

1 **ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI 104/XII¹ - ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS,**
2 **APROVA O ESTATUTO DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS, ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DA**
3 **TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS DO ESTADO PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS E PARA AS**
4 **ENTIDADES INTERMUNICIPAIS E APROVA O REGIME JURÍDICO DO ASSOCIATIVISMO AUTÁRQUICO.**

6 **PARECER**

8 **1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS**

9
10 O presente Projeto de diploma foi objeto de consulta aos Municípios Portugueses, facto que permitiu a recolha de
11 muitos contributos, distribuídos entre Câmaras e Assembleias Municipais, Áreas Metropolitanas e Comunidades
12 Intermunicipais.

13
14 Posteriormente foram promovidas reuniões descentralizadas com todos os Municípios, procurando, desta forma,
15 promover o debate e a análise das várias questões suscitadas.

16
17 Com o mesmo propósito reuniu, igualmente, o Conselho Consultivo da Associação Nacional dos Municípios
18 Portugueses (ANMP), órgão onde têm assento os Presidentes das Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas
19 Metropolitanas (AM).

20
21 O Parecer da ANMP reflete, naturalmente, as posições e sugestões manifestadas.

23 **2. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

25 **2.1. Objeto**

26
27 A Proposta apresentada assume um quádruplo propósito:

- 28 • A criação de um novo Regime Jurídico das Autarquias Locais;
- 29 • A criação de um Estatuto das Entidades Intermunicipais;
- 30 • A criação de um novo Regime de Associativismo Autárquico;
- 31 • Um novo regime de transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as
- 32 Entidades Intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas Autarquias e nas Entidades
- 33 Intermunicipais e dos Municípios nas Entidades Intermunicipais e nas Freguesias.

35 **2.2. Contexto e oportunidade**

36
37 Esta Proposta sustenta-se e deriva do acervo legislativo confinante ao Poder Local, onde se inserem, já em vigor, a
38 Lei dos Compromissos, a Lei da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, a Lei dos Dirigentes Locais e, a
39 aprovar, a Lei das Finanças Locais.

¹ Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=37320>

1
2 Surge como uma segunda versão, na sequência da ausência de acordo sobre a Lei Eleitoral Autárquica, o que
3 implicou o afastamento de um conjunto de preceitos inicialmente postulados para albergar ou ir de encontro àquela
4 alteração da Lei Eleitoral.

5
6 Independentemente da habitual grande disponibilidade dos Municípios portugueses para participarem numa
7 iniciativa de reforma do Poder Local que melhor sirva a generalidade dos cidadãos, das empresas e do Estado
8 Português em geral, entendemos, como ponto prévio, que esta iniciativa nunca poderá deixar de atender às
9 seguintes premissas:

10
11 (i) **A percentagem total da dívida dos Municípios no total da dívida do Estado Português é de,**
12 **aproximadamente, 4%. Repetimos, 4%.**

13 Os restantes 96% são da responsabilidade do Estado Central. A dívida dos Municípios (4%) nunca
14 justificaria a necessidade da intervenção da *Troika*, a eliminação dos subsídios de férias e de
15 Natal, etc.

16
17 (ii) Os Municípios Portugueses têm vindo a assegurar **o rigoroso cumprimento das metas**
18 **orçamentais** ao longo do último ano:

19
20 (ii.1) registando-se mesmo um “superavit”, no final de 2011, de cerca de 196,1 milhões de euros,
21 evidenciando uma melhoria de 136,4 milhões de euros face ao ano anterior (dados do Ministério
22 das Finanças);

23
24 (ii.2) o endividamento municipal tem vindo a apresentar igualmente um saldo positivo, que se
25 traduzia em 484 milhões de euros em final de Maio de 2012 (dados do Banco de Portugal).

26 Estes indicadores positivos, em contraste com os referentes à Administração Central, vêm
27 demonstrar inequivocamente que a responsabilidade pelo défice público não só não é municipal,
28 como os Municípios contribuem mesmo para a sua diminuição. Quer isto dizer que o aumento de
29 défice público, apesar do superavit municipal, é totalmente da responsabilidade da Administração
30 Central, a qual “utiliza”, inclusive, uma parte do que os Municípios pouparam.

31
32 (iii) Importa **contrariar outra ideia feita de que os Municípios Portugueses têm que ter maior**
33 **escala.**

34
35 Se compararmos os Municípios Portugueses com os seus congéneres europeus concluímos que são mais
36 de seis vezes superiores à média europeia em termos de superfície e mais de sete vezes superiores à
37 média europeia em termos de população.

38
39 Se compararmos os Municípios Portugueses com os seus congéneres dos maiores Países Europeus como
40 Espanha, Itália, França ou Alemanha chegamos à conclusão que são várias dezenas de vezes superiores
41 em termos de área e de população médias.

1 Tal evidencia que **não fará sentido procurar transformar as CIM/ Áreas Metropolitanas Portuguesas**
2 **em megas-municípios, muito menos pela via da redução significativa das competências municipais.**

3
4 Aliás, esse esvaziamento dos Municípios agravaria ainda já mui penoso processo de encerramento de
5 serviços coletivos de proximidade, os quais deviam constituir o compromisso mínimo de cidadania do
6 Estado para com os Portugueses, sobretudo, para com aqueles que vivem em zonas de menor densidade
7 (depois dos centros de saúde, maternidades e escolas, seguiram-se os Tribunais e as Freguesias, seriam
8 agora os próprios Municípios?!).

