

GOVERNO LOCAL

**Conceitos, Estratégias
e Práticas**

António Edmundo Ribeiro

EDIÇÕES SÍLABO

Índice geral

| | |
|--|-----|
| Introdução | 7 |
| Metodologia | 11 |
| GLOSSÁRIO | 13 |
| Índice de verbetes | 15 |
| Acrónimos | 27 |
| ANEXOS | 667 |
| Anexo I – Mapa da baixa densidade ou do «interior» | 669 |
| Anexo II – Descentralização – novas competências | 671 |
| Anexo III – Planeamento Estratégico | 683 |
| Anexo IV – Ficha Municipal | 687 |
| Anexo V – Método de Hondt | 691 |
| Anexo VI – Entidades Intermunicipais – NUTS III | 693 |
| Anexo VII – Legislação de Administração Local | 695 |
| Bibliografia | 703 |

Introdução

Este livro visa apoiar os eleitos locais no exercício das suas funções, robustecendo competências de gestão na administração local.

Não se nasce autarca como não se nasce gestor, engenheiro, arquiteto, médico, professor, músico ou jurista. Para todas as profissões e atividades terão de se adquirir conhecimentos, desenvolver capacidades, competências e aprendizagens. Haverá sempre uma base comum de conhecimento que se espera que todos possuam (a história, a cidadania, algum ordenamento jurídico, o conhecimento de realidades sociopolíticas e económicas relevantes e os valores), mas depois e além disto, impõe-se a necessidade de aprender mais em matérias específicas. É para satisfazer esta necessidade que surge este livro. Para proporcionar mais conhecimentos e competências ao eleitos locais nas suas atividades de governação na Administração Local.

Destinado não apenas aos atuais e futuros eleitos locais, mas também a estudantes de administração pública, ciência política, gestão, economia e direito, o trabalho multidisciplinar que agora se dá à estampa, apresenta muitos dos conceitos, procedimentos, estratégias e práticas que suportam a gestão autárquica e que são aplicados diariamente nas Freguesias, Municípios, Comunidades Inter-municipais e Áreas Metropolitanas do nosso país.

O eleito local, como representante do povo e depositante da sua vontade, mandatado para realizar trabalho público em prol da comunidade terá, contudo, de adquirir saberes e competências diversas para desempenhar o cargo ao qual se candidatou e materializar a visão com que conquistou os seus concidadãos de um modo eficiente e esclarecido, capaz de manter e acrescer a respetiva confiança. O conhecimento adquirido dar-lhe-á maior segurança para o exercício do mandato político recebido e será mais mobilizador e gerador daquela confiança.

Este trabalho, livro formativo ou mesmo manual didático, é um instrumento de consulta breve e rápida, permitindo uma ação expedita e esclarecida ao serviço da política local, mas também a uma oposição mais preparada em nome da transparência e da participação. Servirá também aos dirigentes e aos técnicos das autarquias locais e aos políticos – independentemente dos pelouros ou res-

Metodologia

Este glossário constitui um primeiro esforço para clarificar a terminologia utilizada na governação local. Não será, contudo, um trabalho definitivo, pois os conceitos permitem abordagens diversas e os regimes jurídicos alteram-se frequentemente. As referências estão por ordem alfabética, para mais fácil consulta, e no final o leitor poderá encontrar uma vasta bibliografia, legislação e, ainda, uma lista de portais institucionais cuja visita se aconselha, pela sua relevância nos temas abordados.

Os verbetes apresentados vão de temas desde eleições e instalação dos órgãos autárquicos até ao seu funcionamento; mas também fundos comunitários e financiamento das autarquias, planeamento estratégico, urbanismo e ordenamento do território, procedimento administrativo, questões fiscais e contabilísticas; proteção civil; descentralização administrativa; tutela; transparência e responsabilidade dos eleitos, e tantas outras de aplicação prática por quem exerce lugares políticos, nas autarquias locais.

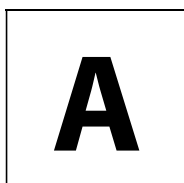
Poderia ser outra a metodologia deste trabalho, poderíamos ter escrito um livro com vários capítulos convidando à leitura e confronto de posições teóricas, com aposta na revisão de literatura. Optámos, contudo, por um formato algo diferente, próximo do glossário ou do dicionário técnico, para facilidade e comodidade de uso; mas com mais conteúdo e suporte na aplicação prática dos conceitos.

A perspectiva aqui utilizada é a da administração local, podendo o mesmo conceito ter abordagens diferentes noutros ramos das ciências. Muitos dos verbetes dizem respeito a institutos, agências e associações com as quais as autarquias têm de relacionar-se e articular-se em cooperação e em rede para o bom desempenho das competências; sendo por isso aqui apresentadas para um primeiro conhecimento da missão e dos objetivos das mesmas, facilitando a cooperação institucional e as relações entre administrações.

