

Jornadas SPES III

Aspectos jurídicos da cooperação com o terceiro sector no contexto da descentralização administrativa da política de educação

Suzana Tavares da Silva

FDUC | IJ | Projecto SPES



Ensino Particular e Cooperativo

Suzana Tavares da Silva

FDUC | IJ | Projecto SPES



Ensino Particular e Cooperativo não Superior

- Liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
- Garantia estadual da qualidade pedagógica e científica do ensino;
 - [Portaria n.º 59/2014, de 7 de Março](#) - fixa os termos da gestão flexível do currículo, no âmbito da autonomia pedagógica das escolas particulares e cooperativas a que se refere o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de Novembro.
- Apoio público no acesso das famílias às escolas particulares e cooperativas, no âmbito da livre escolha.



Contratos entre o Estado e as escolas particulares – Decreto-Lei n.º 152/2013

- **Contrato simples de apoio à família** – permite a famílias com baixos recursos económicos a frequência do ensino particular e cooperativo no ensino básico e secundário;
- **Contrato de desenvolvimento de apoio à família** – visa a promoção da educação pré-escolar;
 - [Portaria n.º 269/2014, de 19 de Dezembro](#) - Fixa os montantes do **subsídio anual** por aluno concedido ao abrigo de contratos simples e de desenvolvimento, mantendo os valores de referência às capitações e correspondentes escalões de comparticipação por parte do Estado, bem como o valor das anuidades médias definidas para os contratos simples e de desenvolvimento, através do Despacho n.º 6514/2009, de 11 de Fevereiro.
- **Contrato de associação** – visa possibilitar a frequência das escolas do ensino particular e cooperativo em condições idênticas às do ensino ministrado nas escolas públicas, no respeito pela especificidade do respectivo projecto educativo (**duração do ciclo de ensino das turmas ou alunos abrangidos, admitem uma renovação**)
 - [Portaria 172-A/2015, de 5 de Junho](#) – fixa as regras e procedimentos aplicáveis à atribuição de apoio financeiro pelo Estado a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo de nível não superior (**montante de 80.500 € por turma e por ano escolar, com possibilidade de revisão**).



Contratos entre o Estado e as escolas particulares – Decreto-Lei n.º 152/2013

- **Contrato de patrocínio** – traduz-se num apoio público (subvenção) a projectos de ensino/estabelecimentos educativos do ensino particular quando a acção pedagógica, o interesse pelos cursos, o nível dos programas, os métodos e os meios de ensino ou a qualidade do pessoal docente o justifiquem;
 - [Portaria n.º 224-A/2015](#), de 29 de Julho – [concurso aberto em 31 de Julho](#) (financiamento anual)
- **Contrato de cooperação** – visa apoiar estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que se dedicam à escolarização de alunos com necessidades educativas especiais decorrentes de deficiências graves ou completas, as quais, comprovadamente, requerem respostas inexistentes nas escolas do ensino regular.
 - [Portaria n.º 978-A/2014, de 19 de Novembro](#) - Apoio financeiro a conceder pelo Ministério da Educação e Ciência às Associações e Cooperativas de Ensino Especial sem fins lucrativos e às Instituições Particulares de Solidariedade Social, no âmbito dos contratos de cooperação referentes ao ano lectivo 2014/2015.



Descentralização Administrativa na educação

Suzana Tavares da Silva

FDUC | IJ | Projecto SPES



Regime jurídico da descentralização administrativa

– Lei n.º 75/2013 (arts. 111.º a 115.º)

- **Conceito** – transferência *por via legislativa*, com carácter definitivo e universal, de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais;
- **Objectivos** – aproximação das decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e racionalização dos recursos disponíveis.



Regime jurídico da delegação de competências

– Lei n.º 75/2013 (arts. 116.º a 136.º)

- **Conceito** – forma de articulação das atribuições entre os órgãos do Estado, das autarquias locais e das entidades intermunicipais, assegurando a intangibilidade das atribuições;
 - É operacionalizada mediante a celebração de **contratos interadministrativos**
- **Objectivos** – promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e racionalização dos recursos disponíveis.



