

REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E ESTATUTO DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS (RJALEEI)

PARECER do Conselho Executivo da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro

1. INTRODUÇÃO

Originária na eficiência e poupança que fundam o “Memorando de Entendimento entre Portugal e o Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e União Europeia”, esta proposta, acompanhando a recente lei dos compromissos, integra uma anunciada Reforma da Administração Local, aguardando a próxima revisão da lei das finanças locais.

Assinalável a criação de duas experiências – piloto, na CIM do Alto Minho e na CIM da Região de Aveiro, com a ANMP, justificando a apresentação pelo Governo do documento “Descentralização do Estado e Cooperação Intermunicipal: Um Novo Rumo para o Futuro”, em 19.05.2012.

Não tão discernível é o peso na ponderação governamental destes outputs.

2. OBJETO E PRINCÍPIOS

Revoga e altera a lei das atribuições (áreas de atuação) e das competências (poderes funcionais) - esta parcialmente, ao invés de **criar um diploma único**, evitando consultas sucessivas.

O seu objeto contem quatro áreas:

- O regime jurídico das autarquias locais;
- O estatuto das entidades intermunicipais
- O regime jurídico da transferência de competências do estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias.
- O regime jurídico do associativismo autárquico.

Assenta a sua estruturação no seguinte conjunto de princípios:

- 1 Redefinição da escala Intermunicipal / Reorganização do Mapa Nacional - NUT III;
- 2 Reforço do modelo de governação intermunicipal (sub-regional);
- 3 Definição do quadro jurídico de contratualização e descentralização de competências na Administração Pública;
- 4 Entidades Intermunicipais focadas na competitividade do Território;
- 5 Reforço de competências das Juntas de Freguesia;
- 6 Racionalização de pessoal de apoio político nas autarquias.

3. REDEFINIÇÃO DA ESCALA INTERMUNICIPAL / REORGANIZAÇÃO DO MAPA NACIONAL – NUT III

Aqui trata-se de garantir que as **entidades intermunicipais tenham um mínimo de 90.000 habitantes e 5 municípios**.

Desnecessário se torna referir que, como diria o povo, tenta endireitar-se o que nasceu torto em 2008, quando o governo se lembrou de inventar as NUT's como forma de organização administrativa, sem cuidar de história, cultura, economia e... escala.– para combinar autonomia local e racionalidade de governação, evitando a fusão de municípios ou a complexa criação de um nível intermédio (regiões), mas garantindo proximidade e capacidade de cooperação com outros agentes públicos e privados (governança), diferenciando as políticas públicas.

4. REFORÇO DO MODELO DE GOVERNAÇÃO INTERMUNICIPAL (SUB-REGIONAL)

A aposta num modelo de governação mais intermunicipalista faz caminho (aberto pela CRP com a Associação de Municípios) desde 2003 com o atual titular ministerial (então Secretário de Estado), criando as áreas metropolitanas e comunidades urbanas.