A todos desejamos boa leitura e um profícuo exercício dos mandatos no interesse das respetivas comunidades.

Índice de verbetes

| A | |
|--|----|
| Abordagem <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> | 31 |
| Absolutismo | 32 |
| Abstenção | 33 |
| Abuso de Poder | 34 |
| <i>Accountability</i> | 36 |
| Acordos de Execução | 37 |
| Acumulação de Funções | 38 |
| Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis | 39 |
| Administração Central | 39 |
| Administração Local ou Administração Autárquica | 40 |
| Administração Pública | 41 |
| ADSE | 43 |
| Afastamento | 44 |
| Agência para a Competitividade e Inovação | 44 |
| Agência para a Modernização Administrativa | 45 |
| Agência para o Desenvolvimento e Coesão – ADC | 46 |
| Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal | 46 |
| Agência Portuguesa do Ambiente | 47 |
| Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | 48 |
| Água | 49 |
| Ajudas de Custo | 51 |
| Ajuste Direto | 53 |
| Aldeia | 54 |
| Aldeia Segura | 54 |
| Aldeias de Xisto | 55 |
| Aldeias Históricas | 56 |
| Alerta Precoce | 56 |
| Alojamento Local | 58 |
| Alteração Orçamental | 59 |
| Alterações Climáticas | 59 |
| Altimetria | 60 |
| Alvará de Empreiteiro de Obras Particulares e de Obras Públicas | 61 |
| Amortização de Dívida | 62 |
| Análise PEST ou PESTAL | 63 |
| Análise SWOT | 64 |
| Aposentados | 65 |
| Área de Construção | 67 |
| Área de Reabilitação Urbana | 68 |
| Área Metropolitana | 69 |
| Áreas Urbanas de Génese Ilegal | 72 |
| Assembleia de Freguesia | 73 |
| Assembleia Intermunicipal | 76 |
| Assembleia Municipal | 77 |
| Associação de Estudos de Direito Regional e Local | 82 |
| Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira | 82 |
| Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores | 83 |



Abordagem *top-down* e *bottom-up*

Ver também: Desenvolvimento; Governação Multinível; *Governance*; Planeamento Estratégico.

São estratégias de processamento de informação e ordenação do conhecimento com vista à tomada de decisão, usadas em vários campos, sobretudo – no âmbito deste livro – nas políticas públicas de desenvolvimento regional e local e na territorialização dessas mesmas políticas. Numa abordagem do topo para a base é formulada uma visão geral do sistema, partindo de uma instância final (central) para a inicial (local ou regional); ou seja, de uma escala nacional para os impactos territoriais dessas políticas desenhadas centralmente.

Já na abordagem da base para o topo, teremos um tipo de processamento de informação baseado em dados de entrada vindos do meio que dá forma ao sistema, para formar (primeiramente) um enquadramento local; sendo as políticas desenhadas localmente e tendo em conta as diferenciações culturais, geofísicas e as especificidades territoriais. Tem então estatuição o princípio da subsidiariedade, que, como sabemos, convoca os legítimos representantes da comunidade que lhes é próxima a resolver na prossecução dos interesses coletivos dessa comunidade e território. São, em princípio, políticas que privilegiam o desenvolvimento endógeno e partem desse conhecimento das especificidades locais, dos recursos locais, das potencialidades e das fragilidades também. Não quer dizer que não possam (ou devam) estar alinhadas com outras políticas e objetivos de nível regional, nacional ou europeu, mas sempre tendo em conta o contexto e as especificidades do território que vai ser palco da implementação das políticas.



Abuso de Poder

Ver também: Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos.

É um crime previsto e punido no nosso ordenamento jurídico, art.º 382.º do Código Penal: «O funcionário que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal».

Conjuntamente com outros crimes tratados neste glossário, é um dos crimes de que os autarcas mais são averiguados e por vezes acusados, e por isso lhe demos destaque. O conceito de funcionário abrange os eleitos locais, nos termos da disposição geral prevista no artigo 386.º, n.º 1, alínea c) do Código Penal.

Mas existe uma disposição legal para apurar a responsabilidade dos titulares de cargos políticos, a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que sobre este crime dispõe (Art.º 26.º – Abuso de poderes):

1. O titular de cargo político que abusar dos poderes ou violar os deveres inerentes às suas funções, com a intenção de obter, para si ou para terceiro, um benefício ilegítimo ou de causar um prejuízo a outrem, será punido com prisão de seis meses a três anos ou multa de 50 a 100 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
2. Incorre nas penas previstas no número anterior o titular de cargo político que efetuar fraudulentamente concessões ou celebrar contratos em benefício de terceiro ou em prejuízo do Estado.

Repare-se que tem de verificar-se a intenção de obter benefício ilegítimo (para si ou terceiro) ou intenção de causar prejuízo a outrem, pelo que muitas vezes se fala deste crime e nem sempre estão preenchidos os seus elementos.

