

---

**XVIII CONGRESSO DA ANMP**  
**Viseu, 4 e 5 Dezembro de 2009**

---

**LINHAS GERAIS DE ACTUAÇÃO**  
**PARA O MANDATO**  
**2009/2013**

	Pág <sup>a</sup> .
<b>1. ENQUADRAMENTO DO XVIII CONGRESSO DA ANMP</b>	<b>3</b>
<b>2. MAIS DE 30 ANOS DE PODER LOCAL DEMOCRÁTICO</b>	<b>4</b>
<b>3. COESÃO ECONÓMICA E TERRITORIAL</b>	<b>5</b>
<b>4. AUTONOMIA DO PODER LOCAL, QUESTÕES INSTITUCIONAIS E REVISÃO CONSTITUCIONAL</b>	<b>7</b>
<b>4.1. Autonomia do Poder Local</b>	<b>8</b>
<b>4.2. Revisão Constitucional</b>	<b>10</b>
<b>4.2.1. Conceito de Autonomia Local</b>	<b>11</b>
<b>4.2.2. Lei de Finanças Locais e Leis nº. 159/99 e 169/99, como leis orgânicas</b>	<b>11</b>
<b>4.2.3. Participação no Conselho de Estado</b>	<b>11</b>
<b>4.2.4. Acesso dos Municípios ao Tribunal Constitucional</b>	<b>11</b>
<b>4.3. Questões institucionais</b>	<b>12</b>
<b>4.3.1. Reforma da organização administrativa do Estado</b>	<b>13</b>
<b>4.3.1.1. Regiões Administrativas</b>	<b>13</b>
<b>4.3.1.2. Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas</b>	<b>14</b>
<b>4.3.1.3. Autoridades de Transportes</b>	<b>15</b>
<b>4.3.1.4. Regiões de Turismo</b>	<b>15</b>
<b>4.3.2. Delimitação de competências entre Estado, Regiões Autónomas e Municípios</b>	<b>17</b>
<b>4.3.3. Implicações da reestruturação dos Serviços da Administração Central</b>	<b>19</b>
<b>4.3.4. Audição da ANMP</b>	<b>19</b>
<b>4.3.5. Tribunal de Contas</b>	<b>20</b>
<b>4.3.6. Inelegibilidades e incompatibilidades dos Eleitos Locais</b>	<b>21</b>
<b>4.3.7. Regime de ocupação de espaços público e privado do Município</b>	<b>22</b>
<b>4.3.8. Participação dos cidadãos nas decisões municipais</b>	<b>24</b>

<b>5.</b>	<b>FINANÇAS LOCAIS</b>	<b>24</b>
5.1.	Grandes linhas para o correcto financiamento do Poder Local	25
5.2.	Aplicação da actual Lei de Finanças Locais	26
5.3.	O montante global da participação nos impostos do Estado	27
5.4.	Participação nas receitas de IRS	28
5.5.	Critérios de distribuição intermunicipal	29
5.6.	Variações máximas anuais	29
5.7.	Poderes tributários dos Municípios	29
5.8.	Derrama	30
5.9.	Endividamento	30
5.10.	Revisão da Lei de Finanças Locais	31
<b>6.</b>	<b>QREN</b>	<b>32</b>
6.1.	O período de 2007/2009	32
6.2.	Reprogramação	33
6.3.	Simplificação de procedimentos	33
6.4.	Contratualização com as Comunidades Intermunicipais	34
6.5.	Fornecimento de dados	34
<b>7.</b>	<b>TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS</b>	<b>34</b>
7.1.	Educação	35
7.2.	Saúde	37
7.3.	Acção Social	39
7.4.	Inclusão Social - Valorização da base produtiva e novas políticas de intervenção social	40
7.5.	Reabilitação da Rede Hidrográfica	42
7.6.	Gestão das Áreas Portuárias	42
7.7.	Gestão das praias e zonas balneares	43
7.8.	Liquidação e cobrança de impostos	45
7.9.	Recursos humanos	45
<b>8.</b>	<b>AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO</b>	<b>46</b>
8.1.	Alterações climáticas	46
8.2.	Compromissos do V Fórum Mundial da Água (Istambul, 2009)	47
8.3.	Gestão de recursos hídricos	48
8.4.	Planos de Ordenamento da Orla Costeira	49
8.5.	Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas	49
8.6.	Revisão e implementação do Plano Rodoviário Nacional	50
8.7.	Licenciamento de obras públicas	51
8.8.	Infraestruturas para redes de nova geração	51
8.9.	Novas tecnologias de informação e comunicação	52
8.10.	Cadastro Rústico	52
<b>9.</b>	<b>QUESTÕES INTERNACIONAIS - FORAL/CPLP</b>	<b>53</b>
<b>10.</b>	<b>QUESTÕES DE GESTÃO MUNICIPAL</b>	<b>55</b>
10.1.	Protecção Civil	55
10.2.	Gestão de pessoal	56
10.3.	Contratação pública	57
10.4.	Defesa do consumidor	57
10.5.	Julgados de Paz	57
<b>11.</b>	<b>NOTA FINAL</b>	<b>58</b>