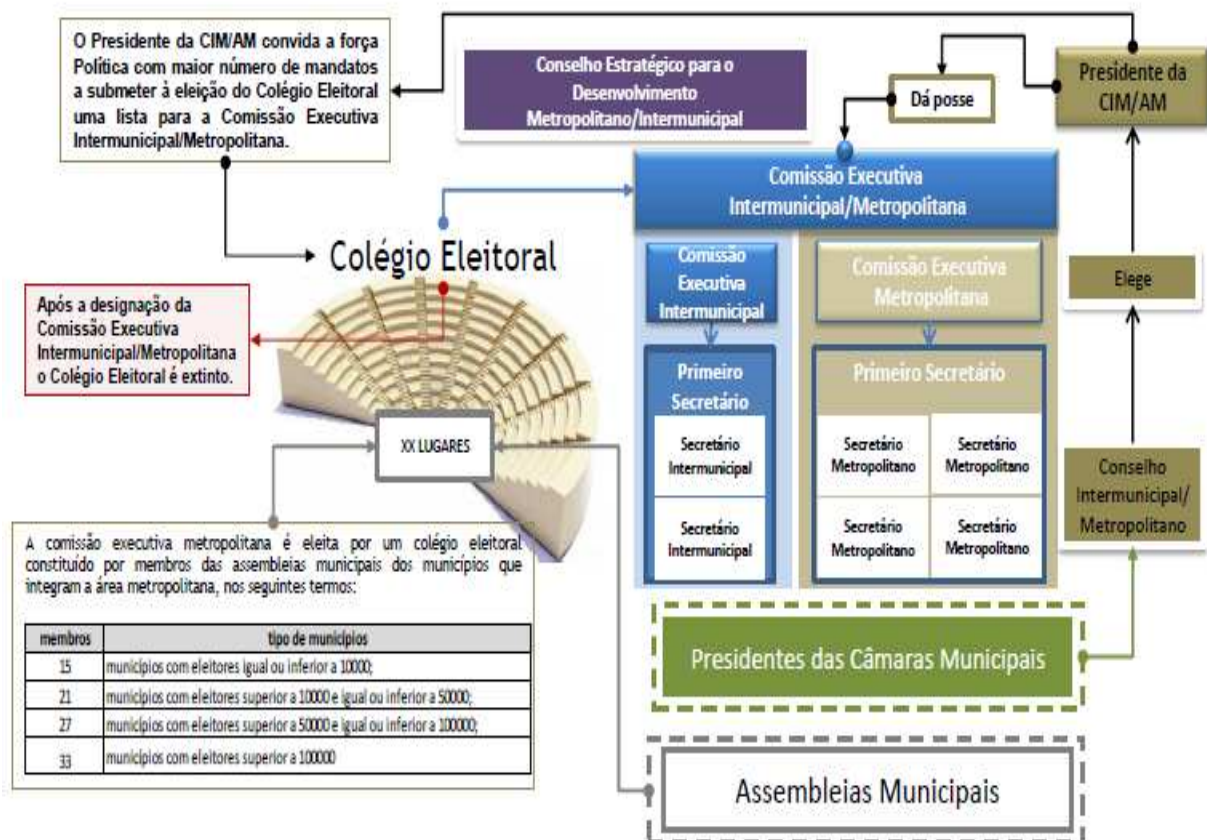
Modelo agora reafirmado: *“O nível intermunicipal é o nível certo da administração, onde determinado exercício de serviço público pode ser feito com menos gastos”*, Paulo Júlio, SEAL, in “Negócios” 10.07.2012

Deste (novo) modelo, na sua conformação legal proposta, certamente contrariando o excessivo centralismo nacional, mas **não aderindo à evolução municipalista europeia**, resulta:

- a não consonância com a exigência de **eleições diretas**,
 - nem a adesão ao sentido da **descentralização** através da **transferência de responsabilidades na ótica da devolução**,
 - nem pelo aprofundamento dos **processos democráticos de participação dos cidadãos**,
 - nem na **abertura ao setor privado** como potencial indutor de eficácia da gestão pública.
- Matéria amplamente tratada é a que versa sobre a natureza dos órgãos e respectiva composição, criando-se uns e recriando-se outros, num espcioso modelo diverso do actual e menos linear – fugindo de qualquer eleição direta para o patamar intermunicipal.

Este será o tronco principal ou mais significante neste regime. E, ao lado da dimensão da descentralização/devolução, o mais atractivo.

Afastada ainda a regionalização (pese prevista na CRP) este caminho, agora espelhado pela novel designação de Entidades, continua os trilhosos em anteriores reformas (invariavelmente iniciadas e não acabadas) - das Grandes Áreas Metropolitanas (de saudosa raiz voluntária) até as atuais Comunidades Intermunicipais (impostas, com vimos, na base estatística das NUT´s), aqui aprofundadas, assumindo-se o Metropolitanismo para o Porto e Lisboa.



Aqui há novidades e com impactos relevantes. **Quanto aos órgãos, surgem 2 criações:**
A **Comissão Executiva** e o **Conselho Estratégico**.

Desaparece a Assembleia Metropolitana, passando a competência deliberativa para o Conselho Metropolitano composto pelos Presidentes de Câmaras, até aqui com funções executivas.

Há assim uma **tentativa de “separação de poderes”** dos patamares executivos, municipais e intermunicipais, até aqui concentrados nos Presidentes de Câmara.

E a nova **Comissão Executiva é eleita por colégio eleitoral**, com base nas Assembleias Municipais, na sua única e curta relação intermunicipal formal.

Relembre-se que este novíssimo regime jurídico ora em projeto, substitui o novo, aprovado pela lei nº 45/2008, de 27/08, quanto ao Associativismo Municipal, que havia durado apenas 5 anos (revogando então as leis nºs. 10 e 11/2003, de 13/05, que havia criado a voluntária GAMA – Grande Área Metropolitana de Aveiro) – destes alicerces pouco ficou....