No crime de abuso de poder, o bem jurídico protegido com a incriminação é a autoridade e credibilidade da administração do Estado, ao ser afetada a imparcialidade e eficácia dos seus serviços. Para o seu preenchimento exige-se:

- a) Um ato (ou ação típica) de abuso de poderes ou de violação de deveres, que não tendo de referir-se a um ato administrativo concreto corresponda a um ato idóneo a produzir efeitos jurídicos enquanto manifestação da vontade do Estado, ou por outras palavras, ato que se manifeste exteriormente através da lesão do bom andamento e imparcialidade da administração;
- b) Que o ato seja praticado com a intenção de obter uma vantagem ilícita ou prejudicar alguém, sendo que «o funcionário que abusou das suas funções, ou que violou deveres, pode no limite até ter atuado com fins caritativos ou

do Fundo de Coesão Municipal pelos municípios das verbas do Orçamento do Estado. Estas verbas são, como se disse em *FGM*, derivadas da justa repartição de recursos entre administrações e são distribuídas considerando vários critérios (art.º 32.º da LFL), entre os quais os altimétricos, que pesam:

- 25% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou
- 20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida.

Considera-se mais onerosa a construção de infraestruturas (acessibilidades, sistemas de água, etc.) em territórios com elevadas altimetrias e por isso a maior ponderação nas transferências derivadas da repartição equitativa dos recursos públicos.

Alvará de Empreiteiro de Obras Particulares e de Obras Públicas

É a permissão emitida pelo IMPIC, I. P., em suporte eletrónico e comprovável mediante consulta no respetivo *sítio na internet* e no balcão único eletrónico dos serviços, que habilita a empresa de construção a realizar obras e respetivos trabalhos especializados cujo valor não exceda o limite previsto para a respetiva classe e, no que se refere às obras públicas, que estejam compreendidos nas subcategorias respetivas.

A Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção, nos termos da qual se entendem por «Categoria», os diversos tipos de obra e trabalhos especializados compreendidos nas habilitações dos empreiteiros de obras públicas, e dividem-se em subcategorias. «Classe» é o escalão de valores das obras e respetivos trabalhos especializados que as empresas de construção estão habilitadas a executar, sem prejuízo da aplicação de regimes especiais para a execução de certos trabalhos especializados. «Subcontratação» é a entrega, mediante contrato, de uma empresa de construção a outra da execução dos trabalhos que lhe foram adjudicados pelo dono da obra.

A Portaria n.º 119/2012, de 30 de abril estabelece as classes de habilitações contidas nos alvarás das empresas de construção, bem como os valores máximos

Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores

Ver também: ANMP; Lei das Finanças Regionais; Região Autónoma dos Açores.

A AMRAA é uma pessoa coletiva de direito público, constituída em 1984 pelos dezanove municípios da Região Autónoma dos Açores com sede em Ponta Delgada. Tem por objeto a promoção, representação e valorização dos interesses autárquicos dos Municípios associados.

O RJALEI aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com exceção dos artigos 63.º a 107.º e sem prejuízo de «as disposições do capítulo *i* e das secções *i* e *ii* do capítulo *ii* do título *iv* são aplicáveis, com as devidas adaptações e nos termos dos respetivos estatutos político-administrativos, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira» (art.º 138.º do RJALEI).

Cabe à AMRAA a exploração e comercialização do «Jogo Instantâneo» nos termos da licença de exploração aprovadas pelo Governo Regional dos Açores. Em 2018, a venda total de bilhetes do jogo instantâneo atingiu o valor de 2 478 200,00 €.

Associação dos Trabalhadores da Administração Local

Geralmente conhecida por ATAM, é uma associação profissional de direito privado, de âmbito nacional, representativa dos trabalhadores da administração local cuja qualidade, regime e identidade pretende assegurar, em vista do reforço do seu estatuto jurídico-funcional. Tem como objetivos a representação, promoção e a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos deste setor.

Para o efeito fomenta várias iniciativas dirigidas ao aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores das autarquias locais, destacando-se as RAP (Reuniões Técnicas de Aperfeiçoamento), que são feitas segundo um modelo de descentralização geográfica, o seu concorrido Congresso Anual e as muitas ações formativas. Detém ainda importantes publicações para o setor, destacando-se o Municipal (revista periódica) e o Municipalismo (revista científica, anual, temática, que já editou oito números).

Associação Nacional de Assembleias Municipais

Entidade associativa de direito privado, fundada em 2017, com o objetivo de valorizar o papel das assembleias municipais na organização democrática dos

Auditoria e Controlo Interno

Ver também: Avaliação; Monitorização; Planeamento Estratégico.

Conjunto das pessoas e dos processos tendentes a aferir se o caminho é o adequado para chegar ao destino, em matéria de objetivos desenhados e atingidos, mas também em matéria de gestão racional, económica e transparente. É de transparência que a auditoria trata, sobretudo. Significativa parte das auditorias visa aferir a fidedignidade das contas da entidade, a análise da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações.

