



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 321/XII/4.ª (GOV)

Autor: Deputado
Jorge Paulo Oliveira

Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do respetivo pessoal dirigente



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

INTRODUÇÃO

A iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, bem como no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 30 de abril de 2015, baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

A iniciativa obedece à Lei do Formulário. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

OBJECTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO

A iniciativa legislativa visa, de acordo com a respetiva exposição de motivos, completar o enquadramento jurídico em matéria de organização dos serviços das entidades intermunicipais e do estatuto do respetivo pessoal dirigente, estabelecendo para tal “o regime jurídico da organização dos [...] serviços das entidades intermunicipais [...]” e o estatuto do respetivo pessoal dirigente, que, aliás, se encontra omissa no enquadramento legal em vigor, conferido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

Adicionalmente, a iniciativa legislativa visa proceder a uma alteração em matéria de sistema de requalificação de trabalhadores ao nível autárquico, sendo “as competências em matéria de requalificação [...] assumidas pelas entidades intermunicipais”.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- Projeto de Lei n.º 804/XII/4.^a (PS) - Primeira alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;
- Projeto de Lei n.º 883/XII/4.^a (BE) - Reforça o controlo democrático, exercido pelos órgãos deliberativos das entidades participantes, sobre as entidades do setor empresarial local e outras entidades compreendidas no perímetro da administração local, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- Proposta de Lei n.º 313/XII/4 (GOV) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, à segunda alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, à primeira alteração à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, à primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, introduzindo clarificações nos respetivos regimes.

CONSULTAS OBRIGATÓRIAS

O Governo juntou o parecer emitido pela ANMP em sede de trabalhos preparatórios da Proposta de Lei.

Nos termos e para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa, do artigo 16.º da Lei Geral do

Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e do estatuído no artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou propor a apreciação pública do diploma por 30 dias, tendo recebido o Parecer da Área Metropolitana de Lisboa.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Proposta de Lei n.º 321/XII/4.ª (GOV) – que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do respetivo pessoal dirigente, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada pelo Plenário da Assembleia da República, ademais já agendada para a sessão plenária e 15 de maio.

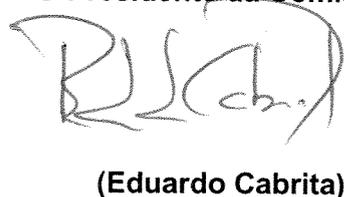
Palácio de S. Bento, 13 de maio e 2015.

O Deputado Autor do Parecer



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Proposta de Lei n.º 321/XII/4.ª (GOV)

Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do respetivo pessoal dirigente.

Data de admissão: 06 de maio de 2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Sónia Milhano (DAPLEN), Lisete Gravito e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Luís Correia da Silva (BIB).

Data: 11 de maio de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 30 de abril de 2015, tendo sido admitida e anunciada a 6 de maio, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade, com conexão à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local. De acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP distribuiu a iniciativa, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Jorge Paulo Oliveira (PSD).

Nos termos e para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa, do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e do estatuído no artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou propor a apreciação pública do diploma por 30 dias.

A discussão da iniciativa na generalidade encontra-se agendada para a sessão plenária de 15 de maio¹.

Com a presente Proposta de Lei, e de acordo com a respetiva exposição de motivos, o Governo pretende completar o enquadramento jurídico em matéria de organização dos serviços das entidades intermunicipais e do estatuto do respetivo pessoal dirigente, estabelecendo para tal “o regime jurídico da organização dos [...] serviços das entidades intermunicipais [...]” e o estatuto do respetivo pessoal dirigente, que, aliás, se encontra omissa no enquadramento legal em vigor, conferido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

Adicionalmente, pretende o Governo proceder a uma alteração em matéria de sistema de requalificação de trabalhadores ao nível autárquico, sendo “as competências em matéria de requalificação [...] assumidas pelas entidades intermunicipais”.

¹ Cf. Súmula n.º 101, da Conferência de Líderes de 06/05/2015.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Tomando a forma de Proposta de Lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, **a iniciativa em apreço mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, observando, deste modo, os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR. Respeita também os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.**

A Proposta de Lei, observando o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, encontra-se subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros de 23 de abril de 2015.

