PROJECTO DE LEI Nº 441/X

ALTERAÇÃO À LEI QUE ESTABELECE O QUADRO DE COMPETÊNCIAS, ASSIM COM O REGIME JURÍDICO DE FUNCIONAMENTO, DOS ÓRGÃOS DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS

Exposição de Motivos

A descentralização do País tem tido por base a autonomia do poder local, consagrada em 1976 pela Constituição da República. Desde as primeiras eleições autárquicas realizadas livremente, que o poder local tem sido o espelho da proximidade às populações, da pluralidade, e das diferentes opções políticas propostas pelos partidos políticos aos cidadãos, concelho a concelho, freguesia a freguesia.

A descentralização a par de uma alternância democrática, têm permitido aos eleitores escolherem livremente, de quatro em quatro anos, os diferentes projectos políticos, bem como as pessoas que lhes parecem mais capazes para promover o desenvolvimento das suas comunidades.

Após mais de 30 anos de poder local democrático, o CDS-PP constatou que a evolução legislativa e da prática política foi, ao longo dos anos, conduzindo a um desequilíbrio do sistema que havia sido desenhado em 1976.

A progressiva concentração de poder nos presidentes das câmaras municipais, sem que em contrapartida tivessem sido reforçados os poderes de fiscalização política das oposições, levou a que nas autarquias locais o poder passasse a ser exercido sem que o mesmo tivesse o natural contraditório, fiscalização e controle democrático.

Esse deficiente controlo político traduz-se muitas vezes em situações de promiscuidade a que se soma uma deficiente fiscalização tutelar e jurisdicional que, com o excessivo presidencialismo das câmaras, conduziu a fenómenos de dependência política e caciquismo local estranhos a uma democracia moderna.

É este o principal problema de funcionamento nas autarquias do sistema democrático, que urge resolver com a presente revisão da Lei.

Numa altura em que o funcionamento e a distribuição de competências entre os órgãos dos municípios e os das freguesias é repensado, na sequência de projectos de alteração à Lei Eleitoral da Autarquias, é fundamental para o CDS-PP garantir que, para além de se pretender mais eficiente, se volta a reequilibrar o funcionamento do sistema democrático, dignificando a principal função das oposições, que é a fiscalização democrática dos executivos.

O CDS/PP vem através do presente Projecto-Lei alterar a lei que estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, reequilibrando o actual modelo, consagrando de forma clara que os executivos respondem perante os órgãos deliberativos, onde estão representadas as diferentes sensibilidades e opções políticas.

Com esta alteração, o CDS-PP pretende, acima de tudo, dignificar o papel e a actuação das assembleias municipais, introduzindo alterações que conduzam a uma efectiva fiscalização e controle do exercício do poder pelas câmaras municipais e seus presidentes.

Para isso, é fundamental dotar as assembleias municipais de uma verdadeira autonomia e independência política face ao executivo camarário, que até hoje não existe.

Com este projecto lei, o CDS-PP consagra um reforço da autonomia de funcionamento das assembleias municipais, permitindo que estas deixem de estar dependentes da câmaras, e, ao mesmo tempo, uma melhoria das condições de trabalho dos grupos municipais, por aí passar a ser a sede da representação e legitimidade política no município.

Do mesmo modo, a assembleia municipal deverá passar a reunir, pelo menos, uma vez por mês, para acompanhar e fiscalizar o funcionamento da câmara, não sendo aceitável o actual modelo em que se realizam apenas quatro sessões anuais.

À assembleia municipal, como sede da representação política no município, caberá deliberar sobre a investidura do órgão executivo e o programa de acção para o mandato apresentados pelo presidente da câmara municipal.

O reforço dos poderes de informação e fiscalização da assembleia passam por estabelecer um prazo máximo de trinta dias para que sejam respondidos os pedidos de informações sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução das suas deliberações. Não é prolongável a actual situação em que, amiúde, os executivos municipais não forneçam a informação relevante para o trabalho dos que têm, por lei, o dever de os fiscalizar.

O CDS-PP propõe que a assembleia possa criar comissões de inquérito às actividades do município, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais.

Os seus poderes de fiscalização e informação devem ainda passar a consagrar a realização de uma audição prévia aos cidadãos propostos para membros do conselho de administração nomeados pela câmara para essas entidades.

