



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

PROJECTO DE LEI N.º 507/X/3ª

ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DAS ÁREAS
METROPOLITANAS DE LISBOA E PORTO E REGULA AS
ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO
DOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS

Preâmbulo

Se há muito é largamente reconhecida a dimensão e complexidade dos problemas que se reflectem nas áreas de maior concentração populacional não restam hoje dúvidas sobre a importância da dimensão metropolitana no âmbito do planeamento e desenvolvimento do território. A ideia de área metropolitana como um espaço territorial de incontornável interdependência dos seus sistemas urbanos e de vida ganhou decisivamente lugar no debate político sem que contudo tenha encontrado as respostas adequadas no plano das soluções de administração.

Foi a consciência crescente em largos sectores de opinião e dos principais agentes com intervenção nas regiões que conduziu em 1991 à aprovação da Lei de Criação das Áreas Metropolitanas, mais de um ano após a apresentação do primeiro projecto de lei.

Com o processo legislativo de criação das instituições metropolitanas, lançado no início da década de 90, procurou-se responder à necessidade de dotar estas áreas de meios, mecanismos e instrumentos que assegurassem uma visão integrada e uma resposta ao nível do planeamento, gestão e política de investimentos no território, que hoje se tornou inadiável.

Às áreas metropolitanas caberia, assim, reduzir as consequências decorrentes do carácter centralizado, e frequentemente em conflito com os municípios, da intervenção e das medidas programadas por outros níveis de administração.

A decisão de proceder à criação das áreas metropolitanas configurou-se, assim, como uma oportunidade capaz de ultrapassar o vazio institucional e o mais completo casuismo de intervenção que até aí vigorava.

Não obstante as áreas metropolitanas enfrentam no seu funcionamento todos os problemas decorrentes de uma opção assente num modelo híbrido, sem poderes e meios, incapaz de promover a integração das políticas municipais com vista ao eficaz desenvolvimento das respectivas áreas metropolitanas.

À oportunidade perdida em 2003 com a Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, o actual Governo adiciona, com a Proposta de lei agora apresentada, um novo passo no sentido de deixar à margem as verdadeiras alterações que as instituições metropolitanas exigem.

Uma resposta cabal à questão exige identificar os principais estrangulamentos e constrangimentos e encontrar soluções que não persistam em fugir ao essencial.

No Projecto de Lei que o PCP agora apresenta destacam-se três questões fundamentais:

- A primeira e mais importante questão é a de saber se há a determinação política, e a vontade descentralizadora que lhe está associada, de dar o passo de assumir as áreas metropolitanas com o carácter de autarquia tal como a Constituição da República Portuguesa permite que se configurem.

- O que obriga a revisitar o debate e o processo que deu origem à legislação em vigor, a partir das várias iniciativas legislativas presentes.

- Na verdade, em vez de se ter criado uma estrutura com legitimidade democrática, dotada de capacidade de intervenção, com poderes efectivos e organizada por forma a garantir a intervenção dos municípios, optou-se por uma versão mitigada de instituição, sob a forma encapotada de associativismo obrigatório, expressão do temor que quer o PS quer o PSD manifestam perante uma efectiva descentralização capaz de dar resposta ao nível do funcionamento e dos objectivos essenciais que lhe competia cumprir.

A concepção das áreas metropolitanas enquanto autarquia conduz à necessária e indispensável constituição dos órgãos respectivos na base do princípio do sufrágio directo e não na base da exclusiva representação municipal. Aliás, uma das principais e mais significativas dificuldades resulta, como a experiência permite verificar, do facto de a junta metropolitana - o órgão executivo - ser constituído pelos presidentes das câmaras municipais da respectiva área com a inevitável falta de disponibilidade e os insolúveis conflitos entre a legítima visão e defesa dos interesses municipais e as soluções e opções de âmbito metropolitano não raramente contraditórios com os primeiros.

Uma segunda questão reside na clara definição de competências e funções centradas no planeamento e ordenamento do território, na coordenação da intervenção dos diferentes níveis da administração e empresas concessionárias dos serviços públicos e no apoio à acção dos municípios.