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, *“As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.”* No mesmo sentido, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe que *“Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*.

Em consonância, na sua exposição de motivos o Governo refere que foi ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses, tendo enviado à Assembleia o respetivo parecer, que se encontra disponível para consulta na página da Internet da presente iniciativa.

Em caso de aprovação da presente iniciativa, cumpre ainda assinalar alguns aspetos que importa ter em consideração em sede de especialidade e aquando da redação final:

- Ao longo do articulado faz-se menção a uma alteração à Lei n.º 75/2003, de 22 de agosto — [reg.

PL 134/2015] — que não se encontra ainda publicada. Assim sendo, e porque não deve ser feita referência a leis futuras, no decurso do processo de especialidade, em particular no momento da redação final, deve ser verificado se essa publicação ocorreu entretanto, procedendo-se à correta identificação do diploma de alteração; caso contrário, essa referência deveria ser retirada da norma. Esta situação poderá igualmente ser ultrapassada, caso se opte pela seguinte formulação: “Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, **na sua redação atual**”, não sendo então necessário elencar os diplomas de alteração;

- **No que respeita à organização sistemática da iniciativa, assinala-se que o Capítulo III - Estatuto do pessoal dirigente das entidades intermunicipais, - contempla artigos que não parecem enquadrar-se no mesmo âmbito material. Desta forma, sugere-se que seja aditado ao texto da Proposta de Lei um Capítulo IV - Disposições finais e transitórias, integrando os artigos 13.º e seguintes. Por outro lado, considerando a conexão das matérias tratadas, parece que a norma do artigo 16.º deveria talvez passar a constar como mais um número do artigo 13.º. Em termos de redação final, será de ponderar também a alteração da epígrafe do artigo 15.º (Norma de adaptação), que não é clara sobre a matéria regulada na norma, sugerindo-se a seguinte epígrafe: “Regulamento interno”.**
- **Por fim, verificando-se que o “regulamento interno” a que faz referência o n.º 1 do artigo 3.º da Proposta de Lei é também referenciado como “regulamento” (p. ex. artigo 14.º), parece conveniente proceder-se a uma uniformização da terminologia usada ao longo do texto.**

• Verificação do cumprimento da lei formulário

As normas constantes da lei formulário², sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, são especialmente relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e, em particular, aquando da redação final.

Antes de mais, cumpre referir que a presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

Por outro lado, ao mencionar que “Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do respetivo pessoal dirigente”, a Proposta de Lei apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

Em caso de aprovação, a iniciativa *sub judice*, tomando a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º.

No que respeita à sua entrada em vigor, determina o artigo 17.º da iniciativa que a mesma ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, cumprindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A Proposta de Lei define como objeto a instituição do regime jurídico da organização dos serviços de apoio técnico e administrativo das entidades intermunicipais, e estabelece, ainda, o estatuto do pessoal dirigente das entidades intermunicipais.

O estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, sofreu as atualizações introduzidas pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto, (texto consolidado).

A citada Lei decide que o estatuto se insere numa cultura de mérito e de exigência transversal a toda a Administração Pública, propondo que a atuação dos titulares de cargos dirigentes seja orientada por critérios de qualidade, responsabilidade, eficácia e eficiência, integrada numa gestão por objetivos e orientada para a obtenção de resultados. E, por força do n.º 4 do artigo 1.º, será aplicada, com as necessárias adaptações, à administração local mediante Decreto-Lei, disposição executada por via do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, (modificado pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28 de abril, 66/2012, de 31 de dezembro, e 80/2013, de 28 de novembro (texto consolidado)), que, ao abrigo do n.º 2 do artigo 1.º, procede, ainda, à adaptação à administração autárquica do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, no que se refere ao processo de racionalização de efetivos.

Paralelamente, a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (texto consolidado) procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, no que respeita ao estatuto do pessoal dirigente, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro. Com exceção da secção III do capítulo I, a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, aplica-se ao pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, com as adaptações nela previstas.

Citando a exposição de motivos da Proposta de Lei, em matéria de organização de serviços, a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, não estabeleceu qualquer regra relativamente às entidades intermunicipais.