O CDS-PP considera ainda que as assembleias municipais devem passar a ter mais poder de iniciativa, deixando de ser exclusivo da câmara, nomeadamente, a proposta de posturas e regulamentos e o exercício de poderes tributários pelo município.

Em relação ao orçamento, embora a proposta se mantenha iniciativa da câmara municipal, passa a ser possível nas assembleias alterá-lo, através de propostas orçamentais.

Assim, a Assembleia Municipal deve ser o claro reflexo da proporcionalidade da votação nas diferentes listas apresentadas e eleitas directamente pelo método de Hondt, pelo que, os presidentes das juntas de freguesia, embora fazendo parte da assembleia municipal, só devem votar excepcionalmente, quando os assuntos digam directamente respeito às suas freguesias e as decisões não tiverem reflexos financeiros ou orçamentais.

O CDS entende que, em contrapartida, se deve reforçar fortemente a autonomia das Freguesias, acabando com a sua dependência financeira e muitas vezes política em relação ao município.

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentam o seguinte Projecto de Lei:

Artigo 1º

Os artigos 46ºB, 49º a 54º, 56º, 59º e 87 a 89º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002de 11 de Janeiro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias passam a ter a seguinte redacção:

"Artigo 46.º-B
Grupos municipais

1 - Os membros eleitos por cada partido ou coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores, podem associar-se para efeitos de constituição de grupos municipais, nos termos da lei e do regimento.
2 - A constituição de cada grupo municipal efectua-se mediante comunicação dirigida ao presidente da assembleia municipal, assinada pelos membros que o compõem, indicando a sua designação bem como a respectiva direcção.
3 - Cada grupo municipal, estabelece a sua organização, devendo qualquer alteração na composição ou direcção do grupo municipal ser comunicada ao presidente da assembleia municipal, tendo direito a requerer que lhe seja disponibilizado espaço físico, meios e apoio pessoal, necessários e adequados ao exercício do mandato.
4 - Os Presidentes de Junta de Freguesia, bem como os membros eleitos directamente, que não integrem qualquer grupo municipal e que comunicaram tal facto ao presidente da assembleia, exercem o mandato como independentes.

Artigo 49.º
Sessões

1 – O mandato da assembleia municipal tem quatro sessões anuais, iniciando-se cada sessão no mês de Setembro e terminando no mês de Julho.
2 – Poderá ainda realizar-se, durante o mês de Agosto, uma sessão extraordinária para reunião da assembleia municipal, por iniciativa do presidente da assembleia, ou a requerimento do presidente da câmara municipal.

Artigo 50.º

Reuniões

1 – A assembleia reúne ordinariamente uma vez por mês, no local, dia da semana e com o horário que for definido regimentalmente.

2 - O presidente da assembleia convoca extraordinariamente a assembleia municipal, por sua própria iniciativa, quando a mesa assim o deliberar ou, ainda, a requerimento:

a) Do presidente da câmara municipal, em execução de deliberação desta;

b) De um terço dos seus membros ou de qualquer grupo municipal;

c) De um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 30 vezes o número de elementos que compõem a assembleia, quando aquele número for igual ou inferior a 10000, e a 50 vezes, quando for superior.

2 - O presidente da assembleia, nos cinco dias subsequentes à iniciativa da mesa ou à recepção dos requerimentos previstos no número anterior, por edital e por carta com aviso de recepção ou através de protocolo, procede à convocação da reunião para um dos 10 dias posteriores à apresentação dos pedidos, tendo em conta que a convocatória deve ser feita com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data da realização da sessão extraordinária.

3 - Quando o presidente da mesa da assembleia municipal não efectue a convocação que lhe tenha sido requerida nos termos do número anterior, podem os requerentes efectuá-la directamente, com invocação dessa circunstância, observando o disposto no número anterior, com as devidas adaptações e publicitando-a nos locais habituais.

Artigo 51.º

Participação de eleitores

1 - Têm o direito de participar, nos termos a definir no regimento, sem direito de voto, nas reuniões extraordinárias, convocadas nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo anterior, dois representantes dos requerentes.

2 - Os representantes mencionados podem formular sugestões ou propostas, as quais só são votadas pela assembleia municipal se esta assim o deliberar.