## 1. ENQUADRAMENTO DO XVIII CONGRESSO DA ANMP

1.1. O XVIII Congresso da ANMP, reunido em Viseu, conta com a **participação de quase mil delegados dos Municípios portugueses**, tendo estado representados os **Órgãos de Soberania**, os diversos **partidos políticos**, os **Sindicatos e múltiplas instituições e entidades** cuja actividade se articula com o trabalho do Poder Local.

Salientam-se ainda as significativas participações de representantes das **autoridades locais de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Timor Leste**, com as quais a ANMP e os Municípios portugueses vêm desenvolvendo **acções de cooperação descentralizadas**.

O Congresso regista e assinala o próximo início das comemorações — nas quais os Municípios estão activamente empenhados — do **100º aniversário da implantação da República** em Portugal, efeméride altamente significativa e determinante da nossa História colectiva.

O XVIII Congresso da ANMP constitui um ponto alto da vida política nacional, sendo relevantes as informações e trocas de opiniões registadas ao longo dos dois dias de intensos trabalhos, bem como a qualidade dos documentos e intervenções apresentadas, culminando o trabalho preparatório iniciado em Julho.

As **eleições para os órgãos da ANMP**, para o **mandato de 2009-2013**, são mais um passo significativo no caminho do permanente reforço da nossa Associação, enquanto representante e defensora dos interesses do Poder Local junto dos órgãos de Soberania e enquanto verdadeira **Casa do Poder Local**, com **intervenção significativa na vida política e social portuguesa**.

1.2. **Desde as eleições para os órgãos da ANMP**, que agora cessam funções, no XV Congresso da ANMP (Porto, Dezembro de 2005), **o Congresso reuniu por duas vezes** — o XVI Congresso (extraordinário, Lisboa, Outubro de 2006) e o XVII Congresso (não electivo, Ponta Delgada, Junho de 2007).

O **XVI Congresso (extraordinário)** foi reunido de emergência, em fase de aprovação da **nova Lei de Finanças Locais**, tendo registado uma quase unânime rejeição pelos Municípios portugueses, da lei que viria a entrar em vigor.

O **XVII Congresso** foi uma importante etapa na consolidação de posições da ANMP sobre as formas de concretização de futuras **transferências de competências**, nomeadamente nas áreas da Educação, Acção Social, Saúde e Ambiente e Ordenamento do Território.

1.3. Este **período de 4 anos**, decorrido desde o XV Congresso, caracterizou-se por um conjunto de medidas que se traduziram numa **diminuição da participação dos Municípios** em órgãos em que o seu contributo era relevante e positivo. Tais foram os casos da diminuição do peso da

participação no conjunto da **gestão do QREN**, o afastamento dos Municípios da gestão das **Áreas Protegidas**, ou a anulação do seu papel na designação dos dirigentes das **Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional**.

Simultaneamente, com a aprovação da nova Lei de Finanças Locais, veio a verificar-se uma flagrante **diminuição da participação dos Municípios nos Impostos do Estado**, a qual pode vir a ser agravada, a partir de 2011, por mecanismos de redistribuição que são susceptíveis de aumentar assimetrias regionais.

Entretanto, **não foram concretizados** quaisquer passos nas **transferências de competências nas áreas da Acção Social, Saúde e Ambiente e Ordenamento do Território**. Na área da **Educação**, o Governo avançou com uma **delegação de competências, temporária** e abrangendo apenas **algumas dezenas de Municípios**, que não tem em conta as repetidas recomendações da **ANMP**, no sentido de melhorar os mecanismos de concretização no terreno, o que veio criar confusões e conflitualidades desnecessárias.

