

ANÁLISE DA PROPOSTA DE DIPLOMA QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E ESTATUTO DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS

(A presente análise incide sobretudo nas disposições contidas no Capítulo relativo às Áreas Metropolitanas)

A. Consideração Prévia:

1. As direcções das Juntas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, reunidas no dia 19 de novembro, foram unânimes em defender que o Título III da Proposta de Lei nº 104/XII (parte referente às Entidades Intermunicipais) seja retirado do diploma. Não compreendem como é possível determinar já o funcionamento e a eleição / nomeação dos órgãos destas entidades, sem antes serem definidas as suas competências.

B. Da natureza das entidades intermunicipais:

2. O projecto de Proposta de Diploma em discussão visa, entre outros, alterar o regime jurídico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (Lei 46/2008, de 27 de agosto).
3. Porém, as entidades intermunicipais que prevê criar retomam a natureza associativa de carácter obrigatório das AM. Acresce que, de acordo com o art.º 64º, passam a constituir-se como unidades administrativas, nos termos e para os efeitos previstos no Regulamento (CE) nº 1059/2003. Ora define este Regulamento (nº 1 do art.º 3º) que:

Uma “unidade administrativa” designará uma zona geográfica à qual corresponde uma administração competente para tomar decisões administrativas ou políticas relativas a essa zona, no âmbito do quadro jurídico e institucional do Estado-Membro.

Mais, de acordo com o mesmo regulamento, os efeitos para os quais é definida a nomenclatura estatística são os de recolha, organização e difusão de estatísticas regionais harmonizadas na Comunidade Europeia.

4. Ora, visando a imediata prossecução dos interesses próprios da população metropolitana, a Junta Metropolitana de Lisboa sempre defendeu a necessidade de uma nova instância política de âmbito metropolitano, dotada de legitimidade própria (eleição por sufrágio universal e directo) e apetrechada de meios de intervenção eficazes, ou seja, de verdadeiras Autarquias Metropolitanas, criadas nos termos do nº 3 do artº 236º da Constituição da República Portuguesa.

C. Da legitimidade dos órgãos:

5. O projecto de diploma determina que as áreas metropolitanas terão os seguintes órgãos:
 - a. O conselho metropolitano – órgão deliberativo constituídos pelos Presidentes das Câmaras Municipais dos respectivos Municípios;
 - b. A comissão executiva – órgão executivo composto por 5 membros, eleito por um colégio eleitoral emanado das Assembleias Municipais (de acordo com critérios de número de eleitores). O Conselho Metropolitano delibera sobre o número de membros remunerado, não podendo ser inferior a 3, o que no caso da AML induz a um aumento de despesa¹;
 - c. O conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano – órgão consultivo, constituído por representantes de instituições, entidades e organizações com relevância metropolitana;

Ora, a legitimidade democrática dos órgãos metropolitanos mantém-se aquém do desejável, pois nem o mandato do órgão deliberativo, nem o do órgão executivo é originário, ou seja, conferido directamente pela respectiva população, em sufrágio directo e universal.

6. A legitimidade democrática encontra-se ainda mais prejudicada que nos regimes anteriores, pois os membros do órgão executivo deixam de ter um mandato directamente conferido pelas populações. Ora, precisamente os detentores de uma maior

¹ A Lei 55-A/2010, de 31 de Dezembro, continha uma alteração à Lei 46/2008, de 27 de Agosto, aditando-lhe um artigo 15º-A que, no seu nº 1, atribui à Junta Metropolitana a competência para deliberar sobre a instituição ou não da comissão executiva metropolitana. Ao abrigo deste normativo, a Junta Metropolitana de Lisboa deliberou não instituir a Comissão Executiva.

representatividade democrática (os Presidentes das Câmaras Municipais) são nesta proposta de Diploma destituídos do poder executivo. Acresce que o projecto de diploma apenas prevê a existência da uma lista única para a eleição da Comissão Executiva, o que será questionável numa sociedade democrática.