Artigo 52.º

Duração das Reuniões

As reuniões da assembleia municipal não podem exceder a duração de seis horas e um dia, consoante se trate de reunião ordinária ou extraordinária, salvo quando a própria assembleia delibere o seu prolongamento até metade das durações referidas.

Artigo 52.º-A

Instalação e funcionamento

1 - A assembleia municipal dispõe, sob direcção do respectivo presidente, de um núcleo de apoio próprio, composto por funcionários do município, nos termos definidos pela mesa.

2 - A assembleia municipal dispõe igualmente de instalações e equipamentos necessários ao seu funcionamento e representação, bem como dos grupos municipais, nos termos definidos pela mesa e a disponibilizar pela câmara municipal.

3 - No orçamento municipal é autonomizado o funcionamento da assembleia municipal e são inscritas, sob proposta da mesa, dotações discriminadas em rubricas próprias para pagamento das senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos seus membros, bem como para aquisição dos bens e serviços correntes necessários ao seu funcionamento e representação.

Artigo 53.º

Competências

1 - Compete à assembleia municipal:

a) Eleger, por voto secreto, o presidente da mesa e os dois secretários;

b) Elaborar e aprovar o seu regimento;

c) Apreciar e deliberar sobre a investidura do órgão executivo e o programa de acção para o mandato apresentados pelo presidente da câmara municipal;

d) Acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, dos serviços

municipalizados, das fundações e das empresas municipais;

e) Acompanhar, com base em informação útil da câmara, facultada em tempo oportuno, a actividade desta e os respectivos resultados, nas associações e federações de municípios, empresas, cooperativas, fundações ou outras entidades em que o município detenha alguma participação no respectivo capital social ou equiparado;

f) Apreciar, informação escrita do presidente da câmara, em cada trimestre, acerca da actividade do município, bem como da situação financeira do mesmo, informação essa que deve ser enviada ao presidente da mesa da assembleia com a antecedência de cinco dias sobre a data do início da reunião, para que conste da respectiva ordem do dia;

g) Através de requerimento de qualquer dos seus membros, solicitar e receber informações, em qualquer momento, através da mesa, sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, devendo ser respondido pela entidade responsável no prazo máximo de 30 dias;

h) Aprovar referendos locais, sob proposta quer de membros da assembleia, quer da câmara municipal, quer dos cidadãos eleitores, nos termos da lei;

i) Apreciar a recusa, por acção ou omissão, de quaisquer informações e documentos, assim como o incumprimento reiterado do prazo fixado na alínea g), por parte da câmara municipal, dos seus membros e ainda das demais entidades de âmbito municipal, que obstem à realização de acções de acompanhamento e fiscalização;

j) Conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos, resultantes de acções tutelares ou de auditorias executadas sobre a actividade dos órgãos e serviços municipais;

l) Deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para estudo dos problemas relacionados com as atribuições próprias da autarquia, bem como a constituição de comissões de inquérito às actividades do município, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais;

m) Votar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros;

n) Discutir, a pedido de quaisquer dos titulares do direito de oposição, o relatório a que se refere o Estatuto do Direito de Oposição;

o) Elaborar e aprovar, nos termos da lei, o regulamento do conselho municipal de

segurança;

p) Tomar posição perante os órgãos do poder central sobre assuntos de interesse para a autarquia;

q) Deliberar sobre recursos interpostos de marcação de faltas injustificadas aos seus membros;

r) Pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução das atribuições da autarquia;

s) Realizar uma audição, prévia à nomeação, aos cidadãos propostos para membros do conselho de administração dos serviços municipalizados, das fundações e empresas municipais;

t) Exercer outras competências que lhe sejam conferidas por lei.

2 - Compete à assembleia municipal, por sua iniciativa, ou sob proposta da câmara:

a) Aprovar as posturas e regulamentos do município com eficácia externa;

b) Estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos;

c) Fixar anualmente o valor da taxa da contribuição autárquica incidente sobre prédios urbanos; bem como autorizar o lançamento de derramas para reforço da capacidade financeira ou no âmbito da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro, de acordo com a lei;

d) Pronunciar-se, no prazo legal, sobre o reconhecimento, pelo Governo, de benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverte exclusivamente para os municípios;

e) Deliberar em tudo quanto represente o exercício dos poderes tributários conferidos por lei ao município;

f) Determinar a remuneração dos membros do conselho de administração dos serviços municipalizados, das fundações e empresas municipais e dos demais membros dos corpos sociais;

g) Aprovar incentivos à fixação de funcionários, nos termos da lei;

h) Fixar o dia feriado anual do município;

i) Estabelecer, após parecer da Comissão de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, a constituição do brasão, selo e bandeira do município e proceder à sua publicação no Diário da República.