- 1.4. Perante este conjunto de situações vividas no mandato que agora se concluiu, **este XVIII Congresso da ANMP** representa um importante momento de reflexão para aprovar um significativo conjunto de medidas que permita aos Municípios portugueses **reforçar as suas competências e a sua intervenção na melhoria das condições de vida das populações**, apoiados em meios financeiros e normativos adequados, e na conjugação consensualizada das diversidades de experiências riquíssimas do municipalismo português.

## 2. MAIS DE 30 ANOS DE PODER LOCAL DEMOCRÁTICO

A história do Poder Local democrático em Portugal é balizada pelo comportamento do Poder Central em relação a uma **ideia-chave: Autonomia**

O respeito pela Autonomia do Poder Local, consagrada pela **Constituição** da República Portuguesa, em 1976, é o indicador permanente que reflecte os diversos momentos da **História de mais de três décadas**.

No **período anterior a Abril de 1974 não havia Poder Local**. Os então “corpos administrativos” eram nomeados pelo Ministério do Interior e funcionavam como extensões deste. Para qualquer decisão de investimento, os subsídios e participações do Governo eram condição necessária.

A aprovação da **Constituição de 1976** veio abrir caminho ao desenvolvimento do enquadramento legislativo da **autonomia do Poder Local**, consubstanciado na aprovação da Lei Eleitoral (Lei nº 701-B/76), da Lei de Atribuições das Autarquias e Competências dos seus Órgãos (Lei nº 79/77) e da Lei das Finanças Locais (Lei nº 1/79). Este conjunto de leis estruturantes confirmou e consolidou a **autonomia do Poder Local como um princípio fundamental do edifício da Democracia portuguesa**.

Num período em que **não existiam os preconceitos**, entretanto criados, contra o Poder

Local, a autonomia era universalmente adoptada como boa, pura e inquestionável.

Mas essa fase de **pureza de princípios acabou**.

Lamentavelmente, os **princípios** que davam corpo àquele conjunto de diplomas estruturantes **foram sendo progressivamente violados**. Foram sendo instituídos **mecanismos jurídicos e tutelares**, frequentemente repetitivos, burocratizantes e desajustados, baseados na **desconfiança para com o Poder Local**, que criaram uma **densa teia legislativa e regulamentar**, geradora dos mais variados obstáculos e limitações ao exercício da autonomia autárquica, com particular realce para os regimes de contratação, para a gestão de recursos humanos e para o ordenamento do território.

Apesar de o Estado português ter entretanto subscrito a **Carta Europeia de Autonomia Local** e de terem sido dados alguns passos relevantes, com a intervenção da **ANMP**, no sentido da defesa e do reforço da autonomia, como foi o caso da Lei da Tutela (ainda que carente de alterações), não foi ainda possível fazer reverter os obstáculos e limitações que foram sendo paulatinamente introduzidos aos níveis legislativo, regulamentar e da prática quotidiana.

Assim, a situação actual da **autonomia do Poder Local** permanece insatisfatória, tendo mesmo vindo a ser **agravada nos últimos anos**, através de medidas legislativas avulsas penalizadoras dos Municípios, confundindo-se fiscalização da legalidade com controlo político do Governo.

A esta situação acresce a tendência, de facto, para que haja cada vez mais situações de **cruzamentos de competências**, sempre indesejáveis e penalizadoras para o elo mais frágil ou mais exposto da corrente, elo esse que é normalmente o Município.

De referir também, face à incapacidade frequentemente demonstrada pela Administração Central, a tendência perigosa para que alguns Municípios assumam responsabilidades que não são municipais substituindo-se àquela. Este tipo de situações tem vindo a revelar-se de particular gravidade em matérias de Educação, de Protecção Civil, de Acção Social, de Saúde, de Justiça e de Rede Viária, áreas em que, de uma forma que frequentemente pode roçar a ilegalidade, **alguns Municípios têm vindo a exercer competências que não são suas**. O dever da Administração Central é resolver os problemas da sua competência e não despejar responsabilidades de forma insustentável.