A pessoa encarregada de realizar uma auditoria e de elaborar um relatório escrito é o auditor. Por vezes esse trabalho é prestado por contabilistas certificados ou por revisores oficiais de contas, ou outras entidades auditoras.

Existe um princípio básico do sistema de controlo interno que consiste na separação de funções (ou segregação de funções) nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controlo e contabilização das operações. Numa organização, esta separação costuma dar bons resultados, pois os responsáveis de cada área auditam ou fiscalizam as outras áreas. Por exemplo, quem liquidar uma taxa ou lavrar um auto sancionatório com aplicação de multa não deve cobrar os respetivos valores; «quem liquida não cobra».

Na definição do campo da auditoria, determina-se «a amplitude e exaustão dos processos de auditoria preconizados, o que inclui uma limitação racional dos trabalhos a executar, de modo a tornar aceitável para o auditor o risco de serem erróneas as suas conclusões de auditoria» (Tribunal de Contas, 1993). Recorre-se muitas vezes à amostragem pois não é objetivamente possível auditar todos os processos e por isso o auditor deverá cingir-se aos mais importantes

É importante saber se o desempenho é, comparativamente, satisfatório para as diferentes legitimidades em presença (cada *Stakeholder* tem a sua expectativa...); compreender os impactos de eventuais desvios e se serão necessárias medidas corretivas: «decisão para a ação?»

A gestão estratégica é um ciclo dinâmico e o controlo está bem presente, permitindo avaliar se se está a caminhar para o destino escolhido e desenhado. Há autores que entendem que este controlo encerra o ciclo da gestão estratégica. Mas não seria mais avisado que o acompanhamento (monitorização para o aperfeiçoamento) tivesse sempre lugar? E em todas as fases?! Assim não haveria surpresas de baixas execuções, ou de desvio de meios, por exemplo.

Os processos de controlo interno no âmbito do andamento da estratégia focam-se nas seguintes ações (adaptado de Pearce *et al.*, 2013):



Câmara Municipal

Órgão colegial executivo a quem compete exercer a grande maioria das competências de governo local. É constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e os membros deste órgão são eleitos pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.

A eleição da câmara municipal é simultânea com a da assembleia municipal (salvo no caso de eleição intercalar só para a câmara municipal).

É presidente da câmara municipal o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na respetiva lista.

Composição da câmara municipal

| Número de eleitores | Total de membros |
|-----------------------------------|------------------|
| Até 10 mil | 5 |
| Mais de 10 mil e até 50 mil | 7 |
| Mais de 50 mil e menos de 100 mil | 9 |
| 100 mil ou mais | 11 |
| Porto | 13 |
| Lisboa | 17 |

O presidente designa, de entre os vereadores, o vice-presidente a quem, além de outras funções que lhe sejam distribuídas, cabe substituí-lo nas suas faltas e impedimentos.

COMPETÊNCIAS DA CÂMARA MUNICIPAL

1. RJALEI, artº 33º, nº 1, compete à câmara municipal:
 - a) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais;
 - b) Participar, com outras entidades, no planeamento que diretamente se relacione com as atribuições do município, emitindo parecer a submeter a apreciação e deliberação da assembleia municipal;
 - c) Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões;
 - d) Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações;



instrução, quando o considerem necessário; asseguram que todas as operações ocorridas estão devidamente suportadas e que lhe foram integralmente transmitidas, e a receber pontualmente os salários ou honorários a que tenham direito.

A OCC vem publicando um importante anuário financeiro dos municípios, com extenso e apurado tratamento de dados financeiros de todos os municípios e empresas municipais, atualmente sob a coordenação da Prof^a Maria José Fernandes.

Contratação Pública

Ver também: Ajuste Direto; Concurso Público.

As regras que enformam o modo como as entidades que fazem parte do perímetro do Estado se comportam quando compram um bem, um serviço, ou realizam uma empreitada ditam que estas atividades têm de ser transparentes, objetivas e permitirem a livre concorrência. A despesa pública é a despesa realizada com os nossos impostos ou recurso a crédito público e por isso essa exigência de um apurado escrutínio. Ela representa cerca de 1/5 do PIB da União Europeia, pelo que não é despidendo que lhe seja dedicada crescente atenção pelas entidades a quem cabe o controlo e a auditoria dos processos aquisitivos. Como bem refere Ana Domingos em *Contratação Pública de Soluções Inovadoras* (2020, p. 185):

O direito europeu da contratação pública nasceu com uma finalidade específica: a de regular a matéria respeitante à formação de contratos de aquisição de produtos, obras ou serviços para provisão das necessidades dos entes adjudicantes, tendo em vista a salvaguarda da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência.

O procedimento de contratação de empreitadas de obras públicas está regulado no Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Entre outros, o Código prossegue o objetivo de introduzir um maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e de execução de contratos administrativos, tendo em conta a relevância da atividade administrativa contratualizada, bem como a indispensabilidade do controlo da despesa pública.