Desta forma, indica que a Lei n.º 75/2013, de 12 de dezembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, e 46-C/2013, de 1 de novembro, e alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março (texto consolidado), que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, estipula, no seu artigo 106.º, que as entidades intermunicipais podem criar serviços de apoio técnico e administrativo e que a respetiva natureza, estrutura e funcionamento são definidos em regulamento interno, aprovado pelo conselho da entidade intermunicipal, sob proposta da comissão executiva metropolitana ou do secretariado executivo intermunicipal.

Mais, refere que aquela lei é omissa relativamente aos cargos dirigentes dos serviços de apoio técnico e administrativo das entidades intermunicipais, colmatando essa omissão mediante a apresentação do regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais, tendo em conta o disposto no aludido artigo 106.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, e o estatuto do respetivo pessoal dirigente.

No que concerne ao procedimento da requalificação de trabalhadores em funções públicas, a Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, consagra o regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública, regime que se aplica aos serviços da administração autárquica, por via do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, nos termos da alínea c) do artigo 3.º da Lei.

O artigo 24.º da Lei regula a prioridade ao recrutamento de trabalhadores em situação de requalificação, cujo n.º 2 remete para a regulamentação fixada por Portaria, concretamente pela Portaria n.º 48/2014, de 26 de fevereiro, que define os termos e a tramitação do procedimento prévio de recrutamento dos trabalhadores nessa situação.

O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, determina que, na administração autárquica, o exercício das competências previstas para a entidade gestora do sistema de requalificação (Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA, nos termos do disposto no artigo 29.º da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, e no artigo 3.º da Portaria n.º 48/2014, de 26 de fevereiro,) compete à entidade gestora da requalificação nas autarquias (EGRA) relativamente aos respetivos processos de reorganização e trabalhadores, a constituir no âmbito de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal (n.º 1), e que o âmbito de aplicação dos procedimentos previstos no regime de requalificação é o da área da entidade intermunicipal (n.º 4).

Sobre a matéria, acresce aludir que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (texto consolidado), enquadra os princípios do processo de requalificação dos trabalhadores nessa situação, permitindo o reinício de funções de forma faseada (artigos 258.º e seguintes).

Considera-se útil destacar os antecedentes parlamentares das leis analisadas pela presente Proposta de Lei e, na medida em que pode ser relevante para o acompanhamento da evolução legislativa e doutrinária que esteve na base daquelas leis, remete-se a consulta para as respetivas notas técnicas:

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro	<p><u>Proposta de Lei 89/IX/2.ª</u> - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado.</p> <p><u>Projeto de Lei 347/IX/2.ª (PS)</u> - Estabelece o estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública.</p>
Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto	<p><u>Proposta de Lei 57/XII/1.ª</u> - Procede à adaptação à Administração Local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da administração Central, Regional e Local do Estado.</p>
Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro	<p><u>Proposta de Lei 154/XII/2.ª</u> - Institui e regula o sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública, e procede à nona alteração à Lei n.º 12 A/2008, de 27 de fevereiro, à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de março, à décima segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho.</p>
Lei n.º 75/2013, de 12 de dezembro	<p><u>Proposta de Lei 104/XII/2.ª</u> - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.</p>
Lei n.º 35/2014, de 20 de junho	<p><u>Proposta de Lei 184/XII/1.ª</u> - Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.</p>
Lei n.º 25/2015, de 30 de março	<p><u>Proposta de Lei 267/XII/4.ª</u> - Primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovando o Estatuto das Entidades Intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do Associativismo</p>

Autárquico.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

AMORIM, João Pacheco de – Os novos regimes jurídicos das associações de municípios e das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. In **Centenário do nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha : estudos em homenagem**. Coimbra : Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4502-3. P. 421-475. Cota: 12.06.2 – 204/2012.

Resumo: No presente artigo o autor começa por fazer uma breve resenha das principais alterações trazidas pelos novos regimes jurídicos das associações de municípios (Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto) e das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, agora reguladas pela lei n.º 46/2008, de 27 de Setembro. Segue-se uma análise do significado político da noção de poder local na Constituição portuguesa de 1976. Depois, o autor procura situar as associações de municípios no âmbito desse poder local, determinando a respetiva natureza jurídica, em especial, no caso das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. A base em que assenta a legitimidade das associações de municípios, ou seja, o município e a respetiva estrutura orgânica, merecerá ainda uma abordagem específica. Por fim, é feito um confronto entre as recentes alterações legislativas e o regime constitucional do poder local, em especial com o princípio da autonomia das autarquias locais.