7. Apesar da falta de legitimidade democrática, as deliberações da Comissão Executiva (tal como as do órgão deliberativo), nos termos da proposta de Diploma (art.º 86º), vinculam os municípios que integram a entidade intermunicipal, para além de que este órgão detém competências ao nível da participação em órgãos de gestão e/ou consultivos de entidades da administração central.
8. Assim, não havendo evolução para um modelo de eleição por sufrágio direto e universal, os Presidentes de Câmara dever-se-iam manter no Órgão Executivo e manter a competência para deliberar sobre a instituição do Secretário ou da Comissão Executiva (e respectivo número de membros).
9. Relativamente à forma de eleição da Comissão Executiva, uma referência ao nº 6 do art.º 75º, que se apresenta confuso, uma vez que não se compreende se o coordenador do colégio eleitoral é o coordenador do ato eleitoral e, portanto presidente do conselho metropolitano (conforme se depreende da leitura do nº 2 do art.º 73º), se é o presidente da assembleia municipal com maior número de mandatos atribuídos (o nº 1 do art.º 73º não é claro nesta matéria).
10. Também uma referência à necessidade de esclarecer se quem apresenta a lista é o presidente da assembleia municipal com maior número de mandatos atribuídos ao mesmo partido (conforme se depreende da leitura do nº 1 do art.º 73º), se é o conselho metropolitano (nº 1 do art.º 76º) ou se de facto difere dependendo do momento e da eventual não eleição da primeira lista.

D. Das atribuições e competências:

11. A proposta de Lei não explana as atribuições das Entidades intermunicipais, dos Municípios e das Freguesias, referindo de igual forma, para as três entidades, a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações respectivas. Ora, descentralizar é precisamente encontrar a estrutura mais idónea e mais eficaz para a realização de determinada atribuição. A ausência de definição de qual é essa estrutura poderá introduzir alguma arbitrariedade de interpretação, com as inerentes divergências que daí decorrem.
12. Neste sentido, o diploma deveria identificar as atribuições próprias das Áreas Metropolitanas e as competências específicas a elas inerentes. O argumento de que se trata de uma “lei-quadro” não colhe, se observarmos o enorme grau de detalhe de algumas funções a desempenhar pelos novos órgãos perante o articulado genérico das atribuições. Veja-se, por exemplo, o estatuto dos membros da Comissão Executiva Metropolitana (artigo 82º) ou a previsão concreta do valor das coimas a aplicar a cidadãos que se intrometem nas reuniões públicas dos órgãos (artigo 49º).
13. Note-se a este propósito, que a Área Metropolitana de Lisboa já consensualizou um quadro de competências próprias, de cariz metropolitano, nomeadamente:
 - Elaborar os documentos de orientação estratégica regional e os Planos de Ordenamento do Território de âmbito Metropolitano e garantir a sua compatibilização com os planos directores municipais e sectoriais;
 - Elaborar o Plano de Mobilidade das Áreas Metropolitanas, garantindo a sua articulação com os planos de mobilidade municipais;
 - Incorporar as competências dos órgãos desconcentrados da Administração Central, em matéria de Ambiente, Ordenamento do Território, Saúde, Educação, entre outros;
 - Integrar os órgãos de decisão das Administrações Portuárias no sentido da convergência estratégica das políticas portuárias com as políticas de cidade;
 - Incentivar a criação de “clusters” regionais com vista à afirmação da competitividade regional;

- Assumir como factores estratégicos de desenvolvimento regional as suas especificidades territoriais e as relações de interdependência nos mercados internacionais;
- Prestar serviços partilhados aos Municípios.

14. Acresce que, no caso contrato das entidades intermunicipais, a referência às competências transferidas pela Administração Central e delegadas pelos Municípios suscitam as seguintes notas:

- a. A faculdade da Administração Central transferir competências e de os Municípios delegarem competências nas Áreas Metropolitanas já estava prevista no actual regime jurídico (art.º 4 da Lei 46/2008, de 27 de agosto) e nunca foi possível a sua concretização (com duas excepções ao nível da AML: a gestão de fundos comunitários e as competências exercidas ao nível das compras electrónicas).
- b. O modelo de descentralização contratualizada é contrário ao princípio da universalidade que se pretende e potenciará diferenças entre as várias regiões do país. Por outro lado, a possibilidade de serem reversíveis gera instabilidade na gestão das estruturas, que se reflecte invariavelmente na qualidade dos serviços prestados às populações.
- c. O projecto de Diploma permite que quer o Estado, quer os Municípios denunciem a delegação de competências nas Entidades Intermunicipais. No entanto, essa faculdade é vedada às entidades intermunicipais, o que cria, à partida, uma desigualdade entre as partes.

15. Salientamos, ainda, que nos estudos que o diploma prevê, no sentido de concretizar as transferências de competências do Estado, deveria ficar salvaguardado que na análise das transferências a operar para as Áreas Metropolitanas, estas possam designar representantes para as equipas técnicas que os irão elaborar (n.º 4 do art.º 98º).