A contratação pública estabelece-se através de:

Um contrato a título oneroso celebrado por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidades adjudicantes, tendo em vista obter,

- a) Volume de negócios das empresas beneficiárias;
- b) Setor de atividade em que as empresas beneficiárias operem no município;
- c) Criação de emprego no município.

A câmara municipal comunica à AT até ao dia 30 de novembro do respetivo período de tributação a taxa fixada pela Assembleia Municipal. A LFL permite que até à aprovação do regulamento a assembleia municipal possa, sob proposta da câmara municipal, deliberar lançar uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse 150 000,00 €.

Genericamente, a tributação em sede de derrama respeita o acréscimo «potencialmente» gerado em cada município no lucro total, sendo esse acréscimo calculado em função da proporção da massa salarial que a empresa despendeu num determinado município. É uma fórmula complexa e de elevada tecnicidade tributária essa alocação de rendimento de uma empresa a cada município.

A derrama sobre IRC ultrapassa já os 350 milhões de euros e tem um peso de cerca de 10% nas receitas fiscais municipais, se bem que, com as enormes assimetrias entre municípios mais industrializados ou com mais serviços e os outros mais despovoados, essa receita se concentre em alguns municípios, sendo residual para outros. Sobre a Derrama Estadual, ver IRC.

Descentralização

Ver também: Anexo II; Delegação de competências; Desconcentração; Transferência de competências dos municípios para as freguesias.

Reestruturação da autoridade de forma a permitir a existência de um sistema de corresponsabilização entre instituições de governação aos níveis central, regional e local, de acordo com o princípio da subsidiariedade, aumentando dessa forma a qualidade e eficácia globais do sistema de governança, através do aumento da autoridade e capacidade dos níveis subnacionais. [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, 1997]

Ato de transferência de poderes de um órgão da administração central para um órgão da administração local. Tem de existir lei habilitante e normalmente a transferência é definitiva. Tem como objetivos a eficiência, a eficácia, a racionalidade e a coesão territorial.

Estratégia

Ver também: Desenvolvimento; Estratégia Emergente; Planeamento Estratégico.

«Estava tudo a correr tão bem, pena é a realidade». Este desabafo atribuído a Vítor Gaspar, Ministro das Finanças (outubro de 2012), que teve de lidar com o ajustamento financeiro e com as exigências impostas pela *troika*, face ao acumulado endividamento público, mostra a importância de se ter um caminho a seguir. O país vinha de um desastroso período de aumento da despesa pública para fazer face à crise iniciada nos EUA em 2008 (a chamada crise do *subprime*), e ficou evidente o quanto importante é para os países e para as organizações terem uma Estratégia que os prepare para as adversidades.

Estratégia é, pois, a soma dos atos de gestão que de forma altamente correlacionada, comprometida e em ambiente competitivo conduzem a autarquia para o sucesso responsável e previamente desenhado. Esse posicionamento de sucesso tem de ser estável e sustentável. Ora, isso apresenta-se muito difícil, pois todos os outros estão a competir para os mesmos fins. Não podem vencer todas as organizações. E de facto a história mostra-nos que nem todas vencem, ou pelo menos a todo o tempo é impossível vencerem todas. E muitas organizações ficam para trás na caminhada.

A estratégia é igualmente a criação ou alcance de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto de atividades concorrentes para esse fim. O posicionamento estratégico tenta alcançar uma vantagem competitiva sustentável, preservando o que é distinto numa entidade (Porter, 2019). Trata-se, no fundo, de desempenhar atividades diferentes dos demais adversários ou concorrentes, ou fazê-lo, desempenhando atividades semelhantes de diferentes maneiras.

A gestão estratégica distingue-se do: planeamento financeiro, que visa um melhor controlo operacional pelo cumprimento do orçamento; planeamento de longo prazo, que tem por fim um desempenho mais eficaz, pela previsão do futuro; planeamento estratégico, que tem em vista um aumento da capacidade de resposta aos desafios, pela incorporação do pensamento estratégico. [Silva Ribeiro, 2020, p. 128]

A história regista muitos insucessos, encerramentos e mortes, sejam de empresas, sejam de organizações públicas e privadas. Imagine-se uma freguesia cujos titulares dos seus órgãos vinham fazendo tudo bem. Vem uma reorganização administrativa imperativa e dita a sua agregação a outra. Ou uma autarquia que estava a aproveitar o cluster do turismo em pleno; vem a pandemia COVID-19 e as pessoas deixam de viajar...

entre os diferentes níveis de poder e a participação alargada dos principais stakeholders na gestão do ciclo da política pública (através de mecanismos como as consultas públicas). [Monteiro & Horta, 2018]

Governance

Ver também: Nova Gestão Pública; Participação.