GONÇALVES, Pedro Costa - As entidades intermunicipais - em especial, as comunidades intermunicipais. **Questões atuais de Direito Local**. Braga. ISSN 2183-1300. N.º 1 (jan./mar. 2014), p. 21-40. Cota: RP-173

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre a criação das associações de municípios e a organização territorial autárquica, destacando, em especial, as Comunidades Intermunicipais. Analisa a estrutura orgânica das Comunidades Intermunicipais, suas atribuições e competências, próprias e delegadas, e a posição jurídica das Comunidades Intermunicipais na organização administrativa portuguesa.

PORTUGAL. Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares – **Documento Verde da Reforma da Administração Local** [Em linha]. Lisboa : Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, 2011. [Consult. 11 Maio 2015]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2012/Adm_Local.pdf>

Resumo: Este documento do Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares visa ser um ponto de partida para um debate sobre a reforma da administração local, debate este que se pretende alargado a toda a sociedade portuguesa, com o objetivo de no final do 1º semestre de 2012 estarem lançadas as bases e

o suporte legislativo de um municipalismo mais forte, mais sustentado e mais eficaz. Ele tem presente a intenção do Governo Português de realizar, conjuntamente com os autarcas e a sociedade portuguesa, uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política do Poder Local.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

Em Espanha, a Lei n.º 7/2007, de 12 de abril, relativa ao 'Estatuto Básico do Empregado Público' - EBEP, estabelece os princípios gerais aplicáveis às relações de emprego público, na administração geral do Estado, nas administrações das comunidades autónomas e das entidades locais e nos institutos e universidades públicas. Estão excluídos do seu âmbito de aplicação os funcionários parlamentares das Cortes Gerais e das Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas e dos demais órgãos constitucionais do Estado, que possuem estatuto próprio.

Os funcionários públicos das autarquias locais estão abrangidos pela legislação do Estado que lhes seja aplicável e pela legislação das comunidades autónomas, com respeito pela autonomia local.

A organização dos Municípios encontra-se plasmada nos artigos 19 a 24 da Ley 7/1985, de 2 de abril, "Reguladora das Bases do Regime Local" e no Título X da referida lei para os Municípios com muitos habitantes.

De acordo com o artigo 44.º da Lei n.º 7/1985, de 2 de abril, "reconhece-se aos municípios o direito a associarem-se com outros em **mancomunidades** para a execução em comum de obras e serviços dentro das suas competências".

As *mancomunidades* têm personalidade e capacidade jurídicas para o cumprimento dos seus fins específicos e regem-se por Estatutos próprios. O Estatuto regula o âmbito territorial da organização, o seu objeto e competência, órgãos de governo e recursos, prazo de duração e todos os outros assuntos necessários para o seu funcionamento.

Em todo o caso, os órgãos de governo serão representativos dos municípios mancomunados.

Veja-se um exemplo de um estatuto de uma mancomunidad (La Mancomunitat Intermunicipal de l'Horta Sud).

A Lei n.º 27/2013, de 27 de dezembro, "de racionalização e sustentabilidade da Administração Local" (texto consolidado), contém a "Disposição transitória décima primeira Mancomunidades de municípios":

“No prazo de seis meses desde a entrada em vigor desta Lei, as mancomunidades de municípios deverão adaptar os seus estatutos ao previsto no artigo 44 da Lei n.º 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Regime Local, para não incorrer em causa de dissolução.

As competências das mancomunidades de municípios estarão orientadas exclusivamente para a realização de obras e a prestação dos serviços públicos que sejam necessários para que os municípios possam exercer as competências ou prestar os serviços enumerados nos artigos 25 e 26 da Lei n.º 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Regime Local.

O expediente para a dissolução será iniciado e decidido pelo órgão de Governo da Comunidade Autónoma.

Dado que a legislação que regula os vários regimes que completam o exercício de funções na administração geral do Estado e nas administrações das comunidades autónomas é muito extensa, remetemos para o portal do Ministério das Finanças e Administrações Públicas a consulta da legislação e informação disponíveis.

