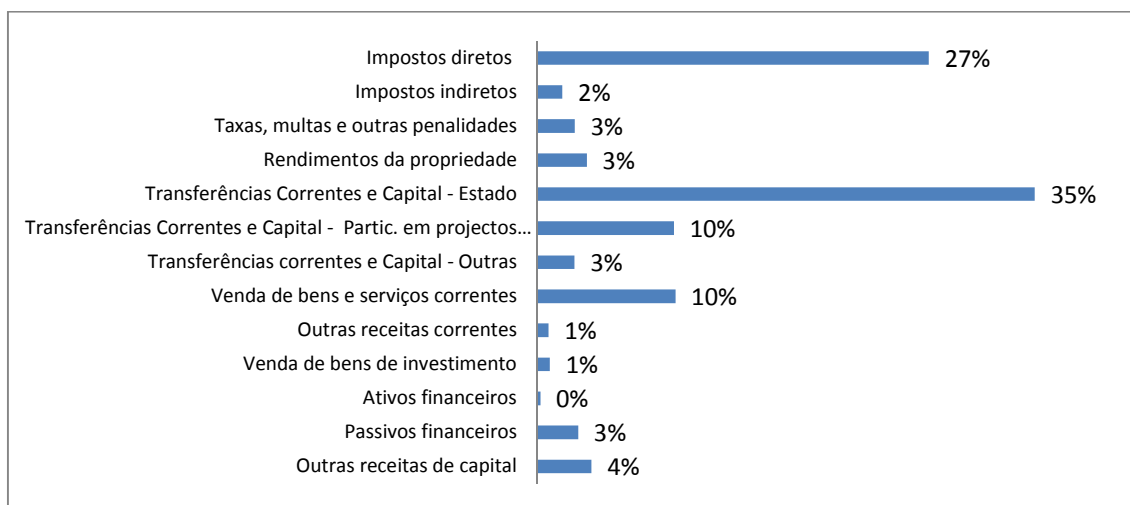
Em 2012, o peso por rubrica económica de receita⁶³ nas receitas totais é o seguinte:

⁶¹ De constatar que ainda de acordo com as conclusões do documento constante da nota anterior (PP 33) em 2012 apenas 59 municípios apresentam uma independência financeira igual ou superior a 50% (22 de grande dimensão, 29 de média dimensão e 8 de pequena dimensão).

⁶² De acordo com o previsto no artigo 6.º referente ao Princípio da autonomia financeira.

⁶³ Por uma questão de simplificar a leitura o gráfico as rubricas económicas foram reagrupadas do seguinte modo: Impostos diretos (01); Impostos indiretos (02); Taxas, multas e outras penalidades (04); Rendimentos da propriedade (05); Transferências Correntes e Capital – Estado (06.03.01+10.03.01); Transferências Correntes e Capital - Participação em projetos cofinanciados (06.03.05 + 06.03.06 +10.03.06 +10.03.07); Transferências correntes e Capital – Outras (restantes rubricas constantes das económicas 06 e 10 não especificadas anteriormente); Venda de bens e serviços correntes (07); Outras receitas correntes (08) Venda de bens de investimento (09); Ativos financeiros (10); Passivos financeiros (12); Outras receitas de capital (13).

Gráfico 8 – Peso Percentual das Receitas por rubrica Económica no Total das Receitas Municipais (2012)



Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

Verificamos que, em 2012, as receitas municipais são particularmente originárias das transferências correntes e de capital (principalmente da administração central (Estado), mas também de fundos comunitários) e dos impostos diretos.

Destaca-se ainda, pelas suas características, o Recurso ao Endividamento⁶⁴ (Passivos Financeiros) que representou 3% das receitas totais em 2012.

Face ao exposto reservamos o espaço seguinte para analisamos a participação dos municípios para a formulação dos principais agregados que constituem as suas receitas:

1. Imposto Diretos (IMI; IMT; IUC; Derrama);
2. Transferências (Administração Central (Estado); Fundos Comunitários).

Mas devido às características específicas que apresentam, alargámos a análise anterior a mais duas componentes:

3. Taxas e preços;
4. Endividamento municipal (Passivos financeiros e dívida total).

⁶⁴ Salvaguardando que, neste caso, contrariamente aos restantes, não estamos efetivamente a falar de um meio definitivo de financiamento, pois tem subjacente um reembolso.

1. Imposto Diretos (IMI; IMT; IUC; Derrama)
 - 1.1. IMI - A taxa está fixada no artigo 112.º do CIMI. Cabendo aos municípios mediante deliberação da Assembleia Municipal⁶⁵ fixar em cada ano a taxa a aplicar sobre os prédios urbanos num intervalo que varia entre 0,3% e 0,5%⁶⁶.
O produto da cobrança de IMI é uma receita municipal que é deduzida da receita sobre prédios rústicos e a participação de 1% na receita do IMI sobre prédios urbanos que são receitas das freguesias.
Comparativamente à Lei n.º 2/2007 (LFL), entretanto revogada, constata-se uma diminuição da participação do peso dos municípios no produto da cobrança desta receita, em virtude da participação das freguesias anteriormente incidir apenas em 50% do produto da receita sobre prédios rústicos;
 - 1.2. IMT - O produto da cobrança representa uma receita própria dos municípios que é definitivamente eliminada a partir de 2018⁶⁷, aplicando-se uma redução progressiva da taxa referente à participação municipal na ordem de 1/3 e 2/3 em 2016 e 2017, respetivamente;
 - 1.3. IUC - O produto da cobrança representa uma receita própria dos municípios⁶⁸ em que a determinação das taxas não cabe aos mesmos.
 - 1.4. Derrama - O produto da cobrança é uma receita municipal. Os municípios podem mediante deliberação da Assembleia Municipal lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de I.R.C., que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área de geográfica por sujeitos passivos.

Apesar de serem receitas municipais, a cobrança dos impostos diretos é efetuada pela administração central, que posteriormente procede à sua transferência⁶⁹.

Através da descrição anterior verificamos que a participação dos municípios na formulação do valor a aplicar é limitada ou inexistente e pela análise do gráfico 9

⁶⁵ Competência da AM mediante proposta da CM, conforme disposto na al. d) do artigo 25.º da Lei 75/2013 de 12 setembro. Caso as deliberações não sejam comunicadas à DGI até 30 de novembro aplica-se as taxas mínimas definidas, conforme disposto no n.º 13 do artigo 112.º do CIMI.

⁶⁶ Podendo ainda definir, mediante deliberação da Assembleia Municipal, relativamente à taxa que vigorar no ano respetivo, as situações previstas no n.º 6, 7, 8, 9 e 12 do artigo 112.º do CIMI.

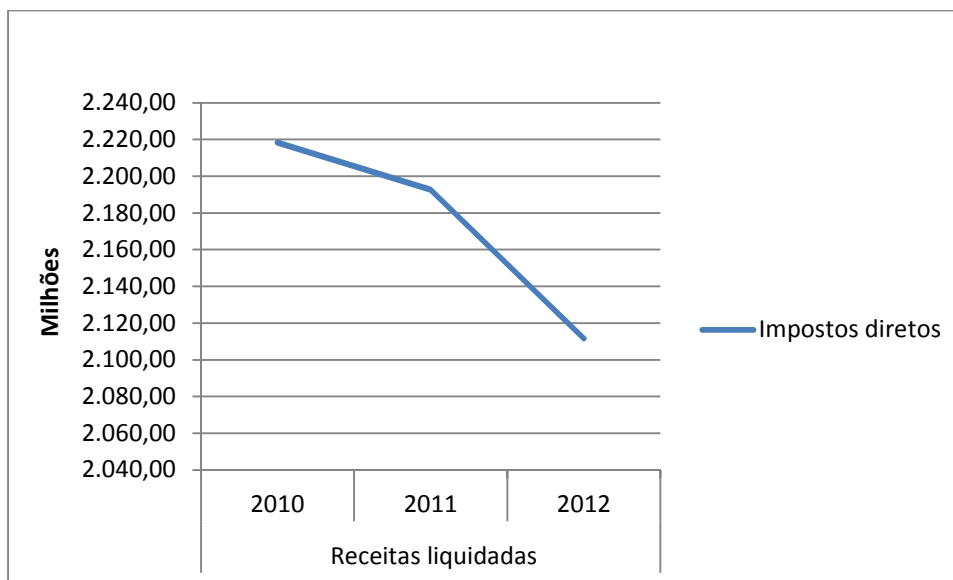
⁶⁷ Conforme disposto non.º 1 do artigo 81.º da lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

⁶⁸ Na parcela do imposto que caiba aos municípios nos termos da lei n.º 22-A/2007 de 29 de junho que procede à reforma global da tributação automóvel, aprovando o C.I.S.V. e o C. I. Ú.C. e abolindo, em simultâneo, o I.A. e o I.M.V., o imposto de circulação e o imposto de camionagem.

⁶⁹ Após dedução de uma percentagem relativa ao serviço de cobrança.

observamos que a receita arrecada nos últimos anos tem vindo a diminuir (provavelmente manterá essa tendência fruto da eliminação do IMT e do abrandamento da economia).

Gráfico 9 – Receitas Municipais em Impostos Diretos (2010-2012)



Fonte: Dados: Portal Autárquico; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

2. Transferências (Administração Central (Estado); Fundos Comunitários)

2.1. Transferência da Administração Central (Estado) - As receitas referentes à repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, (previstas no art.º 25º ao 35º do RFAL), têm em vista atingir objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, sendo obtido através das seguintes formas de participação:

— Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), composto:

— Fundo de Geral Municipal (FGM) – visa dotar os municípios de condições adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e financiamento;

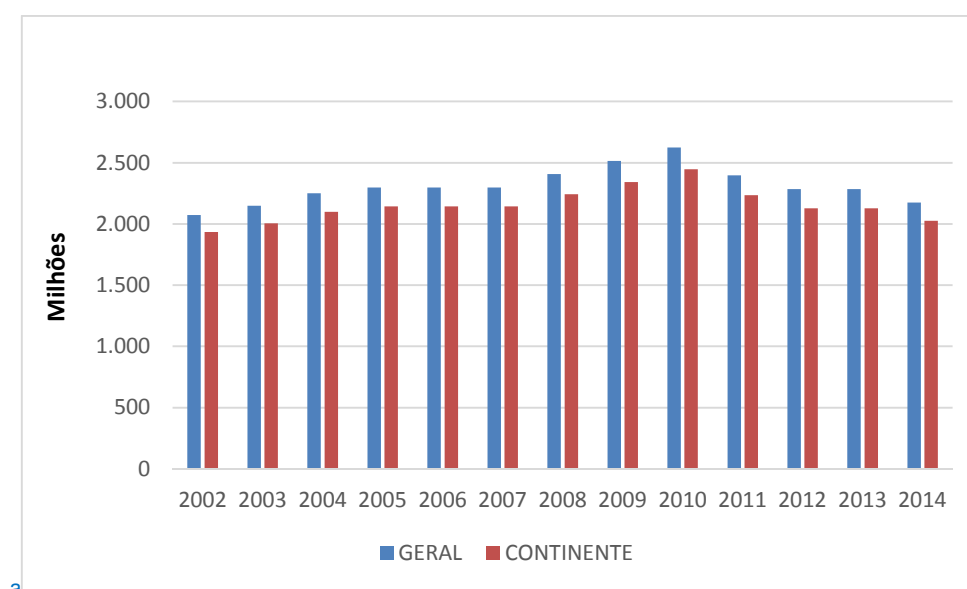
— Fundo de Coesão Municipal (FCM) – visa reforçar a coesão municipal, fomentando a coesão de assimetrias, em benefício dos menos desenvolvidos;

- Fundo Social Municipal (FSM) – receita consignada ao financiamento de determinadas despesas relativas a atribuições e competências⁷⁰ associadas a funções sociais, na área da educação, saúde e ação social;
- Participação variável de 5% no IRS - o município pode, em cada ano, mediante deliberação da Assembleia Municipal ter direito a uma participação, até ao limite máximo de 5%, no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial relativa a rendimentos do ano anterior.

Comparativamente à LFL, entretanto revogada, constata-se uma diminuição no peso dos municípios na participação do FEF, cujo valor a aplicar ao montante de referência passa de 25,3% para 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos (IRS, IRC e IVA).

A esta redução acresce à constatação que os montantes arrecadados pelos municípios resultantes das transferências do Estado⁷¹ têm apresentado uma evolução descendente e em 2014 estão aproximadamente ao nível de 2003, conforme gráfico 10.

Gráfico 10 – Evolução das Receitas Municipais referentes às Transferências do Estado relativas à Participação nos Impostos (2002-2014)



Fonte: Dados: DGO; Gráfico: Autor a partir dos cálculos e quadro em anexo

⁷⁰ Conforme artigo 30.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro.

⁷¹ De referir que entre 2006 a 2002 estas transferências eram constituídas pelo FBM – Fundo de Base Municipal, FGM – Fundo Geral Municipal e FCM – Fundo Coesão Municipal.

2.2. Transferência resultante das participações em projetos cofinanciados – A arrecadação desta receita depende da capacidade de realização do município⁷² sendo bastante influenciada pelas receitas provenientes do cofinanciamento de projetos comunitários (em termos globais podemos referir que a inexistência da figura de empréstimos excecionados⁷³ na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro cálculo dos limites de endividamento diminuí a capacidade do município recorrer a alguns destes investimentos). Ao que acrescem, por exemplo, as receitas obtidas no quadro da cooperação técnica e financeira (através, por exemplo, da celebração de contratos-programa no âmbito do Decreto-lei-n.º 384/87⁷⁴, de 24 de Dezembro, e artigo 22º do RFAL).