9
10 (iv) **A valorização do papel das CIM / Áreas Metropolitanas não substitui a necessidade de instituição**
11 **das cinco regiões administrativas no Continente de Portugal**, enquanto instrumento fundamental para a
12 racionalização das funções do Estado, tornando-o mais próximo dos cidadãos e suas organizações,
13 públicas e privadas.

14
15 As Regiões Administrativas são um instrumento essencial à racionalização do Estado.

16
17 Há serviços centrais que há muito deixaram de fazer sentido e as suas funções serão exercidas com muito
18 maior eficácia e eficiência pelas cinco Regiões.

19
20 Há serviços desconcentrados do Estado que se integrarão com muito maior racionalidade na futura
21 orgânica regional sem riscos de quaisquer duplicações.

22
23 A regionalização é decisiva no combate ao desperdício de recursos públicos e na criação de sinergias entre
24 serviços regionais, muito para além da tradicional lógica cega e burocraticamente verticalizada da atual
25 Administração Central Portuguesa.

26
27 As Regiões Administrativas são ainda fundamentais por razões de maior proximidade, de maior flexibilidade
28 de atuação e de melhor conhecimento das realidades concretas dos seus territórios. Decidir bem, depressa
29 e de forma próxima é condição chave para um combate eficaz e eficiente à gravíssima crise económica e,
30 sobretudo, social que vivemos.

31 32 **2.3. Técnica legislativa**

33
34 Quanto à forma este Projeto apresenta uma **técnica legislativa com remendos, transformando o regime jurídico**
35 **das Autarquias Locais numa manta de retalhos**, mantendo em vigor a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a
36 sua revogação parcial (inclusive com revogação parcial de artigos), ainda que a Proposta incorpore um conjunto de
37 diplomas ora revogados (a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto e a Lei n.º
38 46/2008, de 27/ de Agosto).

39
40 Seria mais profícuo ter este regime jurídico consolidado **num único documento**, porquanto a dispersão de normas
41 em mais do que um diploma não aproveita a ninguém e muito menos aos seus destinatários diretos. Esta sugestão

1 permitiria, em nossa opinião, uma maior clareza e certeza técnico-jurídica na interpretação e aplicação futuras do
2 regime proposto, não dando lugar a qualquer tipo de dúvida de cariz formal e até material.

3
4 Assim, **propõe-se a incorporação, no atual Projeto das normas da Lei n.º 169/99 que se pretendem manter em**
5 **vigor.**

6 7 **3. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS**

8 9 **3.1. ATRIBUIÇÕES**

10
11 Diz o proponente que o abandono da enumeração taxativa, embora mitigada (sic), introduzida pela Lei n.º 159/99, de
12 14 de Setembro, resulta da consagração "da letra da Constituição da República", pois que, aduz, «só um sistema de
13 "cláusula geral" de atribuições autárquicas é que constitui expressão da autonomia das Autarquias Locais e da
14 descentralização democrática, assumindo-se o princípio da subsidiariedade como um critério otimizador da
15 prossecução dos fins de interesse público».

16
17 O certo é que a "cláusula geral" constante do Projeto nada acrescenta à "cláusula geral" corporizada na Lei
18 Fundamental, a qual dispõe o artigo 235.º, n.º 2, da CRP que as Autarquias Locais são "pessoas coletivas territoriais
19 dotadas de órgãos representativos" que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

20
21 Por outro lado o artigo 237.º, n.º 1, ainda da CRP, estabelece que **as atribuições das Autarquias Locais sejam**
22 **reguladas por lei, de acordo com o princípio da descentralização administrativa.**

23
24 **Em sua concretização, seria exigível, como acontece hoje, uma Lei que as identificasse e, por decorrência,**
25 **balizasse o âmbito e a extensão das competências a transferir para a prossecução dessas atribuições.**

26
27 Assim, **à pala de uma "cláusula geral" (artigos 7.º e 23.º e 65.º) o Projeto criaria condições para uma**
28 **transferência unilateral (não negociada) de competências que permitiria alijar a Administração Central de**
29 **responsabilidades que são do Estado (em sentido estrito).**

30
31 **O Projeto, ao não fazer qualquer descrição das atribuições dos Municípios não permite, sequer, balizar as**
32 **"transferências" admissíveis e concorre para a sobreposição de serviços ou prestações entre os vários**
33 **níveis da Administração Pública, podendo, no limite, desresponsabilizar quem efetivamente deva assegurar**
34 **ou prestar o serviço.**

35
36 Por outro lado, releva que a descentralização determinada pela CRP (artigo 6.º) é **a descentralização democrática**
37 **da Administração Pública, o que repele fórmulas impositivas;** que deve desenvolver-se, nomeadamente pelo
38 **Princípio da Subsidiariedade** (mesma norma), **o que pressupõe o diálogo e conhecimento das realidades, em**
39 **vista a recensear qual o nível da administração melhor posicionado para uma resposta mais eficaz aos**
40 **problemas que estiveram em causa.**

1 Tudo isto **conjuga mal, ou não conjuga sequer, com a unilateralidade ou mesmo com a universalidade de**
2 **todas as transferências.**

3
4 Importa relembrar que as **atribuições são as áreas de atuação e as competências os poderes funcionais**
5 **atribuídos aos órgãos.**

6
7 Neste enquadramento, o supra entendido para os Municípios é válido para as **Entidades Intermunicipais.**

8
9 De facto, a existência destas Entidades pressupõe uma valorização do associativismo, com os respetivos ganhos de
10 escala e de eficiência, pelo que cabe aos Associados delegar naquelas Entidades as matérias (que caibam,
11 naturalmente nas suas competências) que entenderem poder vir a beneficiar daquelas mais-valias.