Numa versão mais lata a *Governance* pode ser definida como sendo a soma das muitas formas mediante as quais os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, gerem assuntos comuns (OCDE, 1995), em redes, por vezes complexas mas que devem primar pela transparência e pela legitimação dos agentes.

Para Boivard (2005, p. 10), a «boa governação» levanta questões como: envolvimento das partes interessadas; transparência; a agenda das igualdades (sexo, grupos étnicos, idade e religião); comportamento ético e honesto; prestação de contas, e sustentabilidade. São, pois, estes os atributos que se encontram frequentemente presentes, independentemente do contexto de análise na *governance*. Podemos então referi-la como um processo democrático que leva à decisão participada e partilhada com os cidadãos de forma transparente e produtiva.

João Bilhim (2013, p. 55) enumera três níveis a que opera o conceito de governança:

1. O institucional (com vista a compreender a formação, adoção e implementação da política pública);
2. O organizacional (aqui se compreendendo as questões de hierarquia entre departamentos, agências independentes e entidades do terceiro setor); e
3. O técnico (que se foca já nas questões do profissionalismo, competência técnica, motivação, transparência, meritocracia, eficiência e liderança).

Esta forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, ao nível local, nacional e internacional, incide sobre o conjunto das regras, processos e práticas que se referem ao modo como os poderes são exercidos. O que se pretende é que os cidadãos não esgotem a sua participação no ato eleitoral de quatro em quatro anos; e que possam participar dentro de quadros de representatividade e parâmetros transparentes no desenrolar do mandato. Dessa forma evitar-se-ão abusos de poder, desconhecimento do rumo da autarquia ou mesmo desconhecimento das contas públicas, o que não aproveita aos cidadãos e às suas legítimas expectativas do resultado esperado do trabalho autárquico.

As redes são importantes para a partilha, para a aprendizagem, para a divulgação das boas práticas e para a investigação e para investimentos mais arroja-

negativos e ainda assim, atingir os posicionamentos desejados em lugar comparativamente ganhador. Se, pelo meio da estratégia, o eleito perder a legitimidade da vontade popular, ainda assim, a entidade não deve sofrer com essa adversidade pessoal e deve conseguir desenvolver o seu plano de ação, ainda que com realinhamentos decorrentes da eleição de permeio e da reconfiguração das legitimidades.

Proteção Civil

Ver também: ANPEC.

A atividade de proteção civil garante a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação face ao conjunto diversificado de riscos coletivos naturais e tecnológicos, tais como os sismos, maremotos, movimentos de vertente, tempestades, inundações, secas e acidentes nucleares, radioativos, biológicos, químicos ou industriais, bem como a prevenção e o combate aos incêndios rurais.

A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. A atividade de proteção civil tem caráter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores. [Lei de Bases da Proteção Civil]

A lei n.º 65/2007, define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil. São objetivos fundamentais da proteção civil municipal (art.º 2.º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro):

- a) Prevenir no território municipal os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou catástrofe deles resultante;
- b) Atenuar na área do município os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;
- c) Socorrer e assistir no território municipal as pessoas e outros seres vivos em perigo e proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;
- d) Apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas nas áreas do município afetadas por acidente grave ou catástrofe.

Além disso, os cidadãos devem ser informados sobre o direito de solicitar o acesso aos dados pessoais, bem como a sua retificação (que deve ser efetuada sem demoras injustificadas) ou mesmo eliminação. Os cidadãos têm ainda direito a que tais retificações ou eliminações sejam notificadas a terceiros a quem os dados tenham sido comunicados, mesmo que os dados pessoais se tenham tornado públicos. [CNPD]

O consentimento para o tratamento de dados tem de ser explícito e específico. Isto é, a pessoa tem de manifestar a sua vontade em autorizar e deverá ser informada de que pode revogar o consentimento a todo o momento e qual o meio como o pode fazer. O consentimento deve ainda ser diferenciado, por exemplo, quando haja utilização de dados para fins distintos.

Não é preciso obter o consentimento dos trabalhadores no âmbito da gestão administrativa ou de processamento de remunerações, pois, esse tratamento de dados pessoais, no âmbito da gestão dos recursos humanos, decorre da execução do contrato de trabalho.

As Autarquias Locais estão obrigadas a designar um Encarregado de Proteção de Dados.

Regulamento

Ver também: Consulta Pública.

O Regulamento Municipal ou Regulamento da Freguesia, é um Instrumento normativo aprovado pelo órgão deliberativo (assembleia municipal ou assembleia de freguesia) sob proposta do executivo (câmara municipal ou junta de freguesia). Dependem sempre de lei habilitante prévia que permita à autarquia deliberar sobre uma matéria, regulamentando-a, isto é, estabelecendo o quadro normativo em que as atribuições e as competências locais são exercidas.