Face ao exposto verificamos que apesar da dependência relativamente a fontes de receita como transferências do estado e impostos diretos a intervenção dos municípios ao nível dos critérios inerentes à sua formulação é limitado ou inexistente e a receita arrecada tem apresentado uma tendência de descida acentuada.

Estando a cobrança dos impostos municipais a cargo da administração central não permite ao munícipe relacionar diretamente o pagador (munícipe) e o beneficiário (município). Esta situação em que o beneficiário não é quem cobra, favorece claramente o município em detrimento do governo central que atualmente efetua as cobranças dos impostos recebidos pelos municípios. Seria assim importante reforçar a autonomia financeira dos municípios na definição das suas receitas em conjunto com a aplicação de um sistema que clarificasse quais as receitas municipais, quem as arrecada e quem define o seu montante. Mesmo que a cobrança a nível central se justifique em termos de escala e eficiência (o que pensamos que sim), os documentos de liquidação deveriam

⁷² Entendemos que esta capacidade de realização depende da atuação pró-ativa do município para procurar outras fontes de financiamento para os projetos desenvolvidos, mas cada vez mais em articulação com a existência de outras condições necessárias para que tal se verifique, nomeadamente ao nível financeiro (capacidade de outras fontes de financiamento, cumprimento da LCPA) ou mesmo da realidade de existente em cada concelho (por exemplo ao nível de infraestruturas existentes). Independentemente da avaliação que se possa efetuar acerca da pertinência dos investimentos efetuados.

⁷³ Previstos na lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, permitia que tendo em conta a finalidade a que os empréstimos se destinavam poderiam não ser considerados para efeitos do cálculo do endividamento líquido, entre os quais se incluíam os destinados ao financiamento de projetos com participação comunitária e mediante autorização prévia).

⁷⁴ O Decreto-Lei (e posteriores alterações) estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias destes, bem como dos acordos de colaboração de natureza sectorial.

conter informação transparente acerca dos pontos referidos (para quem reverte o imposto e quem contribuiu para a formulação do seu valor).

No que se refere a receitas provenientes da participação em projetos cofinanciados a capacidade dos municípios de recorrer a estes financiamentos também é cada vez mais reduzida, visto que, a crescer ao impacto da atual conjuntura económica, a que a isso obriga, temos a eliminação da possibilidade de excecionar (ao nível da capacidade de endividamento) os empréstimos contraídos para este fim e os critérios da LCPA.

Os agregados anteriores traduzem as principais fontes de receitas dos municípios, no entanto, pelas suas características específicas optamos por alargar esta análise a mais duas componentes, taxas e preços, face ao enquadramento inerente à formulação dos valores a cobrar e aos passivos financeiros face ao encadeamento com a capacidade de endividamento.

3. Taxas e preços

O produto da cobrança de *taxas e preços* resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, constituem receitas municipais enquadradas do seguinte modo. Em relação às *taxas* define o artigo 20º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais, disposto na Lei 53-E/2006 de 29 de Dezembro que define que “As taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.” (art.º 3º) e ainda que “O valor das taxas é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular.” (nº 1, art.º 4º do mesmo diploma legal). Encontramos assim o valor máximo a que os municípios se encontram sujeitos quando laçam uma taxa, este valor deve ainda conter a fundamentação económico-financeira, bem como a respetiva fórmula de cálculo (art.º 8º).

Apesar da aplicação de taxas representar uma fonte de receita com alguma relevância e em que a participação dos órgãos do município na formulação do seu valor não depende de entidades externas, este encontra-se condicionado pelo princípio da proporcionalidade e o seu valor não deve ultrapassar o custo da atividade pública local

ou o benefício auferido pelo particular, conforme referimos anteriormente. Assim, este instrumento também apresenta uma autonomia limitada, embora mais ampla que os anteriores. No entanto não podemos esquecer que os valores definidos têm impactos ao nível da atividade económica local e nos orçamentos familiares.

Relativamente aos *preços* o artigo 21.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estabelece que “ Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com os fornecimentos desses bens.” e “...os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor”. Os preços a cobrar pelos municípios respeitam às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais, nomeadamente, abastecimento público de água, saneamento de águas residuais, gestão de resíduos sólidos, transportes coletivos de pessoas e mercadorias e distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

Em termos de autonomia de decisão, verificamos que esta só depende dos órgãos municipais (Câmara Municipal e Assembleia Municipal), idêntico ao que acontece com o processo de definição das taxas e inversamente ao que acontece com os impostos municipais (excluindo a derrama e parte do IMI), que são maioritariamente definidos pela administração central.

Nas taxas a lei define um custo máximo (custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular) e nos preços estabelece custos mínimos (custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com os fornecimentos desses bens). Estes custos apesar de mínimos incidem, como podemos verificar, sobre bens e serviços essenciais e para os quais as entidades fornecedoras tem uma situação monopolista.

Considerando que a exploração de determinadas atividades também é realizada através de serviços municipalizados ou empresas locais é importante efetuarmos uma breve referência à Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto que aprova o regime jurídico da

atividade empresarial Local e das participações locais e revoga as Leis nº 53-F/2006⁷⁵, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro⁷⁶.

Considerando que um dos resultados a atingir neste campo seria, conforme disposto no Documento Verde da Reforma da Administração local, a redução significativa do atual número de entidades que compõem o SEL, destacamos a introdução do artigo 62.º que determina um conjunto de critérios obrigatórios para a dissolução das empresas locais, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respectivos exercícios;
- b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

A verificação de uma das situações supra descritas, não prejudica a aplicação dos mecanismos jurídicos de integração ou fusão de empresas locais, bem como da internalização da atividade da empresa local nos serviços das respetivas entidades públicas participantes, conforme disposto nos artigos 64.º e 65.º do RJAEL.

Referir por último, que a lei compreende duas realidades distintas, nomeadamente a:

- Atividade empresarial local - desenvolvida pelos municípios, pelas associações de municípios e pelas áreas metropolitanas, através de duas formas distintas (serviços municipalizados e empresas locais);
- Participações locais – referente a todas as participações detidas pelos municípios, pelas associações de municípios e pelas áreas metropolitanas em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais.

⁷⁵ Alterada pela LOE 2008 e 2009 e lei n.º 55/2011 de 15 de novembro.

⁷⁶ Diploma criado no âmbito da reforma da administração autárquica, tendo como base a informação constante do Livro Branco do Setor Empresarial Local.

As empresas locais têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral⁷⁷ ou a promoção do desenvolvimento local e regional⁷⁸, numa ou mais das atividades abaixo descritas. Sendo proibida a constituição de empresas locais para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil, conforme disposto no artigo 20.º do RJAEL e podem desenvolver a sua atividade no mercado de bens e serviços junto de outros agentes económicos (n.º 2 do art.º 49.º RJAEL) desde que salvaguardadas as condições para a boa prossecução das atividades de promoção do desenvolvimento local e regional na respetiva circunscrição e no respeito pelo regime da concorrência.

Devem ainda apresentar resultados anuais equilibrados e os empréstimos contraídos pelas empresas locais, bem como o endividamento líquido das mesmas, relevam para os limites ao endividamento das entidades públicas participantes, em caso de incumprimento das regras previstas, ao nível do equilíbrio previstas no art.º 40.º do RJAEL.

De acordo com o disposto no artigo 45.º do RJAEL as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral têm como objeto exclusivo da atividade:

- Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto;
- Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;
- Abastecimento público de água;
- Saneamento de águas residuais urbanas;
- Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;
- Transporte de passageiros;
- Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

De acordo com as empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional têm como objeto exclusivo da atividade:

- Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana;
- Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado;
- Promoção e gestão de imóveis de habitação social;

⁷⁷ Conforme dispostos no artigo 45.º do RJAEL.

⁷⁸ Conforme disposto no artigo 48.º do RJAEL.

- Produção de energia elétrica;
- Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal.

Deste modo relativamente às *taxas e preços* verificamos que:

- Existe uma autonomia acrescida relativamente à sua definição quando comparada com algumas das receitas anteriores (Impostos diretos e transferências);
- A relação entre quem paga e quem recebe é mais clara, i.e., o enquadramento e valores são constantes dos regulamentos e tabela de taxas e preços aprovados pelos órgãos dos municípios⁷⁹ e o pagamento efetuado diretamente a estes (ou a entidades municipais) o que clarifica esta correspondência;
- Incidem em matérias com efeitos sobre a atividade económica dos concelhos ou que o valor a cobrar pode indiretamente condicionar o acesso a bens e serviços essenciais (como a água) ou que tem externalidades positivas importantes (como a água, saneamento e recolha de resíduos ao nível da saúde pública ou os transportes públicos a nível ambiental) o que tem um peso importante na decisão acerca da sua definição ou no lançamento de reduções ou isenções. Sendo elementos de política económica e orçamental local não deixam de influenciar o nível de receitas geradas;
- O anterior remete obrigatoriamente para o facto da heterogeneidade dos concelhos (em termos de população, atividade económica, nível de rendimentos da população, nível de emprego ou finanças municipais) influenciar a capacidade do município de lançar e mesmo arrecadar receitas neste âmbito e da sua consequente expressão ao nível do total das receitas municipais;
- Quanto ao SEL, apesar das fragilidades que possam ser detetadas em algumas situações e que obrigasse a critérios exigentes para a criação de empresas municipais, os critérios para a obrigatoriedade da sua

⁷⁹ Câmara Municipal (órgão executivo) e Assembleia Municipal (órgão deliberativo). É também importante salvaguardar as alterações legislativas introduzidas pela RFAL relativamente ao papel da ERSAR referidas anteriormente, nomeadamente através da competência de fixar os preços da prestação de serviços ao público aos munícipes estar sujeito às competências legais das entidades reguladoras

dissolução denotam uma exigência excessiva, baseada apenas na análise isolada de 4 fatores (com um horizonte temporal de apenas 3 anos) e que não tem em consideração a realidade de cada concelho.

4. Endividamento municipal (Passivos financeiros e dívida total)

No quadro do regime financeiro dos municípios o conceito de endividamento municipal assume particular importância, integrando 2 conceitos:

- Regime de crédito – relativo à contração de empréstimos e contratos de locação financeira;
- Endividamento Municipal – relativo ao limite da dívida total.

Conforme referimos anteriormente, a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e as alterações constantes da LOE⁸⁰, seguem o sentido de limitar o recurso ao crédito e diminuir os limites ao endividamento por parte dos municípios.

A substituição do conceito de limite ao endividamento líquido municipal e a eliminação do limite geral dos empréstimos⁸¹ dos municípios, previstos respetivamente, nos artigos 37.º e 39.º da LFL, representa face à introdução do conceito de limite da dívida total e da revisão das entidades relevantes para o efeito (que se traduz na inclusão na dívida da autarquia de um conjunto bastante mais vasto de entidades) um estreitar significativo da capacidade de endividamento dos municípios.

De acordo com a publicação ocasional n.º 1/2013 do Conselho das Finanças Públicas (Paixão e Baleiras, 2013: 6) a introdução das entidades previstas no artigo 54.º da Lei n.º 73/2014, de 3 de setembro, “...extravasa em muito o âmbito estatístico da administração pública local definido pelos critérios europeus de contabilidade nacional...”. Ao que acresce que os resultados obtidos, na publicação anterior, com base nos cálculos retroativos dos montantes relativos ao limite da dívida caso a regra proposta se encontra-se em vigor desde 2009 são “ Segundo os cálculos efetuados, verifica-se que em cada ano do período observado o passivo exigível dos municípios

⁸⁰ Os artigos 94.º - Redução ao endividamento e 97.º - Dívida Total Município, constantes da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE – 2014) são exemplo dessa situação.

⁸¹ De referir que à semelhança do que se verificava ao nível do conceito de endividamento líquido, o conceito de dívida total engloba os empréstimos (definidos no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

excede o valor médio da receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores,⁸² ultrapassando uma vez e meia esse valor em 2011 (estimando-se, assim, um excesso de dívida de cerca de 193 milhões de euros)”, indiciando “... a existência de vários municípios que poderão ter dificuldade em se adaptar no curto prazo à nova regra que a PPL 122 estabelecerá a partir de 2014.”⁸³

E, se considerarmos que o regime transitório para o endividamento excecionado⁸⁴ não prevê as situações em que o incumprimento dos limites decorra unicamente da inclusão das novas entidades no perímetro autárquico, não está garantido que eventuais sanções a aplicar não resultam somente de processos administrativos. Visto que através do cálculo do índice médio do endividamento⁸⁵, constante do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge, 2013: 167), obtém-se em 2011 (113,4%) e em 2012 (96,5%), permitindo concluir que, em termos globais, o endividamento autárquico ficou abaixo do máximo (125%) permitido pela LFL e apresenta uma tendência de descida mesmo quando as receitas próprias arrecadadas e consideradas para efeitos do limite de endividamento diminuem.

É ainda de realçar a eliminação da figura do endividamento excecionado⁸⁶ que possibilitava que os empréstimos contraídos para determinados fins (programas de reabilitação urbana ou destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com

⁸² Nota no original: “Recorda-se que tanto o numerador como o denominador do indicador de dívida estão subavaliados dado não terem sido encontrados os valores homónimos para a totalidade das entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total especificadas na proposta de lei.”, *Publicação Ocasional n.º 1/2013. Conselho das Finanças Públicas*, p. 10.

⁸³ Nota no original “ Chama-se a atenção para o facto de a informação consultada não consolidar as contas dos municípios com as dos respetivos serviços municipalizados, pelo que os valores da receita corrente e do passivo exigível apresentado no Quadro 12 poderão sobrestimar a realidade. Todavia, não se crê que esta possibilidade afete qualitativamente a conclusão avançada.”