12
13 Por outro lado, e diferentemente, **as matérias que poderão vir a ser descentralizadas pela Administração**
14 **Central, através de contratualização ou de delegação têm que ser desde já identificadas, sob pena da**
15 **situação continuar como até aqui já que essa previsão já existe no atual regime jurídico e nunca foi possível**
16 **a sua concretização.**

17
18 Entendemos, pois, que têm **que estar à partida delimitadas as atribuições como áreas de atuação e, dentro**
19 **destas, enumeradas as competências que necessariamente devam integrar o âmbito de decisão e**
20 **responsabilização dos correspondentes órgãos,** assegurando também assim a **Autonomia do Poder Local.**

21
22 A diversidade do nosso território e a heterogeneidade ao nível de desenvolvimento local **aconselham a**
23 **manutenção de mecanismos que melhor se adequam a esta realidade, pelo que o novo diploma deve, pelo**
24 **menos, reproduzir as atribuições atualmente previstas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, as quais**
25 **constituirão também o núcleo das competências das Entidades Intermunicipais.**

26
27 Assim, deverá ser introduzido um artigo com a seguinte redação:

28
29 **Artigo (...)**

30 **“Atribuições dos Municípios e das Entidades Intermunicipais**

31 **1 - Os Municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:**

- 32 a) Equipamento rural e urbano;
33 b) Energia;
34 c) Transportes e comunicações;
35 d) Educação;
36 e) Património, cultura e ciência;
37 f) Tempos livres e desporto;
38 g) Saúde;
39 h) Ação social;
40 i) Habitação;
41 j) Proteção civil;

- 1 l) Ambiente e saneamento básico;
2 m) Defesa do consumidor;
3 n) Promoção do desenvolvimento;
4 o) Ordenamento do território e urbanismo;
5 p) Polícia municipal;
6 q) Cooperação externa.”
7

8 **3.2. COMPETÊNCIAS**

9

10 No âmbito das atribuições enumeradas, **deverão ser igualmente identificadas todas as COMPETÊNCIAS**
11 **passíveis de descentralização nos órgãos autárquicos e nas Entidades Intermunicipais - fazendo-se notar**
12 **que, quanto a nós, a descentralização deverá ocorrer através da figura da contratualização.**
13

14 **No caso dos órgãos autárquicos**, esta tarefa de tipificação deverá obrigar a uma **reformulação das**
15 **competências atualmente previstas nos artigos 16.º a 31.º da Lei n.º 159/99**, impondo-se que se proceda a uma
16 **clara destrição, na própria letra da lei, das competências já efetivamente exercidas pelos Municípios,**
17 **porquanto já foram transferidas para as Câmaras Municipais através de diploma próprio, daquelas que serão**
18 **passíveis de contratualização futura e que presentemente ainda são exercidas por organismos da**
19 **administração estadual -- com a correspondente calendarização, devidamente estudada e sustentada.**
20

21 De facto, o modelo de compilação legal adotado tem várias vantagens que se reconhecem, mas que requerem
22 aperfeiçoamento, porquanto a reunião num único diploma, sem a devida clarificação, das antigas, atuais e futuras
23 competências dos órgãos, tem sido, amiúde, criadora de sérias confusões.
24

25 **No que se reporta aos órgãos das CIM e AM, a identificação das competências a descentralizar deverá,**
26 **logicamente, levar em linha de conta, em termos gerais, as atribuições previstas no artigo 5.º da Lei n.º**
27 **45/2008 e 4.º da Lei n.º 46/2008, respetivamente, bem como os resultados do ESTUDO-PILOTO das CIM,**
28 **recentemente elaborado.**
29

30 Sem prejuízo, permitimo-nos avançar que **deverão, designadamente, ser aprofundadas, as competências em**
31 **matéria de PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS INTEGRADOS DE INTERVENÇÃO**
32 **(designadamente, ao nível do planeamento do território, na classificação do uso dos solos em perímetro**
33 **urbano) e de TRANSPORTES.**
34

35 Por outro lado, pensamos que **deverão ser excluídas de tal rol, de acordo com o Princípio da Subsidiariedade,**
36 **as competências que:**
37

- 38 • Impliquem a necessidade de uma elevada proximidade na provisão dos serviços coletivos que devem
39 continuar a ser prestados pelos Municípios (v.g. apoio social);
- 40 • Aquelas que, pelo seu peso e dimensão desproporcionados, coloquem em risco de dispersão ou mesmo de
41 colapso as estruturas relativamente leves e ágeis das atuais Entidades Intermunicipais, concentradas e

1 especializadas em ações de planeamento e coordenação de programas de apoio ao desenvolvimento
2 regional; e

- 3
- 4 • Outras como o licenciamento ou a fiscalização, cujo exercício em conjunto com os Municípios possa
5 traduzir-se no aumento dos riscos de conflitualidade político-jurídica e/ou em novos custos de contexto
6 decorrentes da existência de sobreposições.

7

8 **4. DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

9

10 **4.1. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

11

12 A Proposta pretende criar, a par das chamadas delegações de competências contratuais, a **figura da delegação**
13 **legal**, subvertendo o conceito doutrinário, de há muito consolidado, que se encontra vertido no Código do
14 Procedimento Administrativo.