3 - É também da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara

municipal:

a) Aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respectivas revisões;

b) Apreciar o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação, bem como apreciar e votar os documentos de prestação de contas;

c) Aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei;

d) Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, fixando as respectivas condições gerais, podendo determinar, nomeadamente, a via da hasta pública, bem como bens ou valores artísticos do município, independentemente do seu valor, sem prejuízo do disposto no n.º 9 do artigo 64.º;

e) Municipalizar serviços, autorizar o município, nos termos da lei, a criar fundações e empresas municipais e a aprovar os respectivos estatutos, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais da participação;

f) Autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação;

g) Aprovar, nos termos da lei, a criação ou reorganização de serviços municipais;

h) Aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município, nos termos da lei;

i) Autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais;

j) Autorizar a câmara municipal a delegar competências próprias, designadamente em matéria de investimentos, nas juntas de freguesia;

l) Deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal, nos termos e com as competências previstos na lei;

m) Deliberar sobre a afectação ou desafectação de bens do domínio público

municipal, nos termos e condições previstos na lei;

m) Deliberar sobre a criação do conselho local de educação, de acordo com a lei;

n) Autorizar a geminação do município com outros municípios ou entidades equiparadas de outros países;

o) Autorizar os conselhos de administração dos serviços municipalizados a deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos seus funcionários, tendo por objecto o desenvolvimento das actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelos serviços municipalizados ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

4 - É ainda da competência da assembleia municipal, em matéria de planeamento, sob proposta ou pedido de autorização da câmara municipal:

a) Aprovar os planos necessários à realização das atribuições municipais;

b) Aprovar as medidas, normas, delimitações e outros actos, no âmbito dos regimes do ordenamento do território e do urbanismo, nos casos e nos termos conferidos por lei.

5 - A acção de fiscalização mencionada na alínea d) do n.º 1 não poderá pôr em causa as competências próprias da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais, devendo ser fornecida toda a documentação e informação solicitada para o efeito.

6 – A apreciação mencionada na alínea i) do n.º 1 será realizada em reunião extraordinária da assembleia, convocada obrigatoriamente para esse efeito, no prazo máximo de 15 dias, após ser requerido fundamentadamente por qualquer grupo municipal.

7 - A proposta apresentada pela câmara referente às alíneas b), d) e g) do n.º 3 não pode ser alterada pela assembleia municipal e carece da devida fundamentação quando rejeitada, mas a câmara deve acolher sugestões feitas pela assembleia, quando devidamente fundamentadas, salvo se aquelas enfermarem de previsões de factos que possam ser considerados ilegais.

8 - Os pedidos de autorização para a contratação de empréstimos a apresentar pela câmara municipal, nos termos da alínea c) do n.º 3, serão obrigatoriamente acompanhados de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo de capacidade de

endividamento do município.

9 - As alterações orçamentais por contrapartida da diminuição ou anulação das dotações da assembleia municipal, ou as que incidam em rubricas que resultaram da aprovação de propostas orçamentais de sua iniciativa, têm de ser aprovadas por este órgão.

10 - Os presidentes das Juntas de Freguesia podem intervir nos debates, mas não terão direito a voto, salvo no caso de agendamento por si requerido, de assuntos que digam directa e especificamente respeito ás freguesias, desde que não tenham efeitos financeiros ou orçamentais.

Artigo 54.º
Competência do presidente da assembleia

1 - Compete ao presidente da assembleia municipal:

a) Representar a assembleia municipal, assegurar o seu regular funcionamento e presidir aos seus trabalhos;

b) Convocar as sessões e reuniões ordinárias e extraordinárias;

c) Abrir e encerrar os trabalhos das sessões e das reuniões;

d) Dirigir os trabalhos e manter a disciplina das reuniões;

e) Assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações;

f) Suspender ou encerrar antecipadamente as sessões e as reuniões, quando circunstâncias excepcionais o justifiquem, mediante decisão fundamentada a incluir na acta da reunião;

g) Integrar o conselho municipal de segurança;

h) Comunicar à assembleia de freguesia ou à câmara municipal as faltas do presidente da junta e do presidente da câmara às reuniões da assembleia municipal;

i) Comunicar ao representante do Ministério Público competente as faltas injustificadas dos restantes membros da assembleia, para os efeitos legais;

j) Decidir sobre a repartição do espaço físico, meios e apoio pessoal disponível pelos grupos municipais

l) Exercer os demais poderes que lhe sejam atribuídos por lei, pelo regimento ou pela assembleia.