Regime jurídico da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais

– Decreto-Lei n.º 30/2015

- **Conceito** – delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013;
 - É operacionalizada mediante a celebração de **contratos interadministrativos**;
 - É realizada de **forma gradual e faseada**, através de **projectos-piloto** que assegurem a representatividade e a diversidade territoriais e demográficas, respeitando a igualdade e não discriminação dos municípios interessados;
 - Deve garantir a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos abrangidos através de **indicadores de desempenho** previstos nos contratos;



Regime jurídico da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais

– Decreto-Lei n.º 30/2015

- **Conceito** – delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013;
 - Os contratos são acompanhados da transferência dos recursos financeiros **sem aumentar a despesa pública**;
 - O contrato tem de incluir **incentivos à eficiência** da gestão dos recursos públicos, promovendo a optimização da utilização dos meios disponíveis e a repartição entre o Estado e a entidade local dos acréscimos de eficiência;
 - O novo regime salvaguarda as transferências ou delegações de competências recursos para os municípios e entidades intermunicipais concretizadas ao abrigo do disposto no Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de Julho.



Regime jurídico da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais

– Decreto-Lei n.º 30/2015

• Competências delegadas

- No âmbito da gestão escolar e das práticas educativas:
 - i) Definição do **plano estratégico educativo municipal** ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa;
 - ii) Gestão do calendário escolar;
 - iii) Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos;
 - iv) Gestão da orientação escolar;
 - v) Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino;
 - vi) Gestão dos processos de acção social escolar;



Regime jurídico da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais

– Decreto-Lei n.º 30/2015

• **Competências delegadas**

- No âmbito da gestão curricular e pedagógica:
 - i) Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respectiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho;
 - ii) Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas;
 - iii) Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;



Regime jurídico da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais

– Decreto-Lei n.º 30/2015

• **Competências delegadas**

- No âmbito da gestão dos recursos humanos:
 - i) Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente;
 - ii) Recrutamento de pessoal para projectos específicos de base local;
- A gestão orçamental e de recursos financeiros;
- No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário:
 - i) Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares;
 - ii) Selecção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.



Regime jurídico da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais

≠ Contratos de Autonomia Educativa

- **Contratos de Autonomia educativa (art. 57.º do o Decreto -Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho)**
 - o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação e Ciência, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas;
 - Reporta-se a contratos entre o MEC e as escolas (com ou sem outros parceiros) que pode abranger os seguintes domínios: a organização e gestão da escola, o sucesso escolar dos alunos e o combate ao abandono escolar, a formação integral dos alunos, a integração social e comunitária, os cuidados de apoio e guarda, a formação vocacional e profissional, o desenvolvimento dos talentos, o empreendedorismo e a abertura à investigação, a inovação e a excelência (**Portaria n.º 265/2012, de 30 de Agosto, na redacção dada pela Portaria n.º 44/2014, de 20 de Fevereiro**);
 - O contrato interadministrativo (por três anos prorrogável) define objetivos e níveis de competência e de responsabilidade partilhados;
 - O regime de avaliação é especialmente complexo e técnico, o Governo tem poder de suspensão e rescisão, das decisões da administração educativa há lugar a reclamação e recurso....



Especificidades destes contratos interadministrativos

Suzana Tavares da Silva

FDUC | IJ | Projecto SPES



Contratos interadministrativos

Artigo 338.º CCP - Contratos entre contraentes públicos

1 — As disposições da parte III do presente Código [CCP] não são directamente aplicáveis aos contraentes públicos que contratam entre si num **plano de igualdade jurídica**, segundo uma óptica de **harmonização do desempenho das respectivas atribuições**.

2 — O disposto no número anterior não impede a aplicação, com as adaptações necessárias, do regime substantivo dos contratos administrativos aos contratos celebrados entre contraentes públicos pelos quais um deles se submeta ao **exercício de poderes de autoridade pelo outro**.



Contratos interadministrativos

Lei n.º 75/2013

Artigo 121.º - Princípios gerais

A negociação, celebração, execução e cessação dos contratos obedece aos seguintes princípios:

- a) Igualdade;
- b) Não discriminação;
- c) Estabilidade;
- d) Prossecução do interesse público;
- e) Continuidade da prestação do serviço público;
- f) Necessidade e suficiência dos recursos.

Artigo 122.º - Recursos

1 — É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 115.º

2 — Os contraentes públicos devem promover os estudos necessários à demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a)* a *e)* do n.º 3 do artigo 115.º

3 — A afectação dos recursos humanos através de instrumento de **mobilidade** é válida pelo período de vigência do contrato, salvo convenção em contrário.