15

16 **Discorda-se que haja delegações tácitas, “legais” entre pessoas coletivas autónomas (Município e**
17 **Freguesia), sendo que as mesmas só operam quando haja acordo de execução.** Para quê?! Quando a clareza
18 e rigor aconselharia, no mínimo, a identificação das competências delegáveis, a concretizar mediante acordo.

19

20 **Rejeita-se em absoluto esta modalidade por desvirtuar o instituto da delegação de competências como**
21 **instrumento de gestão/desconcentração administrativa** criado pela Lei, e regulado pelo Código do Procedimento
22 Administrativo, **que permite através de um ato administrativo praticado pelos órgãos que dispõem de**
23 **determinadas competências, e ao abrigo da sua vontade, a prática daquelas competências por outro órgão,**
24 **quer da mesma pessoa jurídica quer de pessoa jurídica distinta.**

25

26 **Obrigar as Autarquias a gerir os seus recursos para exercício delegado de competências que as mesmas**
27 **não decidiram delegar ou receber em delegação, significa na prática retirar a Autonomia consagrada pela**
28 **Constituição da República Portuguesa.**

29

30 No que se reporta à delegação de competência do Estado nos órgãos dos Municípios e das Entidades
31 Intermunicipais, o Projeto prevê que seja efetuada mediante contrato, sendo que à sua negociação e celebração,
32 para além da execução, seria também aplicável, ainda que supletivamente, o Código dos Contratos Públicos, o que
33 gera, desde logo, muitas e justificadas dúvidas.

34

35 Os contratos teriam a vigência coincidente com o mandato do Governo – situação inadmissível face à não
36 coincidência com o mandato autárquico - mas considerar-se-iam renovados caso o novo Governo os não
37 denunciasse no prazo de 6 meses após a sua posse.

38

39 **Aos órgãos das Autarquias e das Entidades Intermunicipais ficaria, contudo, vedada a faculdade de**
40 **denúncia** (cfr. o artigo 109.º, n.º 4), **o que é inaceitável e atenta contra os princípios da Autonomia das**

1 **Autarquias e da igualdade das partes**, que deve ser também nuclear em contratos celebrados entre entes
2 administrativos autónomos.

3
4 **A mesma restrição, e crítica (impossibilidade de denúncia), vale para as Entidades Intermunicipais e para as**
5 **Freguesias**, quanto às delegações de competências por parte dos órgãos municipais (em que o órgão deliberativo
6 pode autorizar a denúncia no prazo de 6 meses após a sua instalação).

7
8 Outro aspeto sobre o qual discordamos diz respeito ao âmbito das delegações de competências nas Entidades
9 Intermunicipais.

10
11 Assim, reiteramos o já supra expandido, no sentido da imperiosa necessidade de **ser feita, com base nas**
12 **conclusões do Estudo-Piloto realizado, uma definição objetiva das competências a delegar pelo Estado nas**
13 **AM/CIM, nos termos referidos no ponto 3 – Atribuições e Competências.**

14 15 **4.2. TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS**

16
17 Na transferência de competências omitem-se as competências não universais e o mecanismo da contratualização,
18 **passando a transferência de competências a ter um carácter definitivo e universal, o que se rejeita.**

19
20 Importa atender à heterogeneidade dos Municípios Portugueses e à necessidade de se adaptarem a situações e
21 realidades distintas, pelo que discordamos das alterações propostas e **preconizamos e privilegiamos o modelo**
22 **das competências não universais.**

23
24 **Entendemos, conforme já supra aludido, que a descentralização de competências tem que ser feita pela via**
25 **da CONTRATUALIZAÇÃO, através da negociação de uma matriz comum e sujeitas naturalmente à adesão**
26 **voluntária dos Municípios.**

27 28 **5. REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS**

29 30 **5.1. COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS**

31
32 Verifica-se que **a Assembleia Municipal deixa de ter competência para votar moções de censura à Câmara**
33 **Municipal**, alteração que não merece a nossa concordância.

34
35 A Câmara Municipal, por seu turno, deixa, de acordo com o Projeto, de ter a competência para deliberar sobre as
36 **formas de apoio às Freguesias** (que passaria para a esfera de competência da Assembleia Municipal - cfr. a
37 alínea j) do n.º 1 do artigo 25.º), o que não se acompanha.

38
39 Quanto às competências do Presidente da Câmara Municipal, alerta-se para o facto de o Projeto referir que lhe
40 compete **"Gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação"**, não cuidando, como sucede hoje em

1 dia e mesmo na primeira versão do Projeto, de prever expressamente que tal só sucederá “nos casos e nos termos
2 determinados por lei”.

3
4 Quererá antecipar um propósito de impor aos Municípios a transferência de competências em matéria de gestão de
5 pessoal docente e não docente de mais ciclos de ensino? Não será, com certeza, este o caminho. Deverá ser
6 retificado.

7
8 Anote-se também, sem prejuízo de outras situações, que **deixa de se prever a representação do Presidente nas**
9 **sessões da Assembleia Municipal por substituto legal** (cfr. a alínea r) do n.º 1 do artigo 35.º) e se elimina a
10 obrigação de o Presidente responder aos pedidos de informação apresentados pelos Vereadores. Também aqui se
11 nos suscitam muitas reservas.