Parte significativa da atividade municipal é realizada através do enquadramento das matérias em Regulamento. Nem sempre se torna fácil para as autarquias, sobretudo as mais limitadas em meios humanos, exercer o poder regulamentar de forma clara e exequível. A Lei das Finanças Locais é agora mais exigente em matéria regulamentar quanto às isenções e demais benefícios fiscais. Também a fixação de taxas tem de constar de regulamentos municipais ou das freguesias, devidamente aprovados. E as formas de apoio a associações ou coletividades têm igualmente de constar de regulamento, em busca da objetividade e não discriminação.

Os regulamentos administrativos contêm normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos



cação funcional entre as administrações central e local, e *iv*) conformação do mapa da organização administrativa e seu repensamento.

Na Grécia, também em 2011, por imposição da Troika, subsistiu o critério de 10 mil habitantes por cada município, obrigando a uma imensa redução destas entidades autónomas locais.

Sem imposição externa, estão a decorrer várias reorganizações de municípios um pouco por toda a Europa. Na Noruega está a decorrer a diminuição de municípios por agregação. Também da Bélgica decorreu ainda no séc. XX uma significativa redução dos municípios por fusão (em média, em cada 4 ficou apenas um).

Tutela Administrativa

Ver também: Responsabilidade dos Titulares dos Cargos Políticos.

A tutela como a relação jurídica administrativa entre duas pessoas coletivas que integram a Administração Pública, na realização de tarefas administrativas, em que uma, investida numa posição de supremacia, dispõe com respeito pela autonomia da segunda, do poder de controlar atos e omissões, em subordinação ao parâmetro que, de acordo com a lei, conforma essa mesma atividade, de modo a fazer prevalecer a continuidade na prossecução do interesse público» [Folque, 2004]

A tutela é o conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação, pressupondo que haja duas pessoas coletivas distintas, sendo que uma delas deve ser uma pessoa coletiva pública.

Relativamente à tutela administrativa sobre as autarquias locais, verifica-se que a mesma consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei (cfr. art.º 242.º da CRP e Lei da Tutela Administrativa, Lei n.º 27/96, de 1 de agosto). As entidades intermunicipais e as associações de autarquias locais (de direito público) estão igualmente sujeitas ao regime da tutela administrativa.

No caso português a tutela administrativa é confiada ao Governo, o órgão máximo da Administração Pública, nas suas competências administrativas, [cfr. alínea *d*) do art.º 199.º da CRP]. Nas Regiões Autónomas, estas exercem a tutela sobre as autarquias locais, nos termos do art.º 227.º, n.º 1, alínea *m*) da Constituição.

A Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (posteriormente alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro), estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como

Áreas portuárias, Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, art.ºs 3.º e 4.º

A gestão das áreas afetas à atividade de náutica de recreio e dos portos de pesca secundários não inseridos na área de jurisdição dos portos comerciais nacionais principais ou secundários, a que não seja reconhecida utilização portuária, incluindo os bens imóveis e móveis a estas afetos, é transferida para o município territorialmente competente; incluindo áreas do domínio público marítimo, bem como as zonas terrestres e marítimas necessárias à exploração portuária e à execução e conservação de obras em terra e no mar.

Áreas Protegidas, Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto, art.º 2.º, n.º 1

É competência dos órgãos do município a gestão das áreas protegidas de âmbito local; participar na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, através do exercício das funções de cogestão que lhes são cometidas pelo decreto-lei e da sua integração nos conselhos estratégicos previstos no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, e instaurar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais, bem como aplicar as coimas e as sanções acessórias nas áreas protegidas de âmbito nacional em que participem na respetiva gestão, nos casos previstos no n.º 2 do artigo 45.º do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (RJCNB). Não inclui a prática de atos reservados por lei ou regulamento à autoridade nacional para a conservação da natureza e da biodiversidade, nomeadamente a prática de atos permissivos relativos a atividades condicionadas nas áreas protegidas, nem prejudica o disposto no n.º 1 do artigo 13.º do RJCNB.

Associações de Bombeiros, Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, art.º 2.º, n.º 1

É da competência dos órgãos municipais apoiar as equipas de intervenção permanente das Associações de Bombeiros Voluntários.

Cultura, Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro, art.º 2, n.º 1

É competência dos órgãos municipais a gestão, valorização e conservação dos imóveis que, sendo classificados, se considerem de âmbito local, identificados no anexo I ao decreto-lei; a gestão, valorização e conservação de museus que não sejam denominados museus nacionais, identificados no anexo II ao decreto-lei; o controlo prévio e fiscalização de espetáculos de natureza artística; o recrutamento, seleção e gestão dos trabalhadores afetos ao património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local e aos museus que não sejam denominados museus nacionais.