E uma terceira questão, que se situa na garantia de que as áreas metropolitanas detenham poderes efectivos com capacidade de vincular a acção dos serviços da Administração Central no âmbito do seu território em matérias fulcrais como o sistema de transportes, a rede viária regional, o ambiente e os recursos hídricos, que devem constituir domínios de exercício obrigatório da acção de planeamento e coordenação da instituição metropolitana, capacidade essa assente numa estrutura ligeira de serviços vocacionados para o estudo técnico e de planeamento e para o apoio à decisão e não necessariamente numa pesada e burocrática máquina administrativa como alguns então agitaram como argumento falso e sem fundamento para imporem a solução que hoje vigora.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados, do Grupo Parlamentar do PCP, apresentam o seguinte Projecto de Lei:

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Criação das áreas metropolitanas

1- São criadas as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, abreviadamente designadas, respectivamente, por AML e AMP.

2- As áreas metropolitanas são pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações dos municípios que as integram.

Artigo 2.º

Âmbito territorial

1-A Área Metropolitana de Lisboa tem sede em Lisboa e compreende os concelhos de Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

2 - A Área Metropolitana do Porto tem sede no Porto e compreende os concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

Artigo 3.º

Atribuições

1- As Áreas Metropolitanas têm as seguintes atribuições:

a) Assegurar a articulação dos investimentos municipais que tenham âmbito supramunicipal;

b) Assegurar a articulação de serviços de âmbito supramunicipal, nomeadamente nos sectores dos transportes colectivos urbanos e suburbanos e das vias de comunicação;

c) Assegurar a articulação da actividade dos municípios e do Estado nos domínios das infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos, redes de abastecimento público, políticas de ordenamento do território, ambiente, recursos naturais e espaços verdes, redes de equipamentos públicos de saúde, educação, formação profissional, cultura, desporto e lazer, políticas de segurança e protecção civil, mobilidade e transportes, e promoção do desenvolvimento económico e social;

d) Definir e executar acções de planeamento metropolitano;

e) Coordenar a intervenção das administrações central e municipais e das empresas concessionárias de serviços e abastecimento públicos com acção no seu território;

f) Acompanhar a elaboração dos planos de ordenamento do território de âmbito municipal e intermunicipal;

g) Elaborar e aprovar os planos regionais de ordenamento do território, acolhendo e harmonizando as perspectivas e principais opções dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, e compatibilizando-as com os instrumentos nacionais, e superintender na sua gestão e execução;

h) Dar parecer sobre os investimentos da Administração Central incluindo os que sejam financiados pela Comunidade Europeia;

i) Participar na promoção do desenvolvimento económico e social e na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e instrumentos equiparados;

j) Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);

k) Participar na promoção e dinamização do seu potencial turístico;

l) Acompanhar a execução das grandes obras públicas de infra-estruturas e equipamentos e outras intervenções de âmbito supramunicipal;

m) Organizar e manter em funcionamento serviços técnicos próprios;

n) Outras atribuições que sejam transferidas da Administração Central ou delegadas pelos municípios.

2- São ainda conferidas às áreas metropolitanas, designadamente, atribuições de coordenação e apoio à acção dos municípios, no respeito pelas atribuições e competências destes e sem limitação dos respectivos poderes.

3 - As acções de planeamento e coordenação referenciadas nas alíneas d) e e) do n.º 1 são obrigatoriamente exercidas nos seguintes domínios:

a) Sistema de transportes;

b) Rede viária regional;

c) Ambiente e recursos hídricos;

d) Equipamentos de utilização colectiva.

4 – Na elaboração dos planos regionais de ordenamento do território, as áreas metropolitanas assumem as competências atribuídas às comissões de coordenação e desenvolvimento regional pelos artigos 51.º a 59.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações constantes dos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 7 de Abril e 310/2003, de 10 de Dezembro.

Artigo 4.º

Eficácia das deliberações

As deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas tomadas no exercício das suas competências para concretização das atribuições referidas no nº 3 do artigo anterior são vinculativas para todas as entidades públicas e privadas com intervenção no território.

Artigo 5.º

Intervenção em estruturas e organismos de gestão

1- Para a prossecução das atribuições definidas no artigo 3.º será assegurada a participação das áreas metropolitanas em organismos de coordenação já existentes, bem como a criação de novas estruturas de articulação e acompanhamento.