⁸⁴ Artigo 84.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁸⁵ Aplicando em termos globais o critério de endividamento líquido previsto na Lei das Finanças Locais. Conforme disposto no n.º1 do artigo 37º da Lei n.º 2/2007, de 2 de janeiro (LFL).

Nota no original:” Acrescerá, ainda, referir que desta avaliação global, para efeitos do cálculo deste rácio, não foi expurgada a dívida correspondente a empréstimos bancários que, pela sua finalidade, deveriam ser excluídos do cálculo do limite de endividamento (o que beneficiaria o valor do rácio). Também não foi considerado o endividamento líquido dos grupos municipais, uma vez que a LFL no seu artigo 36º refere que apenas deverá ser incluído, para efeitos de cálculo do endividamento líquido da autarquia, a dívida do setor empresarial em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do setor empresarial local.”

⁸⁶ Mantém-se apenas um regime transitório para o endividamento excecionado que permite que municípios que não cumpram os limites de endividamento por efeito da entrada em vigor da lei devido apenas à existência de dívidas excecionadas constituídas em data anterior, não estejam sujeitos às sanções definidas. Ver artigo 84.º da Lei n.º 73/2013, de 3 setembro. O que permitia facilitar o acesso às receitas provenientes de fundos comunitários e promovendo os investimentos para certos fins específicos, mas que de certo modo fica limitado com esta alteração.

comparticipação de fundos comunitários) não fossem contabilizados para efeitos dos limites ao endividamento.

Mas podemos alargar esta análise a outras situações que indiretamente também concorrem para dificultar o acesso ao crédito, nomeadamente, a manutenção da obrigatoriedade do pedido de autorização de contração de empréstimo ser acompanhado pela informação das condições praticadas em pelo menos 3 instituições⁸⁷, (ao invés da demonstração de consulta a pelo menos 3 entidades), que numa conjuntura de crise económica e financeira se materializa na redução do crédito por parte das entidades bancárias e logo na diminuição do número de propostas recebidas por consulta, bem como a introdução do limite de 20 anos para o prazo de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo⁸⁸, quando a natureza das operações e a vida útil do investimento já estavam consideradas e são aparentemente mais adequadas considerando até a equidade intergeracional ou o facto das amortizações anuais previstas para cada empréstimo não poderem ser inferiores a 80 % da amortização média de empréstimos⁸⁹.

O aumento das restrições surge num momento em que a redução da dívida já é uma realidade, aliás como observa Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge, 2013: 183) relativamente ao montante da dívida bancária de Médio e Longo Prazo “O esforço dos municípios para a redução da dívida bancária foi, no biénio 2011/ 2012, notável.” A dívida bancária de MLP no final de 2012 encontra-se abaixo dos valores de 2008, o recurso a novos empréstimos diminuiu e a amortização de empréstimos bancários aumentou.

A redução referida torna-se mais relevante se considerarmos que neste período alguns municípios aderiram a programas como o Programa de Pagamento a Tempo e Horas (a partir de 2007) ou mais recentemente ao PAEL⁹⁰ que com o objetivo de reduzir as dívidas a fornecedores de curto prazo (prazo médio de pagamento) permitiram aos municípios aderentes recorrer ao crédito transformando a dívida de curto prazo a fornecedores num empréstimo de médio e longo prazo. Mas, ao observarmos o gráfico abaixo verificamos que o número de municípios com um prazo médio de pagamentos

⁸⁷ Artigo 51.º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁸⁸ Artigo 51.º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁸⁹ Artigo 51.º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

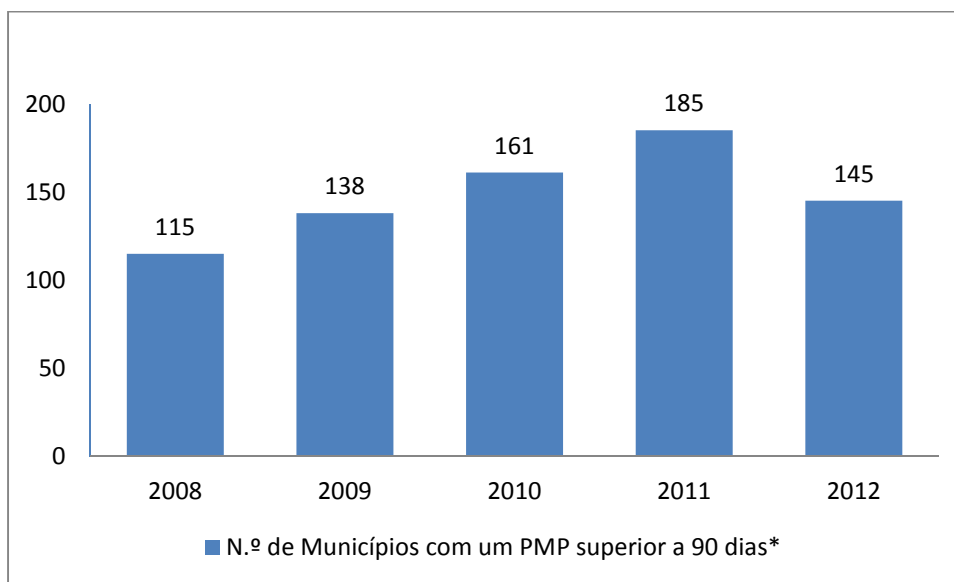
⁹⁰ Criado pela lei n.º 43/2012, de 28 de agosto e regulamentado através da portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro.

superior⁹¹(PMP) a 90 dias aumenta de 2008 a 2011 para descer novamente em 2012 (mas para valores superiores a 2009), assim:

- O n.º de municípios com um prazo de pagamento superior a 90 dias é menor nos períodos coincidentes com a adesão a programas com vista a regularizar dessa situação;
- Após o período anterior existe uma tendência de aumento do n.º de municípios com um prazo de pagamento superior a 90 dias.

Esta situação pode espelhar que os programas não estão desenhados para ser uma resposta sustentável a uma necessidade efetiva ou que os efeitos dos sucessivos cortes ao nível das receitas municipais não foi devidamente considerado e deste modo tem apenas um efeito imediato em que parte do esforço financeiro para pagar a transferência da dívida de CP para o MLP é suportada nos períodos seguintes pelo aumento do PMP. Isto apesar do total das dívidas a terceiros em 2012 registar um valor abaixo do registado em 2008, como podemos observar nos gráficos 11 a 13.

Gráfico 11 – Municípios com um PMP superior a 90 dias (2008-2012)

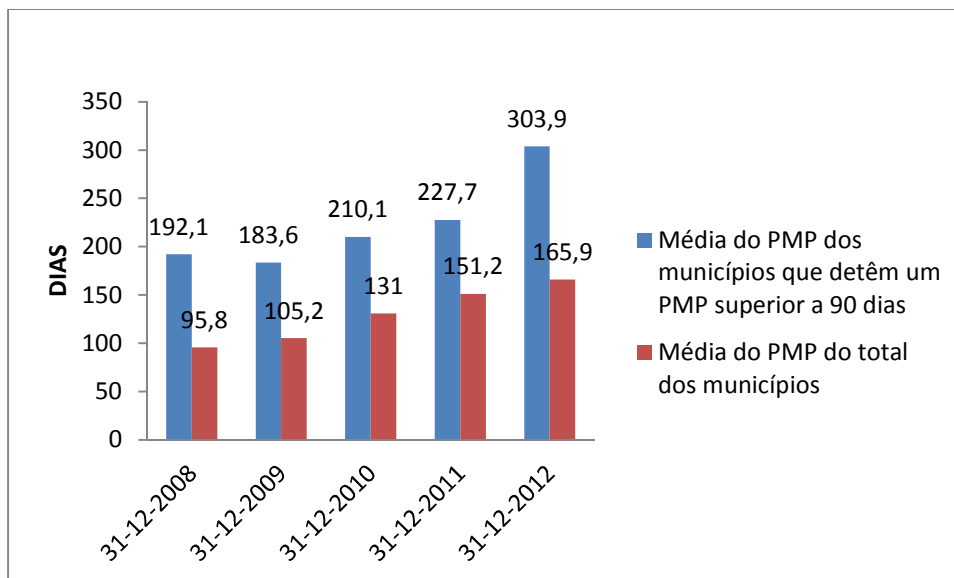


* Não inclui o PMP a 3/12/2012 de 7 municípios sendo eles: Calheta, Crato, Faro, Montemor-o-Novo, Serpa, Torres Novas e Vimioso.
Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, p. 176, adaptado pelo autor de acordo quadro em anexo

⁹¹ PMP de acordo com o previsto na Resolução do Conselho n.º34/2008, relativa ao Programa P.T.H.

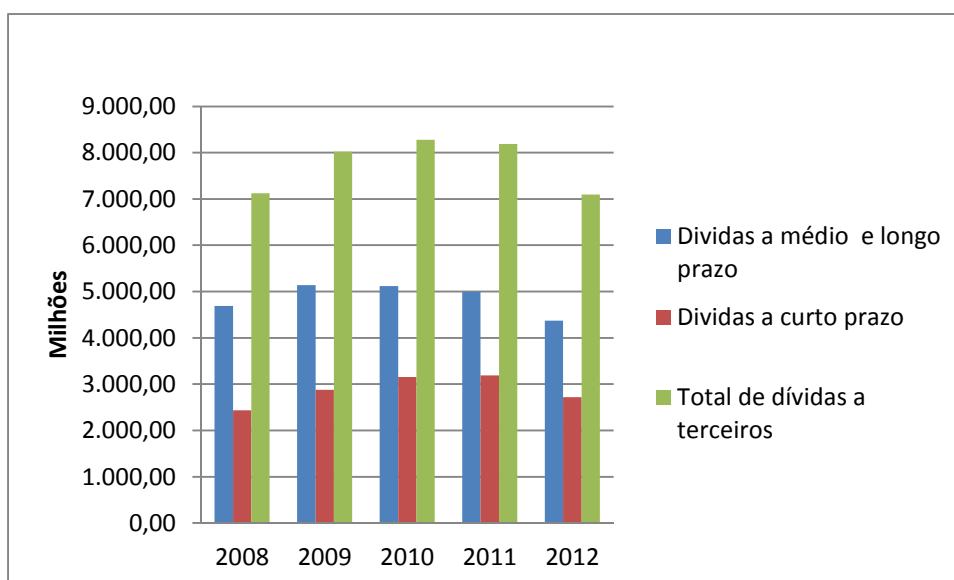
Se observarmos a média do PMP em dias verificamos que o prazo médio de pagamento tem vindo a aumentar o que evidencia as dificuldades de tesouraria.

Gráfico 12 – Média do PMP Municipal (2008-2012)



Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, p. 176, elaborado pelo autor

Gráfico 13 – Dívidas Municipais a Terceiros (2008-2012)



Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, p. 148, adaptado pelo autor de acordo quadro em anexo

2.4. - Conclusão

Apesar da ação dos municípios gerar efeitos importantes sobre as economias locais, a questão que se coloca é saber se efetivamente (existindo espaço para o contributo dos municípios para o desenvolvimento local), a autonomia dos meios financeiros colocados à disposição das autarquias, são suficientes para responder à amplitude das suas competências e atribuições e deste modo valorizar a atmosfera local potenciadora do desenvolvimento dos concelhos e da melhoria da qualidade de vida das populações.

Observamos em todo o território nacional que, além do emprego criado e do impacto das despesas realizadas, os contributos dos municípios para matérias como as infra descritas não pode ser descurado.

- *A coesão social local*, concretizada através de medidas de apoio social (algumas das quais substituindo funções do estado), tais como, habitação social, apoio social escolar (indo além do disponibilizado pelo estado), bolsas de estudo, apoio aos desempregados, idosos, comparticipação de medicamentos, programas de apoio à prática desportiva, saúde, ocupação de tempos livres, entre outros;
- *Fortalecimento da presença institucional local*, concretizada através de medidas e programas de apoio ao tecido institucional local;
- *Investimento em infraestruturas*, concretizada através da disponibilização de equipamentos de apoio ao investimento (áreas industriais e de negócios, incubadoras de empresas), de apoio à cultura, socioeducativos, desporto e lazer, mas também de sistemas de águas, saneamento e resíduos sólidos urbanos, entre outros;
- *Investimento em bens e serviços diversos*, concretizada através da realização de iniciativas de promoção turística (feiras e iniciativas temáticas), dinamização da oferta cultural e de lazer, bem como a dinamização e gestão dos equipamentos colocados ao dispor da população, além da colaboração institucional na dinamização de diversas iniciativas (locais ou de gemação com entidades internacionais).

Consideramos que existe espaço para que os governos subnacionais, através da sua intervenção, contribuam para o desenvolvimento dos territórios onde se inserem.

Em Portugal os municípios, que representam a mais importante das espécies de autarquias locais, dispõem de autonomia financeira que assenta no facto terem património e finanças próprios.

Assim, em nossa opinião, o orçamento municipal e a sua execução assumem um papel de relevo, enquanto instrumento de política local. Se dos três objetivos da política orçamental é ao nível da afetação de recursos que encontramos maioritariamente afetas as atribuições dos municípios, também notamos que existe latitude para mais.

Sabendo que o orçamento municipal prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, as quais só podem ser assumidas, se para além de legais, estiverem inscritas no orçamento com dotação igual ou superior ao cabimento. Ao optarmos pela divisão do orçamento municipal em duas grandes áreas:

- *Origem de fundos*: onde temos as fontes das receitas municipais;
- *Aplicação de fundos*: onde temos as despesas realizadas face às atribuições e competências conferidas.

Temos que, apesar das atribuições e competências conferidas aos municípios serem bastante abrangentes e possibilitarem uma intervenção em diversas matérias, a sua capacidade (autonomia), depende em grande medida da restrição orçamental imposta pelas receitas geradas (origem de fundos).