12 13 **5.2. COMPETÊNCIAS DAS JUNTAS DE FREGUESIA**

14
15 Parece que o **Legislador parte do princípio de que todas as Juntas de Freguesia têm recursos humanos,**
16 **materiais e técnicos capazes e suficientes para lidar com todas as novas competências (próprias e**
17 **delegadas) que estão agora previstas na lei para estas entidades, o que de modo algum sucede.**

18
19 De referir também que a redação Proposta não cuida, o que se impunha, **da necessária articulação e adequação**
20 a outra legislação vigente, designadamente com o diploma do **licenciamento zero** (cfr. o n.º 2 do artigo 115.º) e ao
21 **RJUE** (cfr. a alínea g) do n.º 1 do artigo 16.º - Aprovar operações urbanísticas em imóveis integrados no domínio
22 patrimonial privado da freguesia, de acordo com parecer prévio das entidades competentes).

23 24 **5.3. GABINETE DE APOIO PESSOAL – PRESIDÊNCIA E VERAÇÃO**

25
26 O Projeto prevê a **redução do número de elementos dos gabinetes de apoio pessoal ao Presidente da Câmara**
27 **Municipal e aos Vereadores** a tempo inteiro, prevendo um **único gabinete de apoio a vereação**, constituído nos
28 seguintes termos

29 “O presidente da Câmara municipal pode constituir um gabinete de apoio ao conjunto dos vereadores que
30 exerçam funções a tempo inteiro ou a meio tempo, com a seguinte composição:

- 31 a) Nos Municípios com um número de eleitores igual ou inferior a 10 000, um secretário;
32 b) Nos Municípios com um número de eleitores superior a 10 000 e igual ou inferior a 50 000, dois
33 secretários;
34 c) Nos Municípios com um número de eleitores superior a 50 000 e igual ou inferior a 100 000, três
35 secretários;
36 d) Nos restantes Municípios, dois adjuntos e três secretários” (cfr. o artigo 42.º).

37
38 Mais prevê que o Presidente da Câmara Municipal tenha que disponibilizar a todos os Vereadores os recursos
39 físicos, materiais e humanos necessários ao exercício do respetivo mandato, devendo, para o efeito, recorrer
40 preferencialmente aos serviços do Município (cfr. n.º 5 do mesmo preceito).

1 **Esta redução não representa, com certeza, qualquer ganho objetivo ao nível da gestão ou da despesa,**
2 **configurando igualmente uma inaceitável intromissão na organização dos serviços, em violação do Princípio**
3 **da Autonomia do Poder Local.**

4
5 **Refira-se que grande parte dos membros dos gabinetes pertencem aos mapas de pessoal dos respetivos**
6 **Municípios, pelo que, a impossibilidade dos afetar aos gabinetes não repercute qualquer poupança já que os**
7 **mesmos regressarão aos seus lugares de origem...na mesma Câmara Municipal!!**

8
9 **Menos sentido faz quando foi abandonado o propósito de apresentação de uma iniciativa legislativa visando**
10 **a constituição de executivos municipais com uma composição monocolor (onde um pouco melhor se**
11 **compreenderia esta medida).**

12
13 Afigura-se-nos que esta medida constitui **mais um óbice na gestão diária das Autarquias.**

14 15 **5.4. ÓRGÃOS DELIBERATIVOS - SESSÕES E REUNIÕES**

16
17 Em matéria de “Disposições Comuns aos Órgãos das Autarquias Locais” estabelece o artigo 46.º, sob a epígrafe
18 “Sessão”, que “Os órgãos deliberativos podem, quando necessário, reunir mais do que uma vez no decurso da
19 mesma sessão”.

20
21 Ao contrário do que acontece com o normativo em vigor, o Projeto de diploma não estipula um **limite máximo**
22 **quanto ao número de reuniões que uma sessão pode ter**, o que poderá levar, em situações limite, a um
23 acréscimo significativo de custos.

24
25 Entende-se que nesta sede, seria oportuno, que o Legislador esclarecesse, de forma cabal, se o que releva para
26 **efeitos de pagamento das senhas de presença aos membros da Assembleia pela sua participação neste**
27 **órgão é o conceito de sessão ou de reunião.**

28 29 **5.5. FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS**

30
31 Em todos os artigos onde se trata de **comunicações, nomeadamente convocatórias**, aos membros dos órgãos
32 colegiais, ou entre órgãos, deveria constar a preferência, **sempre que possível, do recurso às vias eletrónicas**,
33 em prol dos princípios de economia de custos, proteção do meio ambiente, simplificação administrativa e
34 desburocratização de procedimentos.

35
36 No que respeita à publicidade das deliberações dos órgãos das Autarquias Locais, bem como as decisões dos
37 respetivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, concorda-se com a publicação no sítio da internet, sendo que
38 no que respeita à publicação no boletim municipal deverá ser salvaguarda a sua existência e, por último, que **a**
39 **publicação nos jornais regionais deverá ter expresso caráter facultativo.**

1 **5.6. ORDEM DO DIA**

2
3 Não concordamos com a **retirada aos órgãos executivos dos Municípios da possibilidade de deliberar sobre**
4 **assuntos urgentes**, não incluídos na ordem do dia, tal como, de resto, acontece atualmente. Não se vislumbra a
5 justificação desta alteração (cfr. o n.º 2 do artigo 50.º).

6
7 **6. ENTIDADES INTERMUNICIPAIS (EIM)**

8
9 **6.1. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL**

10
11 Sobre as apelidadas Entidades Intermunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais), cumpre,
12 antes de mais **questionar o seu enquadramento constitucional** a par dos alegados pressupostos para um reforço
13 da coesão do território.