2- As áreas metropolitanas têm assento:

- a) Na administração das autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e Porto;
- b) Nos conselhos de gestão das bacias hidrográficas existentes no âmbito do seu território;
- c) Nos órgãos de gestão das áreas protegidas e parques naturais existentes no âmbito do seu território;
- d) Nas administrações portuárias;
- e) Nas estruturas de gestão e controlo do ar e do ruído;
- f) Nos gabinetes, comissariados e estruturas de direcção das principais obras públicas e realizações com impacto metropolitano.

Artigo 6.º

Unidades de acompanhamento de grandes obras públicas e intervenções supramunicipais

1- Em cada área metropolitana será criada uma unidade de acompanhamento de grandes obras públicas de construção de infra-estruturas ou equipamentos e de outras realizações de âmbito supramunicipal.

2- Estas estruturas serão constituídas por representantes das áreas metropolitanas, dos Ministérios com tutela pelas áreas respectivas, bem como dos principais gabinetes e comissariados existentes para a concretização dos citados empreendimentos.

Artigo 7.º

Autoridades metropolitanas de transportes

1- Em cada área metropolitana será criada uma autoridade metropolitana de transportes destinada a garantir a coordenação e a acção integrada na área dos transportes e a articulação dos principais operadores e dos vários níveis da Administração Pública.

2- As autoridades metropolitanas de transportes serão um organismo de planeamento, gestão e controlo e funcionarão sob a direcção da junta metropolitana.

3- Os pareceres das autoridades metropolitanas de transportes são obrigatórios e vinculativos no domínio dos planos dos investimentos da rede viária metropolitana e nas principais opções de investimento da rede pública de transportes nos sectores respectivos.

Artigo 8.º

Investimentos públicos e comunitários

1- As áreas metropolitanas são obrigatoriamente consultadas sobre os investimentos da Administração Central, incluindo os co-financiados pela Comunidade Europeia e acompanham a sua execução nos termos da presente lei.

2- O Governo enviará às Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, até 45 dias antes da sua apresentação à Assembleia da República, as propostas de investimentos do Estado nas áreas respectivas.

3- As áreas metropolitanas entregarão ao Governo o seu parecer no prazo de 30 dias.

4- A proposta de plano de investimentos que acompanha o Orçamento do Estado é remetida pelo Governo à Assembleia da República, acompanhada dos pareceres das Áreas Metropolitanas.

Artigo 9.º
Património e finanças

1- As áreas metropolitanas têm património e finanças próprios.

2 - O património das áreas metropolitanas é constituído por bens e direitos para elas transferidos ou por elas adquiridos a qualquer título.

2- Os recursos financeiros das áreas metropolitanas compreendem:

- a) As transferências do Orçamento do Estado;
- b) As dotações, subsídios ou participações de que venham a beneficiar;
- c) O produto da cobrança das taxas, tarifas e preços provenientes da prática de actos administrativos ou da venda de bens e serviços;
- d) O produto de empréstimos;
- e) O rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles;
- f) Quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos que, a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro acto jurídico;
- g) Quaisquer outras receitas permitidas por lei.

4- As transferências referidas na alínea a) do n.º 3 correspondem à inscrição em Orçamento do Estado de uma verba destinada às áreas metropolitanas de montante correspondente a 5% do valor total das transferências para os municípios da respectiva área constante do mapa anexo ao Orçamento do Estado.

Capítulo II
Estruturas e funcionamento

Secção I
Disposições comuns

Artigo 10.º
Órgãos

São órgãos das áreas metropolitanas:

- a) A assembleia metropolitana;
- b) A junta metropolitana;
- c) O conselho de municípios;
- d) O conselho metropolitano.

Artigo 11.º

Duração do mandato

1- A duração do mandato dos membros da assembleia metropolitana e da junta metropolitana coincide com a que legalmente estiver fixada para os órgãos das autarquias locais.

2- A perda, cessação, renúncia ou suspensão do mandato na assembleia municipal donde provenham produz os mesmos efeitos no mandato dos membros aí eleitos para os órgãos da área metropolitana.

3- As eleições para as assembleias metropolitanas referidas no n.º 2 do artigo 13.º coincidem com a data das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais.

Artigo 12.º

Regime subsidiário

Os órgãos representativos da área metropolitana regulam-se, em tudo o que não esteja previsto nesta lei, pelo que se encontra estipulado quanto ao funcionamento dos órgãos municipais, com as necessárias adaptações.