Mas, como verificamos, o grau de autonomia efetiva dos municípios para a formulação dos valores que constituem as suas principais fontes de receitas é reduzido ou inexistente e se acrescentarmos que:

- As receitas provenientes dos impostos diretos têm registado, nos últimos anos, uma diminuição e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, procede à abolição do IMT a partir de 2017;
- As receitas provenientes da participação dos municípios nos impostos do estado estão em 2014 ao nível de 2003 e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, prevê a redução da percentagem dos montantes de participação dos municípios;
- Na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a inexistência da figura de empréstimos excecionados ao nível do cálculo dos limites de endividamento diminui, em termos gerais, a capacidade dos municípios

de efetuar investimentos o que indiretamente também tem implicações ao nível das receitas provenientes de projetos cofinanciados.

Confirmamos que, apesar da abrangência conferida aos municípios, ao nível das suas competências e atribuições, a autonomia da política orçamental municipal fica em grande medida condicionada pela dependência externa conferida à determinação das suas fontes de receita.

E se, por um lado, se confirma a necessidade de melhorias efetivas ao nível do planeamento municipal, conferindo uma execução realista aos orçamentos apresentados, por outro, verifica-se que a desadequação dos planos de reestruturação das dívidas municipais (reestruturação da dívida a terceiros e redução dos prazos de pagamentos) e as constantes alterações ao nível da LOE em nada contribuem para melhorar o tão necessário planeamento autárquico.

Mas tudo o que se afirmou anteriormente não invalida que também no âmbito da materialização das atribuições e competências possamos identificar um conjunto de limitações (que excedem as simples questões relativas à legalidade, concorrência e transparência), tais como:

- A LCPA que apenas permite a assunção de compromissos caso se verifique a existência de fundos disponíveis a muito curto prazo (3 meses seguintes);
- Ao nível da LOE a impossibilidade de proceder à abertura de procedimentos de contratação de pessoal ou à renovação de contratos existentes, a obrigatoriedade de reduzir o n.º de trabalhadores face ao ano anterior, bem como as reduções remuneratórias e do pagamento do trabalho extraordinário, a proibição de valorizações remuneratórias;
- O facto da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, eliminar a discriminação das atribuições e das competências que integravam o âmbito de decisão o que contribui para dificultar a separação entre as áreas de atuação dos diferentes níveis de administração;
- A delegação de competências definida na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, resultar em duplo sentido numa diminuição das competências dos municípios, através da delegação de competências destes nas

entidades intermunicipais e nas freguesias (algumas das quais obrigatórias);

- Os critérios, constantes Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, para a obrigatoriedade de dissolução de entidades do SEL, denotam uma exigência excessiva, baseada apenas na análise isolada de 4 fatores (com um horizonte temporal de apenas 3 anos) e que não tem em consideração a realidade de cada concelho.

Concluimos que a autonomia da política orçamental municipal fica condicionada não só pela dependência externa, conferida às suas fontes de receita, mas também pelas restrições efetuadas à realização de despesa.

Se considerarmos que, em grande medida, o contributo dos municípios ao nível do desenvolvimento local não pode ser dissociado das suas atribuições e competências nem dos meios financeiros disponíveis para a sua concretização, temos que, o orçamento municipal assume direta ou indiretamente um papel de destaque, i.e., as políticas locais tem reflexo orçamental que se traduz nos investimentos realizados, nas isenções ou apoios atribuídos, nas cedências, na qualificação de recursos humanos, na assinatura de acordos de colaboração e parcerias, no investimento em instalações, maquinaria e equipamento, na formação de pessoal, na aposta na qualidade dos serviços, nos apoios sociais, etc.

Entendemos que o principal desafio das políticas de desenvolvimento local compreende atuar num sistema dinâmico e mutuamente fortalecedor que abrange duas dimensões:

- *Dimensão externa*: engloba os fatores através dos quais o município atua diretamente sobre o território e cujo objetivo é contribuir para fortalecer a nível local a atmosfera social, criativa (iniciativas e negócios), relacional e de conhecimento, promovendo um ambiente competitivo;
- *Dimensão interna*: engloba os fatores relacionados com a organização interna do município e cujo objetivo é promover, ao nível da administração local (municípios), critérios de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços e bens disponibilizados.

Notamos que a capacidade dos municípios influenciarem estas duas dimensões não pode ser dissociado das limitações que identificamos ao nível do modelo de financiamento e da realização de despesa.

Temos que, as limitações impostas ao nível da gestão de pessoal (limites à contratação, redução de pessoal, entre outros), da organização de serviços, entre outras, contribuem para enfraquecer a capacidade dos municípios de influenciarem a sua dimensão interna. Por sua vez, também as restrições financeiras que influenciam negativamente a dimensão externa tem efeitos negativos na dimensão interna ao limitarem o investimento em formação, em sistemas de gestão qualidade, em equipamento básico e informático, em estudos e projetos, o que por sua vez, não contribui para melhorar a resposta dos municípios e influencia negativamente a sua dimensão externa.

Em suma, as limitações apresentadas pelo modelo de financiamento dos municípios, acrescido da queda registada pelas principais fontes de receitas municipais nos últimos anos (que tende a acentuar-se com a entrada em vigor da nova lei das finanças locais), enfraquece a capacidade das políticas locais atuarem sobre estas duas dimensões.

O principal desafio é encontrar um modelo de financiamento estável, que permita combinar de forma eficiente as responsabilidades dos municípios (também ao nível do desenvolvimento local) com uma autonomia efetiva que simultaneamente clarifique para os eleitores as opções tomadas ao nível de gestão local.

Ao mesmo tempo, não valorizar o impacto das políticas locais no processo de desenvolvimento dos territórios, representa claramente uma oportunidade perdida, num momento em que os processos de globalização, de transferência de competências para governos supranacionais, da reorganização administrativa do território e da redução de serviços públicos, tende a afastar os processos de decisão das pessoas e da manifestação dos seus interesses legítimos enquanto território.

Assim, verifica-se que a extensão conferida às competências e atribuições dos municípios, encontra nos meios financeiros disponíveis para a sua concretização, um conjunto de restrições que limita o seu papel e o contributo destes para o desenvolvimento económico-social dos concelhos bem como para a melhoria das condições de vida das populações.

2.5 – Bibliografia

- ALMEIDA, José Rui Nunes e CORREIA, Alice Pinto (1999), “*Manual de Contabilidade das Autarquias Locais*”, Lisboa, Editora Rei dos Livros.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1997), “*Curso de direito administrativo*”, 2ª edição, vol. I, Coimbra, Livraria Almedina.
- AMIN, Ash and THRIFT, Nigel (1994), “*Living in the global*” in *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, New York, Oxford university press, pp. 1-22.
- BALEIRAS, Rui Nuno (2005), “*Governança Subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública*” em *Compêndio de Economia Regional*, 2ª Edição (Set/2005), Coimbra, Edição APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 639-694.
- BECATTINI, G. (1991), “*The industrial district as a creative milieu*” in *Benko, G., M. Dunford (eds.), Industrial change and regional development*. Belhaven Press, London.
- BECATTINI, G. e RULLANI E. (2000), “*Local systems and global market*”, in *Industrial districts: A new approach to industrial change*, Cheltenham, UK.
- CARVALHO, João Batista da Costa, Fernandes, Maria José e Teixeira, Ana (2006), “*POCAL comentado*”, Edição Rei dos Livros.
- CARVALHO, João, FERNANDES Maria J., CAMÕES, Pedro, JORGE, Susana. (2013), “*Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012*”, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, em <http://www.otoc.pt/news/ficheiros/Anuario201012.pdf> acessado em 2/2/2014.
- CARVALHO, João, FERNANDES Maria J., CAMÕES, Pedro, JORGE, Susana. (2013), “*Setor Empresarial Local – Atualização do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012*”, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, em http://www.otoc.pt/fotos/editor2/adenda_miolo.pdf, acessado em 2/2/2014
- COSTA, José da Silva (2005), “*As infraestruturas coletivas e o desenvolvimento regional*” em *Compêndio de Economia Regional*, 2ª Edição (Set/2005), Coimbra, Edição APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 357-392.
- COOKE, Philip and MORGAN, Kevin (1994), “*Growth regions under duress: renewal strategies in Baden Württemberg and Emilia-Romagna*” in *the global in Globalization, institutions, and regional development in Europe*, New York, Oxford university press, pp. 91-117.

- FLORIDA, Richard (1995), *“Toward the learning region”*, *Futures*, Vol. 27, N.º 5, pp 527-536.
- GRABHER, Gernot (1994), *“The disembedded regional economy: the transformation of East German industrial complexes into Western enclaves” in the global in Globalization, institutions, and regional development in Europe*, New York, Oxford university press, pp. 117-195.
- GRANOVETTER, Mark, (2005), *“The impacto f social structure on economic outcomes”*, in *Journal of Economic Prespective* , Vol. N.º 19, pp. 33-50.
- GRANOVETTER, Mark, (1985), *“Economic action and social struture: The problema of embeddedness”*, in *America Journal of Sociology*, Vol. N.º 91, pp. 481-510.
- HENDERSON, David R. e NEVES, João César, coordenação, (2000), *“Enciclopédia de economia”*, 1ª Edição portuguesa, Cascais, Principia – Publicações Universitária.
- HODGSON, Geoffrey M.. (1988), *“Economia e instituições - Manifesto por uma economia institucionalista moderna”*, Oeiras, Celta editora.
- HUDSON, R. (99/01), *“What makes economically successful regions in Europe successful? Implications for transferring success from west to east”*, Economic geography research group, Working papper series, acedido em http://www.egrg.rgs.org/wp-content/uploads/2013/12/egrg_wp-Hudson.pdf, acedido em 7/12/2013.
- LOPES, Raul. (2001), *“Competitividade. Inovação e territórios”*, Oeiras, Celta editora.
- MELO, João Paulo Barbosa de (2005), *“A problemática e as políticas de desenvolvimento local” em Compêndio de Economia Regional*, 2ª Edição (Set/2005), Coimbra. Edição APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 511-528.
- MUSGRAVE, Richard A. (1976), *“A teoria das finanças públicas: Um estudo da economia governamental”*, 1º Volume, São Paulo. Editora Atlas.
- PAIXÃO, Manuela e BALEIRAS, Rui Nuno (2013), *“Análise dos Limites à Dívida nas Propostas de Lei de Finanças Regionais e Locais”*, Publicação Ocasional n.º 1/2013, abril, Lisboa, Conselho das Finanças Públicas, em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/04/CFP-PO-1-2013-PT.pdf>, acedido em 18/1/2014
- PERROUX, François. (1981), *“Ensaio sobre: A filosofia do novo conhecimento”*, Lisboa, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian.
- PORTER, Michael E. (1989), *“A vantagem competitiva das nações”*, Rio de Janeiro, Campus.

SANTOS, Domingos (2005), “*Teorias de inovação de base territorial*” em Compêndio de Economia Regional, 2ª Edição (Set/2005), Coimbra, Edição APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 284-356.

TÖDTLING, Franz. (1994), “*The uneven landscape of innovation poles: Local embeddedness and global networks in Globalization, institutions, and regional development in Europe*”, New York, Oxford university press.

VASQUES, Sérgio. (2009), “*Regime das taxas locais. Introdução e comentário*”, Cadernos IDEFF n.º 8. Coimbra. Edições Almedina.

Outras publicações

“*Documento Verde da Reforma da Administração Local*” (Ver. 2.40/set/2011), Gabinete do Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares, acedido em http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf, acedido em 11/1/2014.

“*Livro Branco do Setor Empresarial Local*” (2011). Comissão de Acompanhamento da elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local (criada pela RCM n.º 64/2010, de 30 de Agosto), em <http://www.atam.pt/noticias/54-noticias-atam/notas-geral/888-livro-branco-do-sector-empresarial-local>, acedido em 11/1/2014.

“*Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*” (Maio/2011), em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf acedido em 11/1/2014.

“*Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais*”. Relatório n.º 2/2012, setembro, Lisboa, Conselho das Finanças Públicas, em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2012/11/1352799907.pdf>, acedido em 18/1/2014.

“*Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª. Referente à proposta de alteração à L.F.L.*”, em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37420>, acedido em 18/01/2014.

Legislação consultada (Disponível em www.dre.pt)

Constituição da República Portuguesa – Sétima revisão.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Aprova o orçamento de Estado para 2014.

Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro. Estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Procede à reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro. Procede à regulamentação do PAEL.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.º 53 -F/2006, de 29 de dezembro.

Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto. Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, 64 -A/2008, de 31 de dezembro, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Lei n.º 43/2012, de 20 de agosto. Cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. Estabelece, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da LCPA, os procedimentos necessários à aplicação da mesma e à operacionalização da prestação de informação.

Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho. Alteração ao Decreto -Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA).

Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro. Alteração à Lei n.º 53 -F/2006, de 29 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do SEL.

Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro. Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro. Procede à adaptação à administração autárquica do disposto na Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de Dezembro.

Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro. Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março. Densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal.

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada em D.R. n.º 38, 1.ª série, de 22 de fevereiro. Aprova Programa Pagar a Tempo e Horas.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o CCP, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro. Aprova a Lei das Finanças Locais (L.F.L), revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro. Aprova o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro. Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril. Altera a aplicação das regras previsionais constantes do POCAL.

Lei n.º 5-A/2002, de 11 janeiro. Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Lei n.º 169/99, de 18 setembro. Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 159/99, de 14 setembro. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro. Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro. Estabelece o regime de celebração de contratos programa no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e os municípios.

2.6 – Anexos – Dados relativos à execução orçamental e situação patrimonial dos municípios

A elaboração dos gráficos apresentados foi efetuada através da informação recolhida nos quadros seguintes. Os valores monetários são apresentados a preços correntes.