Artigo 115.º Recursos

(...)

3 — O Estado deve promover os estudos necessários de modo a que a concretização da transferência de competências assegure a demonstração dos seguintes requisitos:

- a) O não aumento da despesa pública global;
- b) O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais;
- c) Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais;
- d) O cumprimento dos objectivos referidos no artigo 112.º;
- e) A articulação entre os diversos níveis da administração pública.



Contratos interadministrativos

Lei n.º 75/2013

Artigo 123.º - Cessaçãõ do contrato

- 1 — O contrato pode cessar por caducidade, revogaçãõ ou resoluçãõ.
- 2 — O contrato cessa por caducidade nos termos gerais, designadamente pelo decurso do respectivo período de vigência.
- 3 — Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 126.º e no n.º 3 do artigo 129.º, a mudançã dos titulares dos órgãos dos contraentes públicos não determina a caducidade do contrato.
- 4 — Os contraentes públicos podem revogar o contrato por mútuo acordo.
- 5 — Os contraentes públicos podem resolver o contrato por **incumprimento da contraparte** ou por **razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas**.
- 6 — No caso de cessaçãõ por revogaçãõ ou resoluçãõ por razões de relevante interesse público, os contraentes públicos devem demonstrar o preenchimento dos requisitos previstos nas alíneas *a)* a *e)* do n.º 3 do artigo 115.º.
- 7 — A cessaçãõ do contrato não pode originar quebra ou descontinuidade da prestaçãõ do serviçõ público.
- 8 — Os contraentes públicos podem suspender o contrato com os fundamentos referidos no n.º 5.
- 9 — À suspensãõ do contrato prevista do número anterior é aplicável, com as devidas adaptaçãões, o disposto nos n.ºs 6 e 7.



Contratos interadministrativos

- **Recursos patrimoniais (art. 5.º do Decreto-Lei n.º 30/2015)**
 - Os contratos interadministrativos podem prever a transferência da titularidade e da gestão do património e dos equipamentos móveis ou imóveis afectos à prestação do serviço público em relação ao qual as competências são delegadas.
 - A transferência a que se refere o número anterior opera com a celebração do contrato interadministrativo, incluindo uma cláusula de reversão, sujeita a registo.
 - O contrato interadministrativo constitui título bastante para o registo de imóveis a favor dos municípios ou entidades intermunicipais aos quais as competências tenham sido delegadas.
 - Os imóveis revertem para a entidade delegante se o contrato interadministrativo cessar.
 - A entidade delegante comunica por escrito à Direção-Geral do Tesouro e Finanças a celebração e cessação dos contratos que incluam a transferência da titularidade de imóveis do Estado.
- *Admite-se a transferência faseada à medida que os edifícios são reabilitados (cláusula 16.ª)*
- *Em relação às infraestruturas transferidas, o município passa a ser o responsável pela sua manutenção (cláusula 17.ª)*



Contratos interadministrativos

- **Repartição de responsabilidade (art. 6.º do Decreto-Lei n.º 30/2015)**
 - O contrato interadministrativo identifica especificadamente as competências delegadas pelo Estado no município ou na entidade intermunicipal.
 - O contrato interadministrativo pode prever uma matriz de repartição de responsabilidades que identifica as competências a delegar e regula a relação e níveis de intervenção das entidades públicas envolvidas na prestação de serviço público e no exercício das competências, garantindo uma articulação entre os diversos níveis da administração pública.
- ✓ *A delegação não prejudica o regime de autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril) (cláusula 8.ª);*
- ✓ *O pessoal docente com vínculo ao MEC mantém o vínculo, sem prejuízo de MEC, Município e agrupamentos escolares poderem adoptar medidas para promover e reforçar a estabilidade do corpo docente (cláusula 18.ª);*
- ✓ *O pessoal não docente é transferido em mobilidade para o município (cláusula 19.ª);*
- ✓ *É admitida a contratação de base local para satisfazer necessidades de formação específicas da iniciativa do município (cláusula 20.ª);*
- ✓ *O município é responsável pela actualização dos documentos estratégicos educativos (carta educativa, plano estratégico educativo municipal).*