Secção II

Assembleia metropolitana

Artigo 13.º

Natureza e composição

1- A assembleia metropolitana é constituída em Lisboa e no Porto, respectivamente, por 58 e por 28 membros eleitos nos termos dos artigos seguintes.

2- Do total de membros, 39 na Área Metropolitana de Lisboa e 19 na Área Metropolitana do Porto são eleitos directamente pelo colégio eleitoral dos cidadãos recenseados no território de cada uma das áreas metropolitanas.

3- As eleições realizam-se por voto secreto e pelo sistema de representação proporcional segundo o método de média mais alta de Hondt.

4- Os partidos e coligações que se apresentam ao sufrágio apresentam listas plurinominais à eleição directa da assembleia metropolitana.

5- Os restantes membros, 19 em Lisboa e 9 no Porto, são eleitos um em cada assembleia municipal dos municípios da respectiva área metropolitana.

Artigo 14.º

Mesa da assembleia metropolitana

1- A mesa da assembleia metropolitana é constituída por um presidente e dois vice-presidentes, eleitos de entre os membros que compõem este órgão.

2- Compete ao presidente da assembleia metropolitana:

- a) Convocar as sessões ordinárias e extraordinárias;
- b) Dirigir os trabalhos da assembleia;
- c) Proceder à investidura dos membros da junta metropolitana;
- d) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei, pelo regimento ou pela assembleia metropolitana.

Artigo 15.º

Sessões

1- A assembleia metropolitana tem três sessões ordinárias anuais e as sessões extraordinárias que se mostrem necessárias.

2- A duração de cada sessão não pode exceder dois dias consecutivos, e a possibilidade de uma prorrogação por igual período, mediante deliberação da assembleia.

Artigo 16.º

Competências

À assembleia metropolitana compete, designadamente:

- a) Elaborar e aprovar o seu regimento;
- b) Eleger a junta metropolitana;
- c) Aprovar os planos plurianual e anual de actividades e o orçamento, bem como as contas e o relatório de actividades;
- d) Aprovar a celebração de protocolos relativos a transferências ou delegações de competências, acordos de cooperação ou constituição de empresas intermunicipais e metropolitanas ou de participação noutras empresas;
- e) Aprovar regulamentos;
- f) Aprovar os planos regionais de ordenamento do território;
- g) Dar parecer sobre os investimentos da Administração Central na respectiva área;
- h) Eleger os representantes da área metropolitana nas estruturas referenciadas nos artigos 5.º e 6.º, por proposta da junta metropolitana;
- i) Acompanhar as actividades da junta metropolitana e obter desta as informações que considerar necessárias para o exercício das suas competências;
- j) Exercer os demais poderes conferidos por lei ou que sejam consequência das atribuições da área metropolitana ou das que nela sejam delegadas.

Secção III

Junta metropolitana

Artigo 17.º

Natureza, eleição e composição

1- A junta metropolitana é o órgão de direcção e gestão das áreas metropolitanas.

2- A junta metropolitana é constituída por sete e cinco membros, respectivamente, em Lisboa e no Porto.

3- A junta metropolitana é eleita pela assembleia metropolitana, de entre os seus membros, por escrutínio secreto e pelo sistema de representação proporcional segundo o método da média mais alta de Hondt.

4- É presidente da junta metropolitana o primeiro candidato da lista mais votada.

Artigo 18.º

Competência da junta metropolitana

À junta metropolitana compete, designadamente:

- a) Assegurar o cumprimento das deliberações da assembleia metropolitana;
- b) Elaborar os planos plurianuais e anual de actividades e o orçamento da área metropolitana e apresentá-los à assembleia metropolitana, com o prévio parecer do conselho metropolitano;
- c) Dirigir os serviços técnicos e administrativos que venham a ser criados para assegurar a prossecução das competências da área metropolitana;
- d) Propor à assembleia metropolitana projectos e regulamentos;
- e) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou deliberação da assembleia metropolitana ou que sejam necessários à prossecução das atribuições da área metropolitana.