Quadro 7 - Receitas dos municípios portugueses (2010 – 2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 1](#))

(Valores em euros)

	2010	2011	2012
Previsões corrigidas	12.936.505.032,05	12.587.153.205,10	11.639.341.069,54
Receitas liquidadas	8.085.854.857,29	8.002.205.954,54	7.876.103.331,87
Receita cobrada líquida	7.850.237.062,76	7.755.052.135,75	7.674.634.996,48

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 8 - Despesas dos municípios portugueses (2010-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 2](#))

(Valores em euros)

	2010	2011	2012
Dotações corrigidas	13.244.250.556,40	12.841.353.662,82	11.994.642.972,19
Compromissos do exercício	10.699.166.494,86	10.480.958.035,59	9.805.546.437,23
Realizadas	7.871.760.456,47	7.720.158.466,47	7.607.100.489,51

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 9 - Receita cobrada líquida e Compromissos assumidos do exercício (2010-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 3](#))

(Valores em euros)

	2010	2011	2012
Receita cobrada líquida	7.850.237.062,76	7.755.052.135,75	7.674.634.996,48
Compromissos do exercício	10.699.166.494,86	10.480.958.035,59	9.805.546.437,23

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 10 - Peso das despesas com pessoal nas despesas totais (2010-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 4](#))

(Valores percentuais)

	2010	2011	2012
Dotações corrigidas	20,03%	19,72%	18,96%
Compromissos do exercício	23,24%	22,86%	21,67%
Realizadas	31,14%	30,63%	27,47%

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 11 - Peso das despesas com pessoal nas despesas correntes (2010-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 5](#))

(Valores percentuais)

	2010	2011	2012
Dotações corrigidas	39,44%	38,06%	35,26%
Compromissos do exercício	41,04%	39,21%	36,62%
Realizadas	48,60%	46,99%	43,52%

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 12 - Número de trabalhadores dos serviços municipais e municipalizados (2010-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 6](#))

	2009	2010	2011	2012
Número de trabalhadores dos serviços municipais	134.430	135.527	131.522	125.889
Número de trabalhadores dos serviços municipalizados	5.737	6.184	5.827	5.616
TOTAL	140.167	141.711	137.349	131.505

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 17/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 13 - Evolução da Estrutura Financeira dos Municípios (2006-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 7](#))

(Valores percentuais)

ANO	Total dos 308 Municípios	Municípios Grande Dimensão	Municípios Média Dimensão	Municípios Pequena Dimensão
2006	34%	67%	46%	22%
2007	36%	68%	48%	26%
2008	35%	66%	46%	24%
2009	31%	60%	41%	22%
2010	33%	60%	44%	22%
2011	33%	60%	43%	23%
2012	34%	62%	44%	25%

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, pp. 29-31, quadro elaborado/adaptado pelo autor

Quadro 14 - Peso Percentual das Receitas por Rubrica Económica no Total das Receitas Municipais

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 8](#))

ECN	RECEITAS	2012	2012
01	Impostos diretos	2.088.940.868,91	27%
02	Impostos indiretos	135.072.156,57	2%
04	Taxas, multas e outras penalidades	201.711.690,56	3%
05	Rendimentos da propriedade	266.292.582,50	3%
060301+100301	Transferências Correntes e Capital - Estado	2.654.261.840,17	35%
060305/060306/100306/100307	Transferências Correntes e Capital - Partic. em projectos co-financiados	729.959.106,50	10%
Restantes rubricas da '06 e 10	Transferências correntes e Capital - Outras	200.022.186,40	3%
07	Venda de bens e serviços correntes	738.455.937,82	10%
08	Outras receitas correntes	61.974.363,86	1%
09	Venda de bens de investimento	68.792.289,63	1%
10	Ativos financeiros	18.649.582,46	0%
12	Passivos financeiros	220.067.120,43	3%
13	Outras receitas de capital	290.435.270,67	4%
	TOTAL RECEITAS CORRENTES E CAPITAL	7.674.634.996,48	100%

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 15 - Receitas Municipais em Impostos Diretos (2010-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 9](#))

(Valores em euros)

	Receitas liquidadas		
	2010	2011	2012
Impostos diretos	2.218.378.959,94	2.192.671.531,42	2.111.607.795,80

Fonte: Dados: Portal Autárquico (www.portalautarquico.pt) em 11/05/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 16 - Receitas Municipais referentes às Transferências do Estado relativas à Participação nos Impostos (2002-2014)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 10](#))

(Valores em euros)

ANO	GERAL	CONTINENTE
2014	2.176.235.813	2.025.304.676
2013	2.284.229.497	2.128.979.953
2012	2.283.996.289	2.128.809.599
2011	2.397.864.673	2.234.926.839
2010	2.625.840.322	2.447.053.618
2009	2.513.722.014	2.343.220.558
2008	2.406.532.953	2.243.910.189
2007	2.298.418.595	2.143.286.692
2006	2.298.418.595	2.144.095.252
2005	2.298.418.595	2.144.095.252
2004	2.251.001.667	2.099.980.699
2003	2.147.753.643	2.004.090.247
2002	2.073.121.277	1.934.943.811

Fonte: Dados: DGO - Mapas das transferências para os municípios constantes da LOE de 2002 a 2014 (www.dgo.pt) em 28/04/2014; Cálculo/Quadro: Autor

Quadro 17 - Número de municípios com um PMP superior a 90 dias (2008-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 11](#))

Dimensão	2008	2009	2010	2011	2012
Pequenos	66	78	90	105	77
Médios	40	50	63	72	60
Grandes	9	10	8	8	8
TOTAL	115	138	161	185	145

* Não inclui o PMP a 3/12/2012 de 7 municípios sendo eles: Calheta, Crato, Faro, Montemor-o-Novo, Serpa, Torres Novas e Vimioso
Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, p. 176, quadro elaborado/adaptado pelo autor

Quadro 18 - Prazos Médios de Pagamento de 2008 a 2012

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do [Gráfico 12](#))

Média do PMP de 2008 a 2012	31-12-2008	31-12-2009	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012
Média do PMP dos municípios que detêm um PMP superior a 90 dias	192,1	183,6	210,1	227,7	303,9
Média do PMP do total dos municípios	95,8	105,2	131	151,2	165,9

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, p. 176

Quadro 19 - Dívidas Municipais a Terceiros (2008-2012)

(Os dados apresentados serviram de base à elaboração do Gráfico 13)

(Valores em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Dividas a médio e longo prazo	4.687,50	5.140,40	5.120,60	4.997,10	4.370,70
Dividas a curto prazo	2.436,80	2.879,70	3.155,10	3.189,40	2.721,70
Total de dívidas a terceiros	7.124,30	8.020,10	8.275,70	8.186,50	7.092,40

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012, p. 148, quadro elaborado/adaptado pelo autor

3 - Curriculum Vitae Detalhado

3.1 – Análise detalhada do Curriculum Vitae

A opção pelo mestrado em Economia, no ramo de Economia Regional e Desenvolvimento Local surge naturalmente no decorrer de um percurso profissional que se traduz em mais de quinze anos como técnico superior de duas autarquias locais, inicialmente no Município de Borba e depois no Município de Évora, oito dos quais em cargos de dirigente. Primeiramente como Chefe da Divisão Administrativa da Câmara Municipal de Borba e posteriormente como Chefe da divisão de Ação, Social, Associativismo e Juventude da Câmara Municipal de Évora.

Após a conclusão da licenciatura em Economia, pela Universidade de Évora, aos 21 anos, seguida de uma breve passagem pela Portugal Telecom (emprego sazonal de verão) e Caixa Geral de Depósitos (realização de estágio). Ingressei na Câmara Municipal de Borba, em 1 de fevereiro de 1999, iniciando funções como responsável do recém-criado Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento Económico (GADE).

A entrada no mercado de trabalho aos 21 anos e a responsabilidade de iniciar e consolidar, através do GADE, uma estrutura nova na CMB foi um importante catalisador para uma célere maturação e evolução profissional.

No GADE, estrutura que dependia diretamente do presidente da autarquia, tinha como principais responsabilidades:

- A gestão e coordenação do Gabinete;
- O apoio ao desenvolvimento económico;
- O apoio ao tecido empresarial do Concelho;
- O desenvolvimento de estudos e realização de propostas no âmbito do desenvolvimento socioeconómico;
- A implementação e gestão de eventos como "Festa da Vinha e do Vinho" e "Feira do Queijo".

Procurei organizar o gabinete de forma a ser direcionado para o apoio ao munícipe e ao investidor, contribuindo para o desenvolvimento da economia local e foi nesse sentido que foi proposta e implementada a Feira do Queijo, trabalhada e gerida uma base de dados com as entidades do concelho, apoiado o tecido empresarial ao nível das linhas de crédito e fundos comunitários, implementado e dinamizado o programa

FAME – Fundo de Apoio Micro Empresas, divulgadas as áreas industriais, entre outros. Como resultado deste trabalho, o gabinete foi conquistando novas responsabilidades e um lugar próprio na estrutura da autarquia. Após dois anos destas funções fui convidado, em 1 de março de 2001, a coordenar a Divisão Financeira (dado que não tinha tempo de serviço para ser chefe de divisão), tinha como principais responsabilidades:

- A gestão e coordenação da Divisão Financeira;
- A elaboração dos documentos previsionais (Orçamento, PPI e PA) e de prestação de contas;
- O controlo da execução orçamental, patrimonial, analítica, inventariação e registo do património;
- O planeamento, elaboração e gestão dos processos de candidaturas a fundos comunitários e outras fontes de financiamento;
- O arquivo contabilístico;
- Participação como júri em procedimentos concursais de aquisição bens e serviços, empreitadas (comissão de abertura e análise de propostas) e recrutamento de pessoal;
- Análise económica de empréstimos e outros produtos financeiros.

Neste particular é importante ressaltar que a implementação do POCAL na autarquia coincidiu com este período. Assim, a coordenação assumida na sua implementação, constitui-se como um importante desafio. Considerando que esta alteração implicou uma “revolução” ao nível da contabilidade autárquica ao “obrigar” a passagem de uma contabilidade orçamental para a integração consistente de uma contabilidade com três sistemas orçamental, patrimonial e de custos. Assim, foi elaborado, pela divisão, um trabalho de base transversal a toda a organização de modo a resultar na implementação integrada dos três sistemas contabilísticos. O que só foi possível através de uma mudança significativa das regras e procedimentos instituídos, da reorganização de alguns serviços e redefinição dos documentos e circuitos documentais de modo a fornecer os inputs necessários para alimentar os sistemas contabilísticos.

Em 1 de fevereiro de 2005, assumi funções como Chefe da Divisão Administrativa da CMB, mas permanecendo como responsável pela Divisão Financeira e Divisão de

Recursos Humanos. Nesta situação, além das tarefas descritas anteriormente ao nível da Divisão Financeira, que naturalmente se mantiveram, tinha ainda como principais responsabilidades:

- A gestão e coordenação das três divisões;
- Os procedimentos concursais inerentes a aquisição de bens e serviços e empreitadas;
- Os procedimentos inerentes ao recrutamento de pessoal;
- A formação interna e elaboração Balanço Social;
- Membro do Conselho Coordenador da Avaliação.

Neste particular, é importante ressaltar que a implementação do SIADAP na autarquia coincidiu com este período. Assim a coordenação assumida na sua implementação constitui-se também como um importante desafio. Ao implicar uma alteração significativa no sistema de avaliação dos trabalhadores, foi desenvolvido um trabalho de base e transversal a toda a instituição, nomeadamente ao nível da sensibilização dos trabalhadores e avaliadores para as novas regras e procedimentos e que resultou na implementação do mesmo em toda a instituição.

Salienta-se de igual modo o início dos trabalhos desenvolvidos ao nível da revisão da tabela de taxas e outras receitas do município necessários em virtude do disposto na Lei 53-E/2006, de 29 de Dezembro.

É ainda de referir, que ao nível da elaboração e gestão dos processos de candidaturas a fundos comunitários e outras fontes de financiamento foi possível através de uma atitude pró-ativa, concretizar um conjunto significativo de projetos que contribuíram para o desenvolvimento local em diversas áreas, das quais destacamos:

- Os loteamentos habitacionais;
- O pavilhão de eventos;
- As piscinas municipais cobertas;
- O campo relvado sintético;
- As zonas industriais;
- As estradas de acesso às Áreas de Deposição Comum;
- A remodelação do cineteatro;
- A remodelação do jardim público municipal;
- O fórum transfronteiriço;

- A biblioteca municipal;
- Festa da Vinha e do Vinho;
- Feira do Queijo;
- A modernização administrativa dos serviços;
- Programas no âmbito de parcerias públicas/privadas como PITER e PROCOM, dirigidos à área do turismo e comércio local, respetivamente;

Acresce que além da chefia de divisão, estive sempre envolvido em representação do município em variadas atividades e funções.

Ao nível das funções destaco:

- Vogal do Conselho de Administração da GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM;
- Nomeação como vogal do Concelho de Administração da Sociedade EDC-Mármore, SA.

E ainda desempenhei outras funções de relevância e responsabilidade, que considero demonstrarem uma capacidade de adaptação e polivalência, ao não estarem relacionadas com a minha formação, em que destaco:

- Notário Privativo do Município, responsável por preparar os atos ou contratos em que o Município é parte;
- Oficial Público, responsável por lavrar todos os contratos do município que a lei o preveja ou que não seja exigida escritura pública.

Além das tarefas processuais, inerentes aos procedimentos concursais de empreitadas e aquisição de serviços, no âmbito das competências da divisão administrativa ou de pessoal integrado na divisão de recursos humanos, fui membro do júri (ou mesmo presidente) de diversos dos procedimentos.