14
15 Com efeito, o Projeto trata estas Entidades como pessoas coletivas de população e território, isto é, como
16 Autarquias Locais, com atribuições que se justapõem às dos Municípios e Freguesias, mas, por outro lado, **concebe**
17 **a sua constituição como natureza associativa de carácter obrigatório, o que colide com o consignado na**
18 **Constituição.**

19
20 **Constituir por via legislativa entes associativos sem contar com a vontade dos Associados, é criar, em**
21 **infração ao artigo 253.º da CRP, associações obrigatórias, em violação da Autonomia das Autarquias Locais.**

22
23 **Este modelo impositivo de divisão do País com regra e esquadro em nada contribui, antes prejudica**
24 **gravemente, para a coesão interna, territorial, cultural e social!!**

25
26 **6.2. LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA**

27
28 **Por outro lado, se outras formas de organização autárquica se tratassem, efetivamente, a coerência da**
29 **Proposta aconselharia a que se devessem legitimar, como as demais, em sufrágio direto e universal** (cfr. o
30 artigo 239.º da CRP).

31
32 Não esqueçamos que **a CRP** – cfr. o n.º 3 do artigo 236.º – permite, para as grandes áreas urbanas, outras formas
33 de organização territorial autárquica, que passará, necessariamente, pelo sufrágio direto, conferindo-lhes
34 legitimidade para atuar em áreas pré-definidas com carácter metropolitano.

35
36 Todavia, a legitimidade democrática dos órgãos metropolitanos mantém-se aquém do desejável, pois nem o
37 mandato do órgão deliberativo, nem o do órgão executivo, são originários, ou seja, conferidos diretamente pela
38 respetiva população, em sufrágio direto e universal.

39
40 Mais, a legitimidade democrática encontra-se ainda mais prejudicada que nos regimes anteriores, pois os próprios
41 membros do órgão executivo deixam de ter um mandato diretamente conferido pelas populações.

1 Mais grave e incompreensível, repare-se, é o facto de serem precisamente **os Presidentes das Câmaras**
2 **Municipais, os possuidores de uma maior representatividade democrática, a quem a Proposta mais retira**
3 **poder executivo** (pois procede à diminuição do poder executivo do órgão onde têm assento os Presidentes de
4 Câmara).

5
6 Acresce que o Projeto apenas prevê a existência da **uma lista única para a eleição da Comissão Executiva**, o
7 que será inaceitável e, no mínimo, questionável numa sociedade democrática.

8
9 **Assim, face à abertura constitucional prevista relativamente às grandes áreas urbanas, entende a ANMP que,**
10 **relativamente às Áreas Metropolitanas se deve evoluir para um modelo de eleição por sufrágio direto e**
11 **universal.**

12 13 **6.3. NUT III**

14
15 Um dos princípios em que assenta a estruturação desta proposta prende-se com a **Redefinição da Escala**
16 **Intermunicipal/ Reorganização do Mapa Nacional – NUT III**, tratando de garantir que as Entidades Intermunicipais
17 tenham um mínimo de 90.000 habitantes e 5 Municípios.

18
19 Em verdade esta forma de organização administrativa -- que nasceu sem cuidar da história, cultura, economia e
20 escala dos Municípios intervenientes, com o fito de combinar Autonomia Local e racionalidade de governação --
21 acarreta dificuldades acrescidas, senão impossibilidade, de fazer coincidir a nomenclatura comum às NUT`s, com as
22 áreas das CIM, as quais, como sabemos, para efeitos de QREN são inseridas em determinadas NUT III, podendo,
23 desta forma, a área de uma CIM integrar duas NUT III...

24
25 Ainda assim, **somos de opinião que se deverá procurar manter, no essencial, a atual matriz territorial das**
26 **CIM/AM.**

27
28 Com efeito, ponderada a experiência relativamente positiva dos últimos anos de associativismo intermunicipal torna-
29 se fundamental, em nossa opinião, evitar novos experimentalismos que venham a potenciar riscos de instabilidade
30 institucional nas CIM, com todas as consequências negativas daí decorrentes.

31
32 Importa, pois, consolidar a matriz territorial vigente no caso das CIM -- **sem embargo de um ou outro ajustamento**
33 **e adequação pontual** já identificados como imprescindíveis (v. g. Municípios de Mora e Sousel, sem prejuízo de
34 outras situações) -- efetuando as diligências necessárias para que as NUTS III a adotar pelo EUROSTAT venham a
35 coincidir com a constituição das atuais CIM.

36 37 **6.4. SUJEIÇÃO DO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS A PARECER PRÉVIO** 38 **DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS**

39
40 Uma das inovações Propostas passa pelos **Municípios sujeitem a parecer obrigatório do Conselho**
41 **Metropolitano ou Intermunicipal** (órgãos deliberativos das Entidades Intermunicipais – Áreas Metropolitanas ou

1 Comunidades Intermunicipais) **as deliberações em matéria de fixação de taxas, tarifas, lançamento de**
2 **derramas para reforço da capacidade financeira ou no âmbito da celebração de contratos de reequilíbrio**
3 **financeiro, valor da taxa do imposto municipal sobre imóveis, benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja**
4 **receita reverte exclusivamente para os Municípios e tudo quanto represente o exercício dos poderes**
5 **tributários conferidos por lei ao Município.**

6
7 **Igualmente é-lhes atribuída competência para acompanhamento e apoio na instrução dos procedimentos de**
8 **controlo prévio, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de**
9 **edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, da competência**
10 **das Câmaras Municipais (cfr. a alínea cc) do artigo 81.º), matérias da exclusiva responsabilidade dos**
11 **Municípios.**