Artigo 19.º

Competências do presidente

Compete ao presidente:

- a) Convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias e dirigir os respectivos trabalhos;
- b) Executar as deliberações da junta e coordenar a respectiva actividade;
- c) Autorizar o pagamento das despesas orçamentadas;
- d) Assinar ou visar a correspondência da junta com destino a quaisquer entidades ou organismos públicos;

- e) Representar a área metropolitana em juízo e fora dele;
- f) Exercer os demais poderes estabelecidos por lei ou por deliberação da junta.

Artigo 20.º

Delegação de competências

O presidente da junta metropolitana pode delegar o exercício das suas competências nos demais membros da junta.

Secção IV

Conselho de municípios

Artigo 21.º

Composição

1- O conselho de municípios é constituído pelos presidentes das câmaras municipais que integram a respectiva área metropolitana.

2- O conselho de municípios dá parecer prévio sobre as questões submetidas à apreciação da assembleia metropolitana e constantes das alíneas d) e g) do n.º 1 do artigo 3.º.

3- O parecer do conselho de municípios é vinculativo em matéria de instrumentos de ordenamento do território.

Secção V

Conselho metropolitano

Artigo 22.º

Composição

1- O conselho metropolitano é um órgão consultivo constituído pelos membros da junta metropolitana e por representantes dos serviços da Administração Central, institutos públicos e empresas concessionárias de serviços públicos com actividade nos domínios das atribuições das áreas metropolitanas.

2- Cabe ao Governo designar os representantes dos serviços do Estado, institutos públicos e representantes das empresas públicas.

Artigo 23.º

Competência

Ao conselho metropolitano compete:

- a) Promover a participação nas suas reuniões, sem direito a voto, de representantes dos interesses sociais, económicos e culturais;
- b) Promover a concertação e coordenação entre os diversos níveis da Administração Central e a emissão de pareceres sobre todas as matérias em que for solicitado.

Capítulo III

Serviços metropolitanos

Artigo 24.º

Serviços metropolitanos

A natureza, estrutura e funcionamento dos serviços públicos metropolitanos serão definidos em regulamento a aprovar pela assembleia metropolitana, sob proposta da junta metropolitana.

Artigo 25.º

Participação em empresas

As áreas metropolitanas podem participar em empresas que prossigam fins de reconhecido interesse público e se contenham dentro das suas atribuições, nos termos a definir por lei.

Capítulo IV

Disposições gerais e transitórias

Artigo 26.º

Pessoal

1- A área metropolitana dispõe de mapa de pessoal próprio, aprovado pela junta metropolitana.

2- É aplicável ao pessoal dos serviços metropolitanos o regime dos trabalhadores da administração local.

Artigo 27.º

Isenções fiscais

A área metropolitana beneficia das isenções fiscais previstas para as autarquias locais.

Artigo 28.º

Contas

1- A apreciação e julgamento das contas da área metropolitana competem ao Tribunal de Contas.

2- Para efeito do disposto no número anterior devem as contas ser enviadas pela junta metropolitana ao Tribunal de Contas.

3- O regime na contabilidade aplicado às áreas metropolitanas é o que se encontra em vigor para as autarquias locais.

Artigo 29.º

Elaboração do orçamento

Na elaboração do orçamento da área metropolitana devem respeitar-se, com as necessárias adaptações, os princípios estabelecidos na lei para a contabilidade das autarquias locais, previstos no Plano Oficial de Contabilidade de Autarquias Locais (POCAL).

Artigo 30.º
Norma transitória

1- As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto consideram-se instituídas com a primeira eleição das assembleias metropolitanas nos termos do artigo 13.º, as quais devem coincidir com as primeiras eleições gerais para os órgãos das autarquias locais realizadas após a entrada em vigor da presente lei.

2- As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto sucedem, para todos os efeitos, às grandes áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto previstas na Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, cujos órgãos se mantêm em funções até à instalação dos órgãos daquelas.

3- O Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, que definiu o modelo de governação do Quadro de Referência Nacional (QREN) e dos respectivos programas é adaptado à presente lei, no prazo máximo de 60 dias a contar da data da sua publicação.

Artigo 31.º
Norma revogatória

É revogada a Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio.

Assembleia da República, 8 de Abril de 2008

Os Deputados,

ANTÓNIO FILIPE; BRUNO DIAS; BERNARDINO SOARES; AGOSTINHO LOPES; HONÓRIO
NOVO; MIGUEL TIAGO; JORGE MACHADO