Considero que a experiência profissional adquirida ao longo de 10 anos numa autarquia de pequena dimensão foi uma mais-valia importante, no sentido em que permitiu adquirir um conhecimento alargado em diversas áreas/funções e aprofundar diversas matérias, pois implicava, além de coordenar três divisões distintas, executar diversas tarefas, bem como acompanhar, na íntegra, o circuito de diversos processos, situação que provavelmente numa autarquia de maior dimensão não seria possível tendo

em conta que, apesar das responsabilidades e procedimentos serem idênticos, a dimensão aliada à maior segmentação ao nível dos serviços da organização dificilmente o possibilitaria.

Em 1 de abril de 2008 assumi funções como Chefe da Divisão de Ação Social, Associativismo e Juventude da CME. Apesar de ser numa área diferente das que tinha trabalhado a experiência adquirida anteriormente facilitou uma rápida e fácil adaptação. Neste período, procurei através da capacidade empreendedora, demonstrada noutras funções, reorganizar o serviço. Com dois objetivos principais:

1. Direcionar para o apoio ao município e instituições do concelho e trabalhar em rede;
2. Dotar de mais e melhores instrumentos de planeamento e gestão que permitissem avaliar o impacto das iniciativas e melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços.

Assim, relativamente ao primeiro ponto, destaco, os seguintes projetos elaborados pela divisão:

- A revisão do regulamento do Cartão Social do Município – Programa dirigido aos pensionistas em situação de comprovada carência socioeconómica, visando promover a sua inclusão e a melhoria da qualidade de vida;
- A criação e implementação do cartão Évora Solidária – Programa dirigido aos agregados familiares afetados pela situação de desemprego;
- A criação e implementação do projeto “Solidévora” - Programa Municipal de Solidariedade e Desenvolvimento Social, que visa operacionalizar a Rede Social do Concelho, em medidas e atividades concretas, promotoras de uma resposta social, mais eficiente e eficaz, através do estabelecimento de um vasto conjunto de parcerias protocoladas entre as Administrações (central e local), o setor social e o setor empresarial, instalados no território concelhio. Organizada para responder à situação de emergência social, com apoios na área alimentar, vestuário e calçado, ajudas técnicas, entre outras;
- A criação e implementação do projeto “ Laços para a Vida – Casa & Companhia” - Projeto que visa promover o alojamento de estudantes da universidade, em domicílios de seniores residentes em Évora;

- A criação e implementação do Gabinete de Apoio ao Trabalhador – Projeto como objetivo principal de promover o bem-estar psicossocial dos trabalhadores da autarquia, fomentar um ambiente de trabalho saudável e reforçar competências pessoais, sociais e profissionais destinatários os trabalhadores;
- A criação e implementação do Regulamento de Apoio ao Associativismo, Social e Juvenil do Concelho de Évora;
- Implementação de iniciativas como Mês do Idoso e Mês da Juventude;
- Apoio à presença da autarquia em órgãos de âmbito concelhio, tais como, Conselho Local de Ação Social de Évora (CLASE), Conselho Municipal da Juventude de Évora (CMJE) e Comissão de Proteção de Crianças e Jovens Évora (CPCJE);
- Gestão de Recursos Municipais, tais como, Centro de Convívio de Idosos da autarquia, Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência (SIM-PD) que surge no âmbito de uma parceria estabelecida com o Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência;
- Gestão do programa “Okup@-te” – Projeto de apoio às famílias carenciadas no âmbito da ocupação dos tempos livres dos seus educandos, durante o período de Verão, mediante a dinamização e promoção de atividades desportivas, lúdicas, pedagógicas, culturais e de educação para a cidadania;
- Gestão do programa “Férias de Verão” – Projeto que visa ampliar a oferta de ocupação de tempos livres para jovens e adolescentes com idades compreendidas entre os 14 e 30 anos, facilitando-lhe o acesso a espaços e atividades saudáveis;
- Gestão do programa “VJovem” – Projeto que se constitui como uma bolsa de voluntariado da câmara municipal, destinado aos jovens estudantes com idades entre os 18 e 30 anos;
- Gestão do passe social e passe jovem municipal;
- Gestão do processo das bolsas de estudo e de mérito;
- Participação e colaboração no âmbito da implementação do programa de combate ao insucesso escolar desenvolvido pela EPIS – Empresários Pela Inclusão Social.

Relativamente ao segundo ponto, destaco, as seguintes medidas:

- Elaboração do Manual de procedimentos da divisão;
- Revisão do Diagnóstico Social do Concelho;
- Elaboração do Plano Municipal da Igualdade;
- Reorganização dos procedimentos relativos à gestão do cartão social do munícipe e reformulação da aplicação informática (digitalização da informação relativa ao processo e benefícios atribuídos). A alteração indicada aumentou significativamente o volume de atendimentos e procedimentos a desenvolver pela Divisão, mas melhorou de forma significativa o mecanismo de controlo e de acompanhamento dos processos;
- Implementação e gestão de uma aplicação informática para gerir o apoio ao associativismo social e juvenil do concelho que permitiu digitalizar e gerir toda a informação relativa aos apoios prestados e melhorar o mecanismo de controlo e de acompanhamento dos processos;
- Definição e implementação de uma aplicação informática com a caracterização das instituições, valências e recursos das instituições do concelho;
- Implementação e gestão, ao nível da divisão, do Sistema de Gestão de Qualidade.

Acresce que, além da chefia de divisão, estive sempre envolvido em representação do município em variadas atividades e funções. Ao nível das funções destaco:

- Membro do Conselho Consultivo da Habévora. Assumindo também, em determinado período, as funções de Presidente da Mesa deste órgão;
- Vogal do Conselho de Administração da Habévora;
- Representante do Município no Conselho Geral da Escola Secundária André Gouveia;
- Membro do Conselho Coordenador da Avaliação da CME - ano 2011

Considero que neste cinco anos em que desempenhei funções como dirigente na área social, associativismo e juventude, contribuiu para o enriquecimento profissional e pessoal no sentido em que envolve tarefas que possibilitam, entre outras situações, a

observação do contributo do trabalho desenvolvido na melhoria das condições de vida de muitos dos munícipes, o que nem sempre é possível de forma tão direta noutras áreas.

Mas ao mesmo tempo permitiu comprovar no terreno que nesta como noutras áreas que genericamente podemos referir como sociais, educativas, desportivas e culturais, o contributo dos municípios é essencial para a melhoria das condições de vida das populações e gera um conjunto de externalidades positivas que não podem ser menosprezados nem reduzidos a uma simples conta de deve e haver.

Por último, referir que desde 13 de dezembro de 2012 reiniciei as funções como Técnico Superior, destacando a este propósito os seguintes trabalhos:

- Elaboração de Estudo Tarifário dos Sistemas de Abastecimento de Água, Saneamento e RSU;
- Elaboração do Relatório de Execução do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão (Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas) - Ano 2012
- Elaboração de proposta de Alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município;
- Acompanhamento técnico e financeiro de candidaturas a fundos comunitários;
- Elaboração de Estudo de Viabilidade Económica e Financeira da “Remodelação da rede de água e esgotos de S. Manços”

Ao nível da minha formação procurei ao longo do tempo aprofundar os conhecimentos obtidos na licenciatura. Nesse sentido, após a conclusão da licenciatura em Economia na Universidade de Évora, conclui o Curso de Especialização do Mestrado em Economia Regional respeitante à componente letiva do mestrado, também na Universidade de Évora.

Do mesmo modo ao longo da minha vida profissional fui recebendo a mais variada formação profissional sobre temas relacionadas com as funções desempenhadas e outras áreas de interesse, ainda participei em seminários e colóquios diversos, dos quais gostaria de destacar, os seguintes:

- Curso de Especialização em “Regime Jurídico de Pessoal das Autarquias Locais” com a duração de 120 horas, ministrado CEFA;

- Curso “Código dos Contratos Público”, com a duração se 35 horas, ministrado pela CIMAC;
- Curso de "Formação para Altos Dirigentes da Administração Local" com a duração de 30 horas, ministrado pelo CEFA;
- Diversos cursos relacionados com a área financeira das autarquias, nomeadamente ao nível dos instrumentos previsionais e de prestação de contas;
- Curso de "Formação Profissional de Formação Pedagógica Inicial de Formadores" com a duração de 111 horas, ministrado pelo IEFP

A escolha do tema para desenvolvimento resulta em grande medida do percurso anterior aliado ao interesse profissional e pessoal que o desenvolvimento local e em especial o papel dos municípios para a sua concretização me suscita.

Assim, a escolha incidiu numa temática que procura, de certo modo, efetuar a ligação do orçamento municipal enquanto instrumento privilegiado de intervenção das autarquias nos concelhos e as limitações que influenciam negativamente a capacidade de intervir em áreas fundamentais para a melhoria das condições de vida dos munícipes e para o desenvolvimento socioeconómico local.

3.2 – Curriculum Vitae

Informação Pessoal

Nome: Nuno Miguel Batalha Cavalheiro

Morada: Rua Ferreira de Castro, 20 Dto, 7005-488 Évora (Portugal)

Telemóvel 964280165

Email: nmbcavalheiro@gmail.com

Nacionalidade: Portuguesa

Data de nascimento: 18 de Dezembro 1976

Sexo: Masculino

Experiência Profissional

Datas: Desde 13 Dez 12 →

Função ou cargo ocupado: Técnico Superior na DFPM - Divisão de Finanças e Património Municipal

Principais atividades e responsabilidades: Desde o reinício de funções na carreira de Técnico Superior Principal:

- Elaboração de Estudo Tarifário dos Sistemas de Abastecimento de Água, Saneamento e RSU
- Elaboração do Relatório de Execução do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão (Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas) - Ano 2012
- Elaboração de proposta de Alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município
- Acompanhamento técnico e financeiro de candidaturas a fundos comunitários
- Membro da Comissão de Acompanhamento e Implementação das Medidas do Licenciamento Zero da CME

Nome da entidade: Câmara Municipal de Évora

Datas: De 1 Abr 08 - 12 Dez 12

Função ou cargo ocupado: Chefe da Divisão de Ação Social, Associativismo e Juventude

Principais atividades e responsabilidades:

- Responsável pela Gestão e Coordenação da Divisão
- Coordenação e implementação de medidas e iniciativas municipais relativas à Ação Social e Juventude (Cartão Social do Município, Cartão Évora Solidária, bolsas de estudo, programa solidévora, projeto "casa e companhia", mês juventude, mês idoso, Gabinete de Apoio ao Trabalhador, Banco livros escolares, entre outros)
- Promoção e gestão do atendimento social efetuado aos municípios
- Dinamização do Conselho Local de Ação Social
- Coordenação da revisão do Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social, Carta Social e outros instrumentos de planeamento social
- Promoção da elaboração do Plano Municipal da Igualdade
- Dinamização do Conselho Municipal da Juventude
- Acompanhamento do Centro de Convívio de Idosos e Reformados da Câmara Municipal de Évora
- Coordenação da implementação do Sistema de Gestão de Qualidade na área social
- Responsável pela dinamização e organização de seminários, workshop's e encontros na área de intervenção da divisão
- Participação como júri em procedimentos concursais relativos ao recrutamento de pessoal e à avaliação do período experimental
- Acompanhamento da participação do município na Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Risco de Évora
- Responsável pelo acompanhamento e gestão de apoios financeiros e logísticos da autarquia aos agentes sociais e associações de jovens

- Membro da Comissão Paritária do SIADAP para o biénio de 2011-2012 (Vogal suplente)
- Representante do Município no Conselho Geral da Escola Secundária André Gouveia
- Membro do Conselho Coordenador da Avaliação da CME - ano 2011

Nome da entidade: Câmara Municipal de Évora

Morada: Praça de Sertório, 7004-506 Évora (Portugal)

Datas: 28 Set 11 - 27 Dez 12

Função ou cargo ocupado: Vogal do Conselho de Administração da Habévora

Principais atividades e responsabilidades: Vogal do Conselho de Administração da empresa que atua no âmbito da promoção da habitação social no Concelho de Évora e a gestão social, patrimonial e financeira dos prédios

Nome da entidade: HABÉVORA - Gestão Habitacional, EEM

Morada: Rua Diogo Cão, 19 R/C, 7000-872 Évora (Portugal)

Datas: 23 Abr 08 - 27 Set 11

Função ou cargo ocupado: Membro do Conselho Consultivo da Habévora

Principais atividades e responsabilidades: Membro: do Conselho Geral em representação do Município de Évora (Deste 22/10/2009 Presidente da Mesa)

- Emissão de pareceres e recomendações sobre assuntos interesse relacionados com o âmbito de intervenção da empresa municipal de habitação social

Nome da entidade: HABÉVORA - Gestão Habitacional, EEM

Morada: Rua Diogo Cão, 19 R/C, 7000-872 Évora (Portugal)

Datas: 1 Fev 05 - 31 Mar 08

Função ou cargo ocupado: Chefe da Divisão Administrativa e responsável pela Divisão Financeira e Divisão de Recursos Humanos

Principais atividades e responsabilidades :

- Responsável pela gestão e coordenação das três divisões
- Responsável pela elaboração dos documentos previsionais (Orçamento, PPI e PA) e de prestação de contas
- Responsável pelo controlo da execução orçamental, patrimonial, analítica, inventariação e registo do património
- Responsável pelo planeamento, elaboração e gestão dos processos de candidaturas a fundos comunitários e outras fontes de financiamento
- Responsável pelos procedimentos concursais inerentes a aquisição de bens e serviços e empreitadas
- Responsável pelos procedimentos inerentes ao recrutamento de pessoal
- Instrutor de processo de averiguações
- Responsável pela formação interna e elaboração Balanço Social
- Responsável pelo arquivo documental administrativo e contabilístico
- Participação como júri nos procedimentos concursais de aquisição bens e serviços, empreitadas (comissão de abertura e análise de propostas) e recrutamento de pessoal
- Responsável do grupo de trabalho base relativo à implementação do SIADAP na entidade
- Membro do Conselho Coordenador da Avaliação
- Acompanhamento do processo de implementação do projeto Évora Distrito Digital na autarquia
- Responsável pelo processo de revisão da Tabela de Taxas e outras receitas
- Responsável pelo processo administrativo e análise económica de empréstimos e outros produtos financeiros