FRANÇA

Em França, a ‘região’, o ‘departamento’, o ‘município’ (comuna), as ‘coletividades com estatuto especial’ e a ‘Coletividade de Além-mar’, são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales [autarquias locais]*. Constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

As coletividades territoriais são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

A partir de 2008, as entidades governamentais, responsáveis pela organização territorial do país, encetaram medidas no sentido de modificar a legislação respeitante a esta matéria, simplificando-a, por forma a reforçar a democracia local e tornar o território mais atrativo.

A Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro, modificada, define as grandes orientações, assim como o calendário de aplicação da profunda reforma da organização territorial. Procede à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um “*conseilheiro territorial*”, que tem assento tanto no *departamento* como na *região*. De forma simplificada, visa pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais.

O associativismo entre as ‘comunas’ surgiu, há longos anos, como um elemento vital do reforço do poder local. A ‘*intercommunalité*’ (intermunicipalidade) designa as diversas formas de associação e cooperação entre as ‘comunas’. Permite que estas se reagrupem no âmbito de um “*estabelecimento público de cooperação intermunicipal*” (EPCI), com o objetivo de assegurar a prestação de certos serviços ou de elaborar projetos de

desenvolvimento económico, de gestão ambiental ou de urbanismo. As *comunas* não podem aderir a mais de um *EPCI*.

A lei distingue dois tipos de *intercommunalité*. Um que reveste a forma de cooperação intercomunal simples ou associativa, designada por *intercommunalité* de gestão. Tem por finalidade proceder à gestão de certos serviços públicos locais e realização de certos equipamentos locais, por forma a obter uma melhor repartição dos custos e aproveitar economias de escala. Não possui fiscalidade própria, sendo financiadas pelas contribuições atribuídas pelas *comunas* que as integram. Outro que reveste a forma de cooperação mais integrada ou federativa, conhecida por *intercommunalité* de projeto, concretiza projetos coletivos de desenvolvimento local e dispõem de receitas fiscais próprias.

A fim de concretizar a cooperação intercomunal, ao nível de cada *Departamento* é instituída uma *Comissão Departamental de cooperação intermunicipal*, presidida pelo *Prefeito*, que para além de manter atualizada a cooperação, formula propostas no sentido de a reforçar.

Na sequência da execução dos princípios consagrados na Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro, destacam-se dois documentos da iniciativa da *Assemblée des Communautés de França (AdCF)*.

Um dos documentos, para além de se debruçar sobre o aprofundamento do funcionamento da *intercommunalité* e suas modalidades de financiamento, contempla sobretudo, as condições do exercício das principais competências *intermunicipais* e o *governo* das políticas públicas. O outro documento procede à análise e acompanhamento da aplicação das disposições legislativas que visam flexibilizar as regras relativas à reestruturação da "carta intercomunal".

Contudo, refere-se que é, fundamentalmente, do Code Général des Collectivités Territoriales que decorrem os princípios orientadores da organização territorial local.

Recentemente, e no âmbito dos objetivos definidos pelo governo de concretizar a reforma da organização territorial, foram aprovadas as Leis n.º 2014-58, de 27 janeiro de modernização da ação pública territorial e afirmação das metrópoles e n.º 2015-29, de 16 janeiro relativa à delimitação das regiões, às eleições regionais e departamentais e à modificação do calendário eleitoral. Diplomas que alteram várias disposições do Code Général des Collectivités Territoriales.

Para além das leis aprovadas e no seguimento do espírito reformador da organização territorial, em 18 de junho de 2014 deu entrada no Sénat e na Assemblée Nationale a iniciativa legislativa do Governo sobre a nova organização territorial da República: projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

De forma resumida, os objetivos materializadas no *projet de loi* traduzem-se:

- Na consagração e reforço das responsabilidades regionais e na evolução do mapa das regiões com a finalidade de conseguir um desenvolvimento equilibrado;
- Na redefinição de competências atribuídas nas diversas áreas de atuação;
- Na racionalização da organização territorial, com vista a facilitar o reagrupamento de coletividades;
- Na garantia da solidariedade e igualdade no que concerne à repartição de competências;
- Na melhor transparência e responsabilidade financeiras das coletividades territoriais; e
- Na transferência de serviços e competências e respetiva compensação financeira do Estado para as coletividades, na sequência de passagem dessas competências.