12
13 **Registe-se que a sujeição destas competências próprias dos órgãos municipais a emissão**
14 **parecer/acompanhamento de uma entidade terceira constitui uma violação dos Princípios Constitucionais da**
15 **Descentralização, da Autonomia Administrativa, da Autonomia Patrimonial e da Autonomia Financeira dos**
16 **Municípios, pelo que terá de, imperiosamente, ser eliminada.**

17 18 **6.5. MODELO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO - PRINCIPAIS INOVAÇÕES**

19 20 **6.5.1. ÁREAS METROPOLITANAS**

21
22 No que tange às Áreas Metropolitanas teríamos como principais inovações em relação ao atual modelo que órgão
23 **deliberativo (Conselho Metropolitano)** passaria a ser **composto pelos Presidentes das Câmaras Municipais**
24 **dos Municípios abrangidos (e não por membros eleitos pelas Assembleias Municipais, com sucede hoje com a**
25 **Assembleia Metropolitana).**

26
27 **Deixaria, no revés, de haver um órgão como a Junta Metropolitana, constituída pelos Presidentes da**
28 **Câmara, enquanto representantes das Câmaras Municipais.**

29
30 **A Comissão Executiva, agora o órgão executivo da Área Metropolitana, passaria a ser eleita pelas Assembleias**
31 **Municipais (e não designada pelos Presidentes de Câmara Municipal) e constituída por cinco secretários.**

32
33 O Projeto propõe que as deliberações da **Comissão Executiva** (tal como as do órgão deliberativo) vinculem os
34 **Municípios que integram a Entidade Intermunicipal, bem como um largo conjunto de competências próprias para**
35 **este órgão.**

36
37 O órgão consultivo passa ser de constituição obrigatória e a designar-se **Conselho Estratégico para o**
38 **Desenvolvimento Metropolitano.**

1 Assim, propõe-se a inserção do seguinte articulado:

2
3 **Artigo (...)**

4 **“Conselho Executivo**

- 5 **1. O conselho executivo é o órgão de direção da CIM.**
6 **2. O conselho executivo é constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos**
7 **municípios integrantes, que elegem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes”.**

8
9 **c) Secretário/ Comissão Executiva da CIM/ AM**

- 10
11 ○ Defendemos, quanto à constituição, que a mesma deve corresponder a um **Secretário ou uma**
12 **Comissão Executiva de três membros (um 1.º Secretário e dois Secretários), conforme se**
13 **trate de CIM ou Área Metropolitana, respetivamente.**
- 14
15 ○ **O Secretário/Comissão Executiva da CIM/AM deve ser designado e coordenado pelo órgão**
16 **politicamente mais forte e comprometido com a gestão dos Municípios associados, aquele**
17 **em que têm assento os Presidentes de Câmara, e nunca por um Colégio Eleitoral composto**
18 **por membros das Assembleias Municipais (que não serve, rigorosamente, para mais nada).**
- 19
20 ○ **As suas competências deverão ser delegadas pelo Conselho Executivo (e não próprias).**
21 **Este modelo tem vindo a funcionar bem, proporcionando os níveis de flexibilidade**
22 **adequados a uma estrutura que se pretende que continue a ser leve e ágil para atuar de**
23 **forma eficaz nos domínios do planeamento, concertação e monitorização estratégica das**
24 **principais políticas públicas ao nível intermunicipal.**
- 25
26 ○ **A remuneração deverá ser fixada pelo órgão deliberativo, sob proposta do Conselho**
27 **Executivo, sendo que deverá corresponder à remuneração média dos Vereadores, em**
28 **regime de tempo inteiro e exclusividade de funções, dos Municípios integrantes da EIM em**
29 **causa, no caso do Secretário da CIM e 1.º Secretário da AM, e a 80% dessa remuneração**
30 **média, no caso dos dois outros secretários da AM.**

31
32 **d) Deve existir um Conselho Consultivo, cuja composição é da competência do Conselho Executivo**
33 **respetivo.**

34
35 **e) De realçar que o bom funcionamento das AM/CIM e o seu crescimento político e institucional depende**
36 **diretamente do empenho ao mais alto nível dos Municípios associados.**

37 **Sem essa dimensão o risco de desinvestimento dos Municípios na sua AM/CIM é grande, arriscando-se um**
38 **efeito inverso ao pretendido. Este risco é exponenciado pelo modelo proposto, na medida em que é**
39 **potencialmente gerador de conflitos e disputas políticas entre a Comissão Executiva e Conselho**
40 **Metropolitano/Intermunicipal.**



1 f) O Projeto não acautela igualmente a **diversidade de Municípios (pequenos/médios/grandes)** que
2 integrem a mesma CIM/Área Metropolitana.

3 É pois, necessário acautelar a **participação e peso de Municípios grandes, médios e pequenos,**
4 **designadamente em termos de prestação de serviços².**

5
6 **6.7. FINANCIAMENTO DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS. PATRIMÓNIO E FINANÇAS**

7
8 **O Projeto em análise é omissivo quanto à forma de financiamento, bem como quanto a** questões relativas ao
9 património e finanças **das Entidades Intermunicipais, o que consubstanciaria** um vazio legal e uma
10 desvinculação do Estado relativamente às transferências do Orçamento do Estado e **inviabilizaria, a final, o seu**
11 **próprio funcionamento.**

12
13 **6.8. QUESTÕES DE PESSOAL**

14
15 Importa não esquecer que as questões de pessoal também assumem um papel fundamental do funcionamento
16 diário das CIM/AM pelo que melhor importaria acautelar a situação e a própria gestão (matéria agora prevista no
17 artigo 88.º da Proposta).