2 - Compete, ainda, ao presidente da assembleia municipal autorizar a realização

de despesas orçamentadas, relativas a senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte aos membros da assembleia municipal e de despesas relativas às aquisições de bens e serviços correntes, necessários ao funcionamento e representação do órgão autárquico, estando os serviços municipais obrigados a executar os mesmos.

Artigo 56.º

Natureza e constituição

A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município, responde politicamente perante a respectiva assembleia municipal, e é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente.

Artigo 59.º

Impossibilidade de preenchimento da vaga de presidente da câmara municipal

1 - Esgotada, em definitivo, a possibilidade de preenchimento da vaga de presidente da câmara, cabe à assembleia municipal comunicar o facto ao governador civil, para que este proceda à marcação do dia de realização das eleições intercalares, sem prejuízo do disposto no artigo 99.

2 - As eleições realizam-se no prazo de 40 a 60 dias a contar da data da respectiva marcação.

3 - A assembleia municipal que for eleita completa o mandato da anterior.

4 - O funcionamento da câmara municipal quanto aos assuntos inadiáveis e correntes, durante o período transitório, é assegurado por uma comissão administrativa composta por cinco membros indicados pelos partidos ou coligações que detinham mandatos na assembleia municipal cessante e nomeados pelo governo.

5 - A distribuição pelos partidos ou coligações do número de membros da comissão administrativa previsto na alínea b) do número anterior será feita por aplicação do sistema proporcional pelo método da média mais alta de Hondt aos resultados da eleição da câmara municipal cessante, competindo ao partido ou coligação mais votada a indicação do presidente.

Artigo 87.º

Ordem do dia

1 - A ordem do dia pode incluir os assuntos que para esse fim forem indicados por qualquer membro do órgão, devendo ser garantido no seu respectivo regimento um mínimo de agendamentos potestativos, desde que sejam da competência do órgão e o pedido seja apresentado por escrito com uma antecedência mínima de:

a) Cinco dias úteis sobre a data da reunião, no caso das reuniões ordinárias;

b) Oito dias úteis sobre a data da reunião, no caso das reuniões extraordinárias.

2 - A ordem do dia é fixada nos termos regimentais pelo presidente do órgão, e entregue a todos os membros com antecedência sobre a data do início da reunião de, pelo menos, dois dias úteis, enviando-se-lhes, em simultâneo, a consulta da respectiva documentação.

Artigo 88.º

Aprovação especial dos instrumentos previsionais

1 - A aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano imediato ao da realização de eleições gerais tem lugar, em reunião ordinária ou extraordinária do órgão deliberativo que resultar do acto eleitoral, até ao final do mês de Março do referido ano.

2 - O disposto no número anterior é igualmente aplicável no caso de sucessão de órgãos autárquicos na sequência de eleições intercalares realizadas nos meses de Novembro e Dezembro.

Artigo 89.º

Quórum

1 - Os órgãos das autarquias locais só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros com direito a voto.

2 - As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, estando presente a maioria do número legal dos seus membros, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

3 - Quando o órgão não possa reunir por falta de quórum, o presidente designa

outro dia para nova sessão ou reunião, que tem a mesma natureza da anterior, a convocar nos termos previstos nesta lei.

4 - Das sessões ou reuniões canceladas por falta de quórum é elaborada acta onde se registam as presenças e ausências dos respectivos membros, dando estas lugar à marcação de falta."

Artigo 2º

É republicada em anexo a Lei 169/99 de 18 de Setembro.

Artigo 3º

A presente lei entra em vigor a partir do dia seguinte ao da realização das próximas eleições gerais para os órgãos das autarquias locais.

Palácio de S. Bento, 7 de Janeiro de 2008

Os Deputados,