Por outro lado, em coerência, se outras formas de organização autárquica se tratassem, como as demais, deveriam **legitimar-se em sufrágio direto e universal**.

Pelo contrário, a **legitimidade democrática encontra-se ainda mais prejudicada que nos regimes anteriores, pois os membros do órgão executivo deixam de ter um mandato diretamente conferido pelas populações**.

A proposta altera substancialmente a estrutura atual de gestão das CIM's e AM's para um **modelo sem a participação dos membros das Assembleias Municipais e sem a participação dos Presidentes de Câmara no Órgão Executivo** mais importante da AM/CIM.

Trata-se do passo mais (demasiado!) arriscado que o diploma dá, coartando a participação executiva dos Presidentes de Câmara e a deliberativa das Assembleias Municipais (via os seus Membros eleitos para o órgão intermunicipal), agravando mais os pecados deste modelo, sem raiz de coesão e sem nexos de representação desde o povo.

Por mais negativa que fosse a experiência atual (4 anos!) e criativa a perspetiva governamental, o atual figurino revela capacidades (potenciais) e legitimidades (mínimas) que apontem para uma solução tipo:

- **Assembleia Intermunicipal, com Membros eleitos nas Assembleias Municipais** (com redução do número).
- **Conselho Executivo, composto pelos Presidentes de Câmara dos Municípios associados**.
- **Secretário Executivo, nomeado pelo Conselho Executivo, com reforço de competências** (de representação e executivas).
- **Conselho Consultivo, cuja composição alargada é decidida pelo Conselho Executivo**.

Em conclusão, urge alterar esta especiosa versão orgânica proposta.

Outra das inovações marcantes proposta passa pelos Municípios sujeitarem a **parecer obrigatório (não esclarece se vinculativo)** do Conselho Metropolitano ou Intermunicipal as deliberações em matéria de fixação de taxas, tarifas, lançamento de derramas para reforço da capacidade financeira ou no âmbito da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro, valor da taxa do imposto municipal sobre imóveis, benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverte exclusivamente para os Municípios e tudo quanto represente o exercício dos poderes tributários conferidos por lei ao Município. Se o parecer for vinculativo, não concordamos.

O projecto em análise é **omisso quanto à forma de financiamento das entidades intermunicipais.**

5. DEFINIÇÃO DO QUADRO JURÍDICO DE CONTRATUALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aqui chegados, já conhecemos as condicionantes que conduzem a esta reforma “involuntária”, mas útil na necessidade de alterar a relação central-local, sempre tão desequilibrada.

Estamos no coração da iniciativa legislativa, as **atribuições e competências.**

Como uma das bandeiras desta reforma, o Governo pretende introduzir um regime legal de transferências de competências para as autarquias e entidades intermunicipais, enquanto factor de reorganização do próprio Estado. Porém a sua materialização ocorrerá logo que fique concluída a ponderação em curso, sempre de forma paulatina e sustentada. Ou seja, **sem calendário pré-definido**, o que seria expetável, quicá exigível por inadiável.

Descentralização

A concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis

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

a) O não aumento da despesa pública global;

b) O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais;

c) Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais;

e) A articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Ao lado, visa-se a introdução de um regime de enquadramento da **delegação de competências** a operar pelos departamentos governamentais nos órgãos autárquicos e intermunicipais, assim como pelos órgãos municipais nos das freguesias e nos intermunicipais, mediante contratualização interadministrativa.

Contratualização

Os órgãos do Estado podem delegar competências nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais e os órgãos dos municípios podem delegar competências nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais.

1-A delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade.

2 -À negociação, celebração e execução dos contratos é aplicável o disposto na presente lei e, subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos e o Código do Procedimento Administrativo.

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



No plano formal das atribuições autárquicas, assume o Governo a urgência de cumprir a Constituição, pela autonomia local e pela descentralização, abandonando a enumeração taxativa e defendendo um sistema de “cláusula geral”, com o princípio da subsidiariedade como otimizador do interesse público.

Mas os artigos 7º e 23º são tão cláusula geral como o artº 235º, nº 2 da CRP – Constituição da República Portuguesa...

No âmbito das **delegações de competências nas entidades intermunicipais, existindo a sua definição no que respeita à delegação dos Municípios nas AM/CIM, isso não acontece na delegação do Estado nas AM/CIM** - sequer das áreas constantes do Estudo-Piloto realizado e publicamente apresentado e louvado.