18
19 Nestes moldes, relevaria, desde logo, expressamente excepcionar os trabalhadores que exercem funções públicas
20 nas CIM dos limites temporais de mobilidade geral previstos na lei geral (LVCR).

21
22 Mais cumpriria acautelar o direito dos trabalhadores dos mapas de pessoal das CIM/AM, garantindo que em caso de
23 extinção destas Entidades os mesmos seriam integrados nos mapas de pessoal dos Municípios associados, em
24 postos de trabalho que acresceriam automaticamente aos respetivos mapas, sem sujeição a outras limitações
25 eventualmente impostas, designadamente, em sede de LOE.

26
27 **6.9. OUTRAS CONSIDERAÇÕES**

28
29 Anote-se que, não podendo, o Projeto é também omissivo, nomeadamente, no que respeita a normas relativas à
30 convocatória e direção das reuniões da Comissão Executiva e bem assim, à assinatura e visto de correspondência.

31
32 **6.10. APRECIÇÃO GENÉRICA**

33
34 Pergunta-se: Que pretende a Administração Central das Entidades intermunicipais? Para que servirão, atendendo à
35 indefinição das suas atribuições e competências e ao desconhecimento do seu modo de financiamento?

36

² A título de exemplo, refira-se que um Município grande que necessita de ter serviço veterinário próprio não estará, à partida, interessado na prestação desses serviços pela CIM/AM, o que não prejudica que outros Municípios integrados na mesma Entidade o pretendam.

1 **Não é compreensível que se defina desde já o modelo de governação das Entidades Intermunicipais sem se**
2 **definirem, em paralelo, simultâneo e concreto, as respetivas atribuições e competências, nem os recursos**
3 **financeiros associados.**

4
5 De facto, esta formulação excessivamente abstrata e abrangente mais gera elevados riscos de:

- 6 a) Multiplicação desordenada das áreas de competências das CIM/AM, suscetível de originar a degradação
7 abrupta dos seus atuais níveis de eficácia e eficiência, por natural incapacidade de resposta de uma
8 estrutura que se pretende leve, ágil e flexível, para poder estar focalizada nas áreas do planeamento,
9 concertação e monitorização da estratégia e programas integrados de desenvolvimento do respetivo
10 território;
- 11 b) Conflitualidade político-jurídica e/ou em novos custos de contexto decorrentes da existência de
12 sobreposições de atribuições e competências, designadamente, entre as CIM e os Municípios (não pode
13 confundir-se entidades intermunicipais com supramunicipais!).

14 15 **7. ASSOCIATIVISMO AUTÁRQUICO**

16
17 Quanto ao "Associativismo Autárquico" (título V), o Projeto alude às associações livres, para prossecução de
18 finalidades especiais, em termos próximos ao que dispõe a atual Lei n.º 45/2008, para as Associações de Municípios
19 de Fins Específicos.

20
21 Já noutro enfoque, importa não esquecer que o n.º 6 do artigo 38.º da Lei n.º 45/2008 conferiu às Associações de
22 Municípios de fins específicos preexistentes à data da sua entrada em vigor a **faculdade de optarem por manter a**
23 **antecedente natureza de pessoa coletiva de direito público**. Seria necessário acautelar essa situação (nas
24 disposições transitórias), voltando a permitir que as mesmas pudessem reafirmar, querendo, essa opção.

25
26 Caso assim não seja entendido, haveria, pelo menos, de estabelecer **um período transitório para adaptação ao**
27 **Sistema de Normalização Contabilística e de ajustamento à perda de isenções fiscais.**

28 29 **8. COMISSÃO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

30
31 O objetivo último da Administração Pública consiste em satisfazer as necessidades das populações,
32 proporcionando-lhes uma maior qualidade de vida.

33
34 Em tais âmbito e desiderato cruzam-se, obviamente, as atribuições das Administrações Central e Local, o que exige
35 a colaboração ativa destas duas instâncias de poder.

36
37 Esta constatação aconselha vivamente a que se perspetive uma **colaboração permanente, balizada em**
38 **pressupostos claros e objetivos, tornando-se fundamental a institucionalização de uma Comissão Nacional**
39 **da Administração Local**, instância que seria constituída por representantes do Poder Central e do Poder
40 Local, que teria por atribuição a discussão dos assuntos com relevo para as Autarquias Locais, e que
41 analisaria as propostas legislativas com incidência autárquica, como esta agora em análise.

1

2

9. CONCLUSÃO

3

4

Em face do exposto, e sem prejuízo do aperfeiçoamento pontual do regime legal vigente que se admite e até recomenda, a Associação Nacional de Municípios Portugueses não pode apoiar as soluções experimentalistas apresentadas e a constante sujeição de matérias tão cruciais a ciclos eleitorais.

8

9

Pelo que, partilhando da necessidade do reforço e otimização da atuação dos entes públicos e do próprio Estado, e sabendo que não é com as soluções agora propostas -- amiúde feridas de inconstitucionalidade -- que se cumprem os princípios para os quais o Poder Local foi instituído, salvaguardando e promovendo os interesses próprios das respetivas populações, a Associação Nacional de Municípios Portugueses rejeita o Projeto de diploma em apreço, emitindo PARECER DESFAVORÁVEL.

15

16

17 Associação Nacional de Municípios Portugueses,

18 4 de Janeiro de 2013