A iniciativa encontra-se em apreciação nas duas Câmaras.

O portal do Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration e da Direction de l'information légale et administrative – Vie Publique disponibilizam informação relativa à instituição, fusão, extinção, competências, órgão, eleições, assim como as iniciativas legislativas de reforma das *collectivités territoriales*, como instituições fundamentais da organização territorial do país.

ITÁLIA

As recentes reformas da administração pública local, como a Lei n.º 56/2014, de 7 de abril, indicam de modo unívoco os objetivos de oferecer aos cidadãos serviços locais mais eficientes, mediante a utilização das economias de escala derivadas do crescimento das dimensões das gestões associadas entre os Municípios; modernizar o atual sistema administrativo, superando a fragmentação de competências entre os vários níveis de Governo e colocando em primeiro lugar o papel dos Municípios, não singularmente, mas associados, preferivelmente mediante uniões ou fusões; melhorar as *performance* económicas territoriais graças a estruturas institucionais mais simples e eficientes, para promover o crescimento económico com mais investimentos, num quadro de crise financeira global.

As restrições relativas à despesa, às contratações, às modalidades associativas, e os cortes financeiros lineares tornam complexa a atividade levada a cabo para atingir esses objetivos (*Entre 2009 e 2013: corte de recursos para as Províncias de 27%, inclusive com o retiro de receitas fiscais provinciais, devolvidas ao Estado; para os Municípios de 14%, para as 'administrações centrais do Estado de 12%, para as Regiões de 38%*).

Nesse contexto, por exemplo a Região *Marche* fornece assistência e apoio aos municípios para o crescimento das formas associativas; eroga contributos vinculados a objetivos específicos, programas e projetos; promove as “*Uniões de montanha*” para associação das funções entre os municípios das áreas internas, em ligação

com a programação macro- regional e comunitária; realiza pesquisas com a finalidade de desenvolver o setor dos serviços públicos locais.

Legislação relativa a pessoal das entidades municipais

- Os artigos 16.º e 17.º do Decreto-lei n.º 90/2014, de 24 de junho, (convertido em Lei n.º 114/2014) dizem respeito à composição dos órgãos das sociedades participadas e reconhecimento das mesmas; estatuidando sobre a nomeação dos funcionários naquelas sociedades e levantamento dos organismos públicos e unificação das bases de dados das sociedades participadas;
- Decreto do Ministério da Economia e das Finanças, de 25 de janeiro de 2015, relativo a "*Definição das informações a transmitir ao Departamento do Tesouro relativamente às participações detidas pelas Administrações públicas e disciplina das modalidades técnicas de comunicação, aquisição e fruição dos dados*";
- Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 66/2014, de 24 de abril, (convertido em Lei n.º 89/2014) - Reorganização e redução da despesa de empresas, instituições e sociedades controladas pelas administrações locais [empresas municipalizadas].

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- Projeto de Lei n.º 804/XII/4.ª (PS) - Primeira alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;
- Projeto de Lei n.º 883/XII/4.ª (BE) - Reforça o controlo democrático, exercido pelos órgãos deliberativos das entidades participantes, sobre as entidades do setor empresarial local e outras entidades compreendidas no perímetro da administração local, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- Proposta de Lei n.º 313/XII/4 (GOV) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, à segunda alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das

autarquias locais e das entidades intermunicipais, à primeira alteração à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, à primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, introduzindo clarificações nos respetivos regimes.

- **Petições**

Após consulta da base de dados da AP, não se identificaram quaisquer petições sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, importa promover a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Atento o estatuído no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, em 7 de maio foi promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

- **Consultas facultativas**

Em 6 de maio, atenta a conexão estabelecida, a COFAP solicitou a pronúncia da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo juntou o parecer emitido pela ANMP em sede de trabalhos preparatórios da Proposta de Lei, constando o mesmo da [página internet](#) da iniciativa.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Eventuais pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República, nomeadamente no âmbito da apreciação pública, serão publicitados na página internet da iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