E. Das competências dos órgãos metropolitanos:

16. Relativamente às competências do Conselho metropolitano, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

- a. Passará a deter novas competências (previstas no art.º 70º: de salientar, por exemplo, a aprovação de alterações orçamentais (al. c); a obrigatoriedade de dar parecer sobre matéria tributária dos municípios (al. bb); ou a constituição da entidade gestora da mobilidade especial autárquica (al. cc);
- b. Está prevista a competência de se pronunciar e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições das áreas metropolitanas (al. dd) do artº 70º). Ora a fórmula genérica deste enunciado, bem como a ausência de uma definição concreta das atribuições das entidades intermunicipais (como vimos anteriormente) poderão comprometer o correcto exercício desta competência;
- c. Por último, a al. k) do artº 70º refere a competência de deliberar sobre o número de secretários metropolitanos remunerados.

17. Relativamente às competências da Comissão Executiva, previstas no art.º 81º, salienta-se o seguinte:

- a. Estão previstas novas competências para o órgão executivo. De salientar, por exemplo, a elaboração de propostas de harmonização no domínio dos poderes tributários dos Municípios, a submeter ao conselho metropolitano (al. j), o acompanhar e apoiar a instrução dos procedimentos de controlo prévio, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, da competência das câmaras Municipais (al. cc), a proposta de constituição da entidade gestora da mobilidade especial autárquica (al. kk);
- b. Desaparecem outras competências previstas na Lei 46/2008: elaborar e monitorizar instrumentos de planeamento ao nível do ambiente, do desenvolvimento regional, da protecção civil e da mobilidade e transportes; elaborar planos intermunicipais de ordenamento do território; ou integrar comissões de acompanhamento de elaboração, revisão e alteração de planos directores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território (als. b) a d) do nº 3 do art.º 17º da Lei 46/2008);
- c. A Comissão Executiva terá, ainda, de propor ao Conselho Metropolitano o representante da área metropolitana em assembleias gerais de empresas e quaisquer entidades, organismos e comissões onde a Área Metropolitana

participe (al. l) do art.º 81º). Todavia, as alíneas u) e v) desse mesmo artigo prevêem, como competência própria, a participação em órgãos de gestão e consultivos de entidades da administração central;

- d. Finalmente, cremos que as disposições contidas nas als. b) e d) deveriam salvaguardar a prévia submissão dessas matérias a apreciação e deliberação do Conselho Metropolitano (seguindo a lógica da al. c) do art.º 81º).

18. Neste sentido, consideramos que há competências que, no projecto de diploma, estão acometidas aos órgãos das Áreas Metropolitanas e que configuram uma clara ingerência na esfera de autonomia municipal (estabelecida na Constituição Portuguesa e na Carta Europeia de Autonomia Local, subscrita pelo Estado Português em 1990), na medida em que introduzem um elemento tutelador e potencialmente gerador de conflitos, nomeadamente: o dar parecer sobre: taxas dos Municípios, exercício de poderes tributários do município, valor da taxa do IMI e lançamento de derramas, reconhecimento pelo Governo de benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverta para os Municípios (art.º 81º, al. jj), e o acompanhamento e apoio a instrução dos procedimentos de controlo prévio, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, da competência das câmaras Municipais (art.º 81º, al. bb).

19. Refiram-se, ainda, outras competências relevantes sobre as quais o projecto de lei é omissivo, nomeadamente assinatura e visto de correspondência.

F. Do funcionamento dos órgãos metropolitanos:

20. Relativamente ao órgão deliberativo - o Conselho Metropolitano constituído pelos Presidentes de Câmara -, registam-se alterações de funcionamento, uma vez que passa a reunir mensalmente e as suas sessões passam a ser públicas.

G. Dos Trabalhadores:

21. Nos termos do nº 2 do artigo 20º da Lei 46/2008, de 27 de Agosto, o mapa de pessoal das áreas metropolitanas é preenchido através dos instrumentos de mobilidade geral legalmente previstos, preferencialmente de funcionários oriundos dos quadros de pessoal dos municípios integrantes da área metropolitana. Este preceito mantém-se no n.º 1 do art.º 88º.

22. No entanto, cai a norma (nº 3 do artigo 20º da Lei 46/2008, de 27 de Agosto) que define que os instrumentos de mobilidade geral não estão sujeitos aos limites de duração legalmente previstos. Ora, foi neste pressuposto que as Áreas Metropolitanas foram preenchendo os postos de trabalho previstos no seu Mapa de Pessoal. A não continuidade desta norma implica que terá de regressar ao serviço de origem uma elevada percentagem de trabalhadores, com graves consequências para o normal funcionamento da instituição.

H. Do Património e finanças:

23. A ausência de referência às questões relativas ao património e finanças das áreas metropolitanas cria um vazio legal e uma desvinculação do Estado relativamente às transferências do O.E., que poderá inviabilizar o funcionamento das áreas metropolitanas.