Contratos interadministrativos

- **Acompanhamento e monitorização dos contratos interadministrativos (art. 7.º do Decreto-Lei n.º 30/2015)**
 - O contrato interadministrativo estabelece mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da respectiva execução, de forma a garantir a adequação do modelo de descentralização adoptado e o cumprimento dos níveis de qualidade dos serviços públicos prestados.
 - Os resultados da monitorização e do acompanhamento da execução do contrato são divulgados periodicamente.
- ✓ *Designação de uma Comissão de acompanhamento (cláusula 41.ª a 43.ª)*
 - ✓ *3 representantes/elementos designados pelo MEC;*
 - ✓ *1 representante do membro do Governos responsável pelas autarquias locais*
 - ✓ *2 representantes do município;*
 - ✓ *Os directores dos agrupamentos de escolas e das escolas*
- ✓ *Mecanismos de monitorização (cláusula 44.ª);*
 - ✓ *Plataforma electrónica disponibilizada pelo MEC com um painel de controlo de indicadores*
- ✓ *Avaliação externa dos agrupamentos de escolas e das escolas (cláusula 45.ª);*
- ✓ *Avaliação final (decorridos os 4 anos) do projecto-piloto pelas partes (cláusula 46.ª);*



Questões controvertidas

Suzana Tavares da Silva

FDUC | IJ | Projecto SPES



Questões controvertidas

- Como é que se assegura a coerência e a eficiência dos recursos na articulação entre os regimes dos contratos entre o Estado e o sector particular e cooperativo e os contratos interadministrativos de delegação de competências em matéria de educação nos municípios, cuja minuta geral apenas trata da delegação da rede escolar pública?
- Como é que se assegura a paridade de custos entre a ‘contratualização’ com o sector privado e a ‘contratualização’ com o sector público?
- Como é que se assegura uma paridade no controlo de qualidade entre o sector privado e cooperativo e o sector público?
- Como é que se assegura a coesão social e territorial neste modelo duplo/duplicado?
- Como é que se assegura a coerência regulatória (prazos, partilha de responsabilidades...) entre os contratos interadministrativos de delegação de competências no municípios (contrato de educação e formação municipal) e os contratos de autonomia educativa?
- Que instrumentos específicos existem ou deveriam existir para a resolução de litígios? Judicialização pura?
- Como se garante a qualidade e a isenção na avaliação do cumprimento das metas materiais destes contratos?
- Justifica-se a existência de duas modalidades contratuais distintas (contratos de associação e contratos interadministrativos) para a implementação de uma mesma política social?



JORNADAS SPES III

COOPERAÇÃO ENTRE O
ESTADO E AS ENTIDADES DO
SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO

6.novembro.2015



Inscrições: www.fd.uc.pt/spes



SPES

Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social

14.30H • SESSÃO DE ABERTURA

*Presidente do Instituto Jurídico | Rui Moura Ramos
Investigador Responsável do Projecto SPES
José Carlos Vieira de Andrade*

14.45H • O NOVO RÉGIME LEGAL DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS ENTIDADES DO SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO NA PERSPECTIVA DOS ACTORES SOCIAIS

*Manuel Lemos
Presidente da União das Misericórdias Portuguesas*

15.15H • REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS ENTIDADES DO SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO NO DOMÍNIO DA ACÇÃO SOCIAL

João Carlos Loureiro | Professor da FDUC e Investigador do IJ e do Projecto SPES

15.45H • ANÁLISE CRÍTICA DAS FORMAS JURÍDICAS DA COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS ENTIDADES DO SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO – ACORDOS DE COOPERAÇÃO, PROTOCOLOS E CONVENÇÕES

Licínio Lopes Martins | Professor da FDUC e Investigador do IJ e do Projecto SPES

16.15H • PAUSA

16.30H • ANÁLISE CRÍTICA DAS FORMAS JURÍDICAS DA COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS ENTIDADES DO SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO – ACORDOS DE GESTÃO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Suzana Tavares da Silva | Professora da FDUC e Investigadora do IJ e do Projecto SPES

17.00H • EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO NO QUADRO DO RÉGIME DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NOS MUNICÍPIOS E ENTIDADES INTERMUNICIPAIS

António Rochette Cordeiro | Professor da FLUC e Investigador do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS 20)

17.30H • DEBATE



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