Aqui achamos que o quadro do Anexos 2 da ANMP, que tem feito muito e bom trabalho efectivo nesta área, deve ser **acrescentado nas atribuições/contribuições das entidades intermunicipais::**

- na **Educação**: fazer a Gestão Escolar na áreas que integram o quadro da autonomia.
- no **Planeamento do Território**: na classificação do Uso dos Solos em perímetro urbano (por ex, permitindo classificar como urbanos os rústicos aí inseridos).
- nos **Transportes Urbanos**, com emissão dos respectivos alvarás (em linha com a coordenação do planeamento de transportes escolares e urbanos de âmbito local e regional).

6. ENTIDADES INTERMUNICIPAIS FOCADAS NA COMPETITIVIDADE DO TERRITÓRIO

Os municípios concretizam a delegação de competências nas entidades intermunicipais em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial nos seguintes âmbitos:

planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social,

competitividade territorial

promoção e valorização dos recursos patrimoniais e naturais

empreendedorismo e da criação de emprego

mobilidade

gestão de infraestruturas urbanas e das respectivas atividades prestacionais

Planeamento de equipamentos educativos, sociais e desportivos

Esta inovadora definição de áreas – delegadas dos municípios - preferenciais de atuação das futuras entidades, vem casar com o “**Objetivo Território 2020**”, definido pelo Governo, assente na “*dinamização de um novo paradigma de desenvolvimento regional assente no reforço da coesão económica, social e territorial, com particular ênfase na redução das assimetrias entre os diferentes territórios e na eliminação dos estrangulamentos que limitam o crescimento, e que favoreça a competitividade e o emprego, num horizonte temporal alargado, convergente com o novo período de programação de instrumentos (2014-2020).*”

A gestão das políticas de desenvolvimento à escala intermunicipal é uma aposta natural e em crescimento, que deriva da maturidade do Poder Local assente na sua principal fortaleza político-administrativa – os Municípios - e na **constatação da existência de capacidades e vantagens em gerir investimentos de maior escala e as dinâmicas da mobilidade dos Cidadãos e das Empresas, em espaços regionais** basicamente definidos e enquadrados nas atuais NUT III (embora algumas necessitem de ajustamento na sua composição, como também resulta da proposta em apreciação).

“Apesar de alguma indefinição e confusão de mecanismos, assistimos na última década as transferências de competências para os municípios que incluíram a possibilidade de organizar e desenvolver os seus interesses locais numa perspectiva supra-municipal, com mútuas economias de escala.

As áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e as associações de municípios, entre outras formas mais ou menos voluntárias de organização, têm possibilitado a provisão de bens e a prestação de serviços públicos locais que vão de encontro aos interesses e características específicas das comunidades, procurando reduzir os seus custos e aprofundando a capacidade para fazer face a contextos de governação mais complexos.

Os desafios colocam-se, agora, nos mecanismos de garantia das democracias locais e de accountability da decisão política quando ocorrem transferências de processos de decisão do município para o organismo supra-municipal.

A cooperação intermunicipal apresenta algumas vantagens quando comparada com as estratégias descritas anteriormente: Quer a reorganização territorial, quer a centralização de tarefas num nível intermédio de governação, implicam ajustamentos mais significativos na organização administrativa do país. Contudo, há custos e benefícios em qualquer modelo de agregação.”, FilipeTeles (2011).

7. NOTAS FINAIS / IDEIAS FORÇA

O Conselho Executivo da CI Região de Aveiro, do seu parecer sobre a Proposta de Lei nº 104/XII (RJALEEI), realça os seguintes aspetos:

- a) Discordância total com o modelo de governação proposto para as CIM's/AM's, defendendo o modelo atualmente em vigor, apenas reforçando as competências do Secretário Executivo. Dado que as CIM's/AM's terão como competências, as que consigo forem contratualizadas pelos Municípios (maioritariamente), deve o seu principal órgão de gestão ter a presença dos seus principais responsáveis (os Presidentes de Câmara);
- b) Deve a nova Lei definir com objetividade as áreas a descentralizar para as CIM's/AM's, tendo como base o definido no estudo piloto das CIM e deixando apontado esse objetivo político de gestão do Estado;
- c) As CIM's/AM's devem ter eleição direta para o Presidente do Conselho Executivo se e quando a dimensão qualitativa e quantitativa das suas atribuições e competências for relevante;
- d) Concordância global com o parecer da ANMP.

Albergaria-A-Velha, 25 de fevereiro de 2013