- Conceitos Técnicos Atualizados nos Domínios do Ordenamento do Território e do Urbanismo – *Dec. Reg. n.º 5/2019, de 27 de setembro.*
- Conselho Florestal Nacional – *DL n.º 29/2015, de 10 de fevereiro.*
- Conselhos Municipais de Segurança – *Lei n.º 33/98, de 18 de julho.*
- Constituição e Funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais – Atribuições dos Municípios – *Lei n.º 20/2009, de 12 de maio.*
- Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros – *DL n.º 247/2007, de 27 de junho.*
- Controlo, Detenção, Introdução na Natureza e Repovoamento de Espécies Exóticas da Flora e Fauna – *DL n.º 92/2019, de 10 de julho.*
- Convenção sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias Territoriais Portuguesas e Espanholas – *Resolução da AR n.º 13/2003, de 01 de março.*
- Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos – *Lei n.º 34/87, de 16 de julho.*
- CrITÉrios de Classificação e Desclassificação de Arvoredo de Interesse Público – *Portaria n.º 124/2014, de 24 de junho.*
- CrITÉrios de Classificação e Reclassificação do Solo – *Dec. Reg. n.º 15/2015, de 19 de agosto.*
- Direito de Participação Procedimental e de Ação Popular – *Lei n.º 83/95, de 31 de agosto.*
- Direitos e Deveres dos Agentes de Polícia Municipal – Condições e Modo de Exercício das Funções – *DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.*
- Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil – *Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho.*
- Eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais – *Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.*
- Estabelece a titularidade dos recursos hídricos – *Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.*
- Estatuto da Entidade para a Transparência – *Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro.*
- Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros Locais para a Igualdade – *Resolução do CM n.º 39/2010, de 25 de maio.*
- Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional – *Lei n.º 34/2015, de 27 de abril.*
- Estatuto de Pessoal dos Bombeiros Profissionais da Administração Local – *DL n.º 106/2002, de 13 de abril.*
- Estatuto do Direito de Oposição – *Lei n.º 24/98, de 26 de maio.*
- Estatuto do Gestor Público – *DL n.º 71/2007, de 27 de março.*
- Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais – *Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.*
- Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública – *Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.*
- Estatuto dos Eleitos Locais – *Lei n.º 29/87, de 30 de junho.*
- Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – *Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro.*

- Silva, A. M., & Seco, Á. J. (2008). Manual do Planeamento de Acessibilidade e Transportes. (CCDRN, Ed.) Obtido de http://www.estgv.ipv.pt/PaginasPessoais/vasconcelos/Documentos/ManualdeAcessibilidades/ManuaisCCDRNmiolo_AF/06Rotundas_AF.pdf.
- Silva, H. D. (2012). Reformas Administrativas em Portugal. *JURISMAT*, pp. 65-97. Obtido de <https://core.ac.uk/download/pdf/48579487.pdf>.
- Silva, P. G. (2018). *A Prescrição no Direito Penal Português*. Coimbra: Almedina.
- Silvestre, H. C. (2019). A (Nova) Governança Pública. *ENAP*. Obtido de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%20%28Nova%29%20Governan%c3%a7a%20P%c3%bablica.pdf.
- Sousa, A. R. (2010). *Gestão Financeira*. Lisboa: ICSCP.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sousa, M. R. (2017). Introdução. Em *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*. Braga: AEDREL.
- Sousa, R. P. (2003). *Contratos de Concessão*. Lisboa: Áreas Editora.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias* (ano 8, nº 16), pp. 20-45. Obtido de <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.
- Stiglitz, J. (2017). *Por uma Sociedade de Aprendizagem*. Lisboa: Bertrand.
- Tavares, A., & de Sousa, L. (2018). *Qualidade da Governação Local em Portugal*. Lisboa: FFMS.
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local*. Lisboa: FFMS.
- Toffler, A. (1970). *Choque do Futuro – Do Apocalipse à Esperança* (Reedição de 2001 ed.). Livros do Brasil.
- Torres, A. (2011). *A Questão da Ética Pública no Século XXI*. Lisboa: Âncora Editora.
- Toscano, E. (2019). *Os Terrenos do Domínio Privado do Estado e a Gestão do Território*. Lisboa: Cordel d'Prata.
- Tribunal de Contas. (1993). Obtido em setembro de 2020, de https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/Manual_anexo1_Glossario.pdf.
- Trigo, P., Neves, A., & Almeida, L. (2019). *A Valorização do Papel e da Eficácia das Assembleias Municipais*. Braga: AEDREL.
- UE. (2015). *Jornal Oficial da União Europeia*. Obtido em 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1929>.
- Vasques, S. (2009). *Regime Geral das Taxas Locais: Introdução e comentário*. Coimbra: Almedina.
- Vasques, S. (2011). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.
- Wolf, M. (1992). *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Editorial Presença.
- Xerez, R. (2019). Cidade de Redes, Comunidade, Vizinhanças e Capital Social. Em *Ativar Cidades – Modelos de Políticas de Cidades*. Lisboa: Caleidoscópico.
- Zêzere, J., Pereira, A., & Morgado, P. (s.d.). Obtido em 29 de agosto de 2020, de http://apego.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/091.pdf.