Nome da entidade: Câmara Municipal de Borba

Morada: Praça da República, 7015-249 Borba (Portugal)

Datas: 22 Fev 05 - 31 Mar 08

Função ou cargo ocupado: Oficial Público

Principais atividades e responsabilidades: Lavrar todos os contratos do município que a lei o preveja ou que não seja exigida escritura pública

Nome da entidade: Câmara Municipal de Borba

Morada: Praça da República, 7150 – 249 Borba (Portugal)

Datas: 22 Fev 05 - 3 Mai 07

Função ou cargo ocupado: Notário Privativo do Município

Principais atividades e responsabilidades: Preparar os atos ou contratos em que o Município é parte

Nome da entidade: Câmara Municipal de Borba

Morada: Praça da República, 7150 – 249 Borba (Portugal)

Datas: 26/02/2004 - 14/10/2004

Função ou cargo ocupado: Vogal do Conselho de Administração da GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM

Principais atividades e responsabilidades: Vogal do Conselho de Administração da empresa responsável pela gestão e exploração do Sistema Intermunicipal de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito de Évora (SIRSU)

Nome da entidade: GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM

Morada: Estrada Nacional n.º 380, 7000 Évora (Portugal)

Datas: 2004 - 2004

Função ou cargo ocupado: Nomeado vogal do Conselho de Administração da Sociedade EDC- Mármore, SA

Principais atividades e responsabilidades: Nomeação como vogal do Conselho de Administração da empresa que prossegue fins de interesse público e atua no âmbito da

gestão, valorização e comercialização de resíduos gerados pela atividade extrativa e indústria transformadora de rochas ornamentais na zona dos mármore

Nome da entidade: Edc Mármore - Empresa Gestora das Áreas de Deposição Comum dos Mármore S.A

Morada: Rua de Alferes Marcelino, 34, 7160-281 Vila Viçosa (Portugal)

Datas: 30 Dez 04 →

Função ou cargo ocupado Técnico Superior de 1ª Classe

Principais atividades e responsabilidades:

- Responsável pela gestão e coordenação da Divisão Financeira
- Responsável pela elaboração dos documentos previsionais (Orçamento, PPI e PA) e de prestação de contas
- Responsável pelo controlo da execução orçamental, patrimonial, analítica e inventariação
- Responsável pelo planeamento, elaboração e gestão dos processos de candidaturas a fundos comunitários e outras fontes de financiamento
- Responsável pelo arquivo contabilístico
- Participação como júri em procedimentos concursais de aquisição bens e serviços, empreitadas (comissão de abertura e análise de propostas) e recrutamento de pessoal
- Responsável pela análise económica de empréstimos e outros produtos financeiros
- Responsável pelo processo de implementação do POCAL e de contabilidade analítica

Nome da entidade: Câmara Municipal de Borba

Morada: Praça da República, 7150-249 Borba (Portugal)

Datas: 1 Mar 01 - 29 Dez 04

Função ou cargo ocupado: Técnico Superior de 2ª Classe (Economista)

Principais atividades e responsabilidades:

- Responsável pela gestão e coordenação da Divisão Financeira e Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento Económico
- Responsável pela elaboração dos documentos previsionais (Orçamento, PPI e PA) e de prestação de contas
- Responsável pelo controlo da execução orçamental, patrimonial, analítica e inventariação
- Responsável pelo planeamento, elaboração e gestão dos processos de candidaturas a fundos comunitários e outras fontes de financiamento
- Responsável pelo arquivo contabilístico
- Participação como júri em procedimentos concursais de aquisição bens e serviços, empreitadas (comissão de abertura e análise de propostas) e recrutamento de pessoal
- Responsável pela análise económica de empréstimos e outros produtos financeiros
- Responsável pelo processo de implementação do POCAL e de contabilidade analítica
- Apoio ao tecido empresarial do Concelho
- Desenvolvimento de estudos e realização de propostas no âmbito do desenvolvimento socioeconómico
- Responsável pela implementação e gestão de eventos como "Festa da Vinha e do Vinho" e "Feira do Queijo"

Nome da entidade: Câmara Municipal de Borba

Morada: Praça da República, 7150 – 249 Borba (Portugal)

Datas: 1 Fev 99 - 28 Fev 01

Função ou cargo ocupado: Técnico Superior (Economista)

Principais atividades e responsabilidades:

- Responsável pela implementação, gestão e coordenação do Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento Económico
- Apoio ao tecido empresarial do Concelho
- Desenvolvimento de estudos e realização de propostas no âmbito do desenvolvimento socioeconómico
- Responsável pela implementação e gestão de eventos como "Festa da Vinha e do Vinho" e "Feira do Queijo"

Nome da entidade: Câmara Municipal de Borba

Morada: Praça da República, 7150 – 249 Borba (Portugal)

Datas 1 Nov 98 - 31 Jan 99

Função ou cargo ocupado: Estágio profissional em Instituição Financeira

Principais atividades e responsabilidades:

- Atendimento ao Público
- Avaliação de crédito

Nome da entidade: Caixa Geral de Depósitos

Morada: Avenida 25 de Abril, 7150 Borba (Portugal)

Datas 1 Jun 98 - 31 Out 98

Função ou cargo ocupado: Atendimento ao Público

Principais atividades e responsabilidades: Atendimento ao Publico

Nome da entidade: Portugal Telecom

Morada: Albufeira (Portugal)

Educação e Formação

Datas: 9 Maio 13 - 12 Jul 13

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de Especialização em Regime Jurídico de Pessoal das Autarquias Locais, com a duração de 120 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Centro de Estudos e Formação Autárquica

Datas: 23 Jan 13 - 23 Jan 13

Principais disciplinas/competências profissionais: Ação de formação "Avaliação de desempenho" com a duração de 3 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Câmara Municipal de Évora (Administração local)

Datas: 2010 - 2010

Principais disciplinas/competências profissionais: Ação de formação "SGQ-CME e as suas Ferramentas Informáticas de Suporte" com a duração de 7 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Câmara Municipal de Évora (Administração local)

Datas: 22 Out 10 - 22 Out 10

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de formação profissional "O Código dos Contratos Públicos" com a duração de 35 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (Comunidade Intermunicipal)

Datas 2009 - 2009

Principais disciplinas/competências profissionais: Formação "Recursos Humanos - processos de recrutamento, seleção e admissão" com a duração de 25 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: MVP - Consultores (Rua Damião de Góis)

Datas: 18 Jun 09 - 19 Jun 09

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de Formação Profissional "Procedimento Concursal" com a duração de 14 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Associação de Municípios do Distrito de Évora (Associação de Municípios)

Datas 9 Out 06 - 11 Out 06

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de formação profissional "O Novo Regime de Avaliação de Desempenho" com a duração de 21 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Associação de Municípios do Distrito de Évora

Datas: 1 Jun 05 - 8 Jun 05

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de "Formação para Altos Dirigentes da Administração Local" com a duração de 30 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Centro de Estudos e Formação Autárquica

Datas: 17 Out 02 - 18 Out 02

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de formação profissional sobre "Prestação de Contas" com a duração de 14 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Comissão de Coordenação da Região do Alentejo

Datas: 7 Out 02 - 9 Out 02

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso formação profissional sobre "Contabilidade de Custos" com a duração de 21 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Comissão de Coordenação da Região do Alentejo

Datas: 15 Out 01 - 19 Out 01

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso sobre "Contabilidade Analítica" com a duração de 35 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Centro de Estudos e Formação Autárquica

Datas: 9 Out 00 - 13 Out 00

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso sobre "Conceção e gestão de projectos" com a duração de 35 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Centro de Estudos e Formação Autárquica

Datas: 5 Jun 00 - 30 Jun 00

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso sobre "Inventário e Avaliação do Património" com a duração de 18 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Comissão de Coordenação da Região do Alentejo

Datas: 25 Mai 00 - 2 Nov 00

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso sobre "Elaboração, Aprovação e Execução de Documentos Previsionais" com a duração de 18 Horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Comissão de Coordenação da Região do Alentejo

Datas 11 Mar 99 - 12 Mai 99

Principais disciplinas/competências profissionais: Curso de "Formação Profissional de Formação Pedagógica Inicial de Formadores" com a duração de 111 horas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Instituto de Emprego e Formação Profissional (Instituto Público)

Nível segundo a classificação nacional ou internacional: Certificado de Aptidão Profissional de Formador

Datas 2002 - 2003

Designação da qualificação atribuída: Curso de Especialização do Mestrado em Economia Regional

Principais disciplinas/competências profissionais: Especialização em Economia Regional

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Universidade de Évora (Universidade)

Nível segundo a classificação nacional ou internacional: Pós Graduação

Datas 2002 →

Designação da qualificação atribuída: Mestrado de Economia - Frequência

Principais disciplinas/competências profissionais: Frequência do mestrado de economia - Área de especialização Economia Regional.

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Universidade de Évora
(Universidade)

Datas: 1994 - 1998

Designação da qualificação atribuída: Licenciatura no Curso de Economia

Nome e tipo da organização de ensino ou formação: Universidade de Évora
(Universidade)

Aptidões e competências pessoais

Conhecimento de Línguas:

Primeira língua: Português

Outras línguas: Inglês: Bons conhecimentos ao nível da compreensão, conversação e escrita

Francês: Alguns conhecimentos ao nível da compreensão, conversação e escrita

Espanhol/Castelhano: Alguns conhecimentos ao nível da compreensão, conversação e escrita

Aptidões e competências informáticas: Domínio do software office (Word, Excel, Powerpoint e Access)

Informação adicional:

- Membro efetivo da Ordem dos Economistas - Cédula Profissional nº 9428
- Carta de condução B

4 - Anexos

Anexo n.º 1: Certificado de Habilitações da Licenciatura em Economia na U.E.



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

Certifico que Nuno Miguel Botelho Gonçalves

natural de Évora,
filho de Luís António Garcia da Silva Gonçalves,
concluiu, no dia quinta do mês de Dezembro
do ano de mil novecentos e noventa e sete, a Licenciatura
em Economia,
ministrada nesta Universidade, com a informação final de 12 (Doze)
valores, qualificação de "Suficiente".

A presente certidão vai autenticada com o selo branco desta
Universidade.

Universidade de Évora, 04 de Fevereiro de 1997

Pro. Doutor José Augusto Botelho

Imp. de selo \$ -
Em. de certidão \$ -
Em. de urgência ... \$ -
Total \$ -
CONFESIDO: Américo

Anexo n.º 2: Certificado do Curso de Especialização do Mestrado de Economia -
Especialização em Economia Regional na U.E.

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

CERTIDÃO

-----Margarida Maria Santos Murteira de Sousa Cabral, Directora dos Serviços Académicos da Universidade de Évora: -----

-----Certifica que **Nuno Miguel Batalha Cavalheiro**, natural de Évora, filho de Luís António Garcia da Silva Cavalheiro e de Maria Filomena Gomes Batalha Cavalheiro, concluiu nesta Universidade, em 03 de Outubro de 2003, com a classificação final de doze valores, o curso de Especialização do Mestrado em Economia, na área de especialização em Economia Regional, a que se refere o Despacho n.º 13454/99, publicado no Diário da República, II Série, n.º 162 de 14 de Julho. -----

-----A presente certidão vai autenticada com o selo branco desta Universidade. -----

-----Serviços Académicos da Universidade de Évora, 15 de Julho de 2011. -----

A Directora de Serviços Académicos,



Emol. de Certidão: 60€

Conferido,



Anexo n.º 3: Certificado do Curso de Especialização em Regime Jurídico de Pessoal das Autarquias Locais



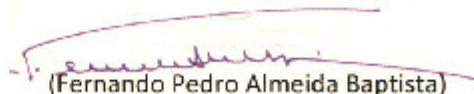
CERTIFICADO

De Formação Profissional

Certifica-se que **Nuno Miguel Batalha Cavalheiro**, de nacionalidade Portuguesa, natural de Se E Sao Pedro, concelho de Évora, nascido a 18 de dezembro de 1976, titular do nº de identificação 10852759, concluiu com aproveitamento o **Curso de Especialização em Regime Jurídico de Pessoal das Autarquias Locais**, realizado no âmbito do POPH Região Alentejo 3.1, que decorreu em Évora de 9 de maio a 12 de julho de 2013, a duração total de **120 horas**.

Coimbra, 30 de Agosto de 2013

O Presidente do Conselho de Administração


(Fernando Pedro Almeida Baptista)

Certificado Nº 455 - UF/2013,

(de acordo com o modelo publicado na Portaria n.º 474/2010, de 8 de julho)



DIPLOMA

Faço saber, para os efeitos previstos no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, que NUNO MIGUEL BATALHA CAVALHEIRO participou num curso de FORMAÇÃO PARA ALTOS DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL, realizado pelo CEFA, em Évora.

Este curso teve lugar nos dias 1, 3, 6, 7 e 8 de Junho de 2005, com a duração global de 30 horas.

Coimbra, 28 de Dezembro de 2005

O Presidente do Conselho Directivo

(João Paulo Barbosa de Melo)



Anexo n.º 5: Comprovativo do desempenho de funções de vogal no Conselho de Administração das entidades Gesamb e Habévora e funções no Conselho Consultivo da Habévora



DECLARAÇÃO

Declara-se, para os devidos efeitos, que Nuno Miguel Batalha Cavalheiro, contribuinte fiscal nº 213725509, desempenhou funções de vogal do Conselho de Administração da Gesamb – Gestão Ambiental e de Resíduos, EEIM, com sede na Estrada das Alcáçovas - Aterro Intermunicipal, em Évora, pessoa colectiva n.º 506346773, no período de 26 de Fevereiro de 2004 a 14 de Outubro de 2004.

Évora, 23 de Novembro de 2011

GESAMB
Gestão Ambiental e de
Resíduos, EEIM

Directora Geral

Cátia Borges



DECLARAÇÃO

A Habévora – Gestão Habitacional, EEM, entidade empresarial local do Município de Évora, com sede na Rua Diogo Cão, N.º 19, R/C, em Évora, pessoa coletiva n.º 507 013 212, matriculada na Conservatória do Registo Comercial de Évora matrícula n.º 507 013 212, DECLARA, para os devidos e legais efeitos, que Nuno Miguel Batalha Cavalheiro foi membro do Conselho Consultivo desta empresa no período decorrente entre 23 de abril de 2008 e 27 de setembro de 2011 e vogal não executivo do Conselho de Administração no período decorrente entre o dia 28 de setembro de 2011 e o dia 27 de dezembro de 2012.

Évora, 28 de dezembro de 2012

HABEVORA - GESTÃO HABITACIONAL, E.E.M.
Comunidade n.º 507 013 212

Dina Campino
Diretora



Rua de Diogo Cão, N.º 19 R/C
7000 – 472 Évora
Telefone 266 777 120 Fax 266 777 126
E-mail: geral@habevora.pt

Entidade Empresarial Local do Município de Évora
Pessoa Coletiva n.º 507 013 212
C.R. Comercial Évora Mat. 507 013 212
Capital Estatutário 10.000,00€



Anexo n.º 6: Comprovativo de funções de Notário Privativo e Oficial Público



Para os devidos efeitos, declaro que Nuno Miguel Batalha Cavalheiro, exerceu as funções de Oficial Público e Notário Privativo nesta Autarquia, desde 22/02/2005 a 31/03/2008.

Borba, 24 de Março de 2011

O Presidente da Câmara

(Dr. Ângelo João Guarda Verdades de Sá)

Anexo n.º 7: Comprovativo da nomeação para os cargos de dirigente

17974

Diário da República, 2.ª série — N.º 77 — 18 de Abril de 2008

Grupo de pessoal	Carreira		Categorias	Existente		Alteração		Total	Obs.
				Ocup.	Vagos	Extintos	Criados		
Operário	Qualificado	Aprendiz / Ajudante	Aprendiz / Ajudante	0	2	0		2	
		Semi qualif.	Encarregado	0	1	0		1	
		Cabeleceiro	Operário	0	1	0		1	
		Cantoneiro	Operário	8	7	0		15	
		Porta miras	Operário	1	1	0		2	
		Aprendiz / Ajudante	Aprendiz / Ajudante	0	2	0		2	
Auxiliar	Chefia		Encarregado do pess. Auxiliar	0	1	0		1	
			Chefe de serv. de limpeza	1	0	0		1	
	Auxiliar Administrativo	Auxiliar administrativo	10	5	0		15		
	Auxiliar de serviços gerais	Auxiliar de serviços gerais	7	6	0		13		
	Aux. técnico de desporto	Aux. Técnico de desporto	1	1	0		2		
	Aux. Técnico de museografia	Aux. Técnico de museografia	4	1	0		5		
	Bilheteiro	Bilheteiro	0	1	0		1		
	Cantoneiro de limpeza	Cantoneiro de limpeza	30	5	0		35		
	Cond. de Máq. Pes.Veic Especiais	Cond.de Máq. Pes.Veic Especiais	8	6	0		14		
	Coveiro	Coveiro	1	1	0		2		
	Fiel de armazém	Fiel de armazém	2	1	0		3		
	Fiel de mercado e feiras	Fiel de mercado e feiras	2	0	0		2		
	Fiscal de obras	Fiscal de obras	0	4	0		4		
	Fiscal dos serv. higiene e limpeza	Fiscal dos serv. higiene e limpeza	2	0	0		2		
	Leitor cobrador de consumos	Leitor cobrador de consumos	4	0	0		4		
	Motorista de ligeiros	Motorista de ligeiros	1	2	0		3		
	Motorista de pesados	Motorista de pesados	1	3	0		4		
	Motorista de transportes Colectivos	Motorista de transportes Colectivos	2	1	0		3		
Telefonista	Telefonista	2	1	0		3			
Tractorista	Tractorista	1	2	0		3			
Varejador	Varejador	1	1	0		2			

(n) Conselho de serviço

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Aviso n.º 12047/2008

Para os devidos efeitos torna-se público que, por meu despacho, datado de 1 de Abril de 2008, foi nomeado, em regime de substituição, com efeitos a partir do dia 1 de Abril de 2008, nos termos do n.º 1 do artigo, 23.º do Dec.-Lei 427/89, de 7 de Dezembro e do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, aplicado à administração local pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, o seguinte funcionário:

Nuno Miguel Batalha Cavalcante — Chefe da Divisão de Acção Social, Associativismo e Juventude.

A nomeação indicada está isenta de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

4 de Abril de 2008. — O Presidente da Câmara, **José Ernesto d'Oliveira**

2611107558

Aviso n.º 12048/2008

Para os devidos efeitos se torna público que, por despacho da Vereadora do Pelouro de Acção Social, datado de 20 de Fevereiro de 2008,

foi nomeado, por transferência, nos termos do disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicado à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, para o quadro de pessoal desta autarquia o seguinte funcionário:

Nuno Miguel Batalha Cavalcante, Técnico Superior de 1.ª classe, funcionário da Câmara Municipal de Évora.

O prazo de aceitação é de 20 dias a contar da data da publicação deste aviso no Diário da República.

(Isento de visto do Tribunal de Contas)

7 de Abril de 2008. — O Presidente da Câmara, **José Ernesto d'Oliveira**.

2611107548

CÂMARA MUNICIPAL DE FARO

Aviso n.º 12049/2008

Torna-se público que, por meu despacho datado de 4 de Abril de 2008, no uso das competências que me são conferidas no n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, celebrei, nos termos do disposto

UOFO	Valor em Índice								
	Habitação			Serviços / Comércio			Empreendimentos turísticos		Índice de equipamento
	Índice de construção ≤ 0,50	Índice de construção > 0,50 e ≤ 1,00	Índice de construção > 1,00	Índice de construção ≤ 0,50	Índice de construção > 0,50 e ≤ 1,00	Índice de construção > 1,00	Budjetária	Adeamentos	
27	0,76	1,14	1,94	0,57	0,86	1,46	0,76	1,14	0,52
28	0,38	0,57	0,97	0,29	0,43	0,73	0,38	0,57	0,32
29	0,38	0,57	0,97	0,29	0,43	0,73	0,38	0,57	0,32
30	0,38	0,57	0,97	0,29	0,43	0,73	0,38	0,57	0,32
31	0,38	0,57	0,97	0,29	0,43	0,73	0,38	0,57	0,32
32	0,57	0,86	1,46	0,43	0,65	1,10	0,57	0,86	0,39
33	0,76	1,14	1,94	0,57	0,86	1,46	0,76	1,14	0,52

Valor do m² Índice Médio Nacional em Euros X Índice
para 2008 = 3MN = 420,00€

Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo, esta alteração ao Regulamento foi submetida a apreciação pública, durante o prazo de 30 dias.

28 de Maio de 2009. — O Presidente da Câmara, António d'Orey Capucho.

201851874

CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

Aviso n.º 10524/2009

João José Nogueira Gomes Rebelo, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, no uso de competência subdelegada, torna público, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, conjugado com o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 04 de Julho, que, por deliberação tomada em reunião de 19/03/2007, publicitada nos termos da lei pelo Edital n.º 142/2007, foi decidido proceder à abertura de um período de discussão pública, respeitante ao pedido de licenciamento de alteração ao alvará de loteamento n.º 214/85, emitido inicialmente em nome de Armindo Malho e Outros, uma vez que estão reunidas as condições para a aprovação da respectiva alteração.

Os cidadãos interessados dispõem do prazo de 20 dias (úteis), a contar da data da publicação do presente aviso no Diário da República, para formulação de sugestões, bem como apresentação de informações sobre quaisquer questões que entendam dever ser consideradas.

O respectivo processo municipal pode ser consultado na Divisão de Atendimento e Apoio Administrativo, no horário de expediente (9.00 às 12.30h e das 14.00 às 16.30h).

As sugestões ou outras informações acima referidas devem ser apresentadas por escrito, devidamente fundamentadas, e sempre que necessário acompanhadas por planta de localização, e entregues, no prazo acima mencionado, na Divisão Administrativa e de Atendimento desta Câmara Municipal (Praça 8 de Maio) durante o horário de expediente (8h 30m às 16h 30m).

30 de Janeiro de 2009. — O Vice-Presidente da Câmara, João José Nogueira Gomes Rebelo.

301799184

Aviso n.º 10525/2009

João José Nogueira Gomes Rebelo, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, no uso de competência subdelegada, torna público, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, conjugado com o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção dada pela Lei n.º 60/2007, de 04 de Setembro, que, por deliberação tomada em reunião de 19/01/2009, publicitada nos termos da lei pelo Edital n.º 15/2009, foi decidido proceder à abertura de um período de discussão pública, respeitante ao pedido de licenciamento da operação de loteamento, apresentado por A. Santo — Empreendimentos Industriais Turísticos, S. A., relativo aos prédios descritos na 1.ª Conservatória do Registo Predial sob os n.ºs: 3471/19940207, 3476/19940207, 6941/19931112 e 6911/20041119 uma vez que estão reunidas as condições para a aprovação da operação de loteamento, com condições.

Os cidadãos interessados dispõem do prazo de 20 dias (úteis), a contar da data da publicação do presente aviso no Diário da República, para formulação de sugestões, bem como apresentação de informações sobre quaisquer questões que entendam dever ser consideradas.

O respectivo processo municipal pode ser consultado na Divisão de Atendimento e Apoio Administrativo / Serviço de Atendimento, no horário de expediente.

As sugestões ou outras informações acima referidas devem ser apresentadas por escrito, devidamente fundamentadas, e sempre que necessário acompanhadas por planta de localização, e entregues, no prazo acima mencionado, na Divisão de Atendimento e Apoio Administrativo / Serviço de Atendimento desta Câmara Municipal (Praça 8 de Maio) durante o horário de expediente (8h 30m às 16h 30m).

11 de Março de 2009. — O Vice-Presidente da Câmara, João José Nogueira Gomes Rebelo.

301789143

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Aviso n.º 10526/2009

Pelo aviso publicitado no Diário da República, 2.ª série, n.º 126 de 2 de Julho de 2008 e na Bolsa de Emprego Público de 2 de Julho de 2008, foi divulgado o procedimento concursal com vista ao provimento do cargo de Chefe da Divisão de Acção Social, Associativismo e Juventude desta Câmara Municipal.

Nos termos dos n.ºs 8, 9, 10 e 11 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto — Estatuto do Passado Dirigente — adaptado à Administração Local através do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de Junho, nomeio e licenciado, Nuno Miguel Batalha Cavalheiro, em comissão de serviço, pelo período de 3 anos, no cargo de Chefe da Divisão de Acção Social, Associativismo e Juventude, com efeitos a partir do dia 30 de Abril de 2009.

Nota relativa ao currículo académico e profissional do nomeado

Nome: Nuno Miguel Batalha Cavalheiro.

Curriculum académico:

Licenciatura em Economia, pela Universidade de Évora.

Curriculum profissional:

Iniciou funções na Administração Pública, em 3 de Janeiro de 2000, na Câmara Municipal de Borba, na carreira Técnica Superior, na situação de contratado, com a categoria de Técnico Superior de 2.ª classe.

Ingressou no quadro de pessoal em 1 de Fevereiro de 2001, com a categoria de Técnico Superior de 2.ª classe.

Foi promovido em 30 de Dezembro de 2004, para a categoria de Técnico Superior de 1.ª classe.

Nomeado em regime de substituição, para o cargo de Chefe de Divisão Administrativa em 1 de Fevereiro de 2005.

Por despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Borba, datado de 5 de Maio de 2006, foi nomeado em regime de substituição para o cargo de Chefe da Divisão Administrativa.

Em 1 de Abril de 2008, foi transferido para a Câmara Municipal de Évora com a categoria de Técnico Superior de 1.ª classe.

Nomeado Chefe da Divisão de Acção Social, Associativismo e Juventude, em regime de substituição desde 1 de Abril de 2008, por despacho do Presidente da Câmara, datado de 1 de Abril de 2008.

30 de Abril de 2009. — O Presidente da Câmara, José Ernesto D'Oliveira

301839895



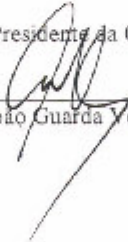
MUNICÍPIO DE BORBA
- DIVISÃO DE RECURSOS HUMANOS -

DESPACHO

Ângelo João Guarda Verdades de Sá, Presidente da Câmara Municipal de Borba, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 27º da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro e artº 10º do Decreto-Lei nº 93/2004, de 20 de Abril, ocorrendo a vacatura do cargo de Chefe de Divisão Administrativa, nomeio para este cargo, em regime de substituição e por urgente conveniência de serviço, o Técnico Superior de 1ª classe (Economista), NUNO MIGUEL BATALHA CAVALHEIRO.

Borba, 1 de Fevereiro de 2005

O Presidente da Câmara



(Ângelo João Guarda Verdades de Sá)