### 3. COESÃO ECONÓMICA E TERRITORIAL

**Ao fim de 3 Quadros Comunitários de Apoio**, constata-se que a conjugação das políticas nacionais com as políticas de coesão da União Europeia continuam **longe de assegurar a correcção das assimetrias regionais**, embora sejam de registar algumas variações no período de 2002 a 2007, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte:

Localização geográfica (NUTS II)	Produto interno bruto por habitante a preços correntes (Índice - %)		Diferença no crescimento face à evolução média nacional, no período 2002 - 2007, reflectida em pontos percentuais	Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto por habitante, no período 2002 - 2007
	Período de referência dos dados			%
	2002	2007		
	%	%		
Portugal	100	100		18
Norte	80,8	79,5	-1,3	15
Centro	83,7	85,1	1,4	20
Lisboa	140,8	138,6	-2,2	16
Alentejo	89,8	95,4	5,6	26
Algarve	105,1	105,0	-0,1	18
Região Autónoma dos Açores	85,7	89,3	3,6	22
Região Autónoma da Madeira	123,5	127,4	3,9	22

Fonte: INE, Contas Económicas Regionais

No período 2002-2007, a riqueza criada em território português cresceu em média 18% por habitante, correspondente a **diferentes comportamentos entre Regiões NUTS II**. A tabela acima reflecte a diferença no crescimento de cada uma dessas Regiões, face à evolução média nacional, para o período em análise, permitindo observar as tendências das **disparidades inter-regionais**. De salientar que a análise apenas é feita a este nível de segmentação geográfica, não sendo consideradas as significativas assimetrias existentes dentro de cada uma das Regiões NUTS II

Embora essa análise, por NUTS III, não seja aqui efectuada, será de registar exemplos significativos dentro de cada NUTS II — casos das comparações entre a Área Metropolitana do Porto e o Vale do Tâmega, ou entre o Pinhal Litoral e a Beira Interior Sul, ou entre os Municípios do litoral e da serra algarvia.

Considerando o Índice 100 como a média nacional, há duas análises complementares que devem ser consideradas: por um lado perceber quais as Regiões NUTS II que estão acima e abaixo da média nos dois períodos de referência; por outro lado, importa analisar a tendência verificada de 2002 para 2007, em termos de convergência real entre Regiões NUTS II.

Em ambos os anos, 2002 e 2007, Algarve, Madeira e Lisboa aparecem como as únicas Regiões com PIB por habitante superior à média nacional. No caso de Lisboa verifica-se uma ligeira aproximação, para baixo, em relação à média nacional. No entanto, mantém inalterável a sua posição de Região com mais riqueza criada por habitante.

Já a Madeira continua a sua trajectória de crescimento, apresentando, inclusivamente, um crescimento superior à média nacional, no período em questão (3.9 p.p. superior à média nacional). De referir que em 1995 a Madeira ainda tinha um PIB por habitante inferior à média nacional.

O Algarve mantém a sua posição inalterada, sendo que o crescimento apresentado foi praticamente igual ao da média nacional, mantendo-se acima desta em relação à riqueza criada por habitante, com cerca de 105%.

Em relação às Regiões que se encontram abaixo da média nacional verificam-se diferentes tendências. Assim, Alentejo e Açores parecem estar num percurso de convergência real, tendo apresentado uma aproximação de 5.6 p.p. e 3.6 p.p. em

relação à média nacional, sendo que em 2007 o Alentejo já se encontrava relativamente próximo da média nacional, representando 95,4% da mesma.

O Centro apresenta uma evolução positiva no período em análise, embora a um ritmo substancialmente inferior ao do Alentejo e ao dos Açores, sendo portanto expectável que o caminho de convergência seja mais prolongado neste caso. Em 2007 o PIB por habitante, no Centro, ainda só representava 85,1% da média nacional. Se considerarmos que entre 2002 e 2007 o seu crescimento por habitante foi de 20%, face aos 18% da média nacional, constata-se que o ritmo de convergência existe, ainda que a uma velocidade lenta, tornando improvável uma aproximação real aos 100% da média nacional nos próximos anos.

Já o Norte representa a situação mais grave, observando-se um afastamento desta Região em relação à média nacional, o que, no caso se traduz numa **ineficiência das Políticas de Coesão da União Europeia e do Estado membro Portugal**. Entre 2002 e 2007 o seu crescimento por habitante foi apenas de 15%, o que significa uma quebra de 1.3 p.p. no seu PIB por habitante em relação à média nacional, passando este de 80,8% para 79,5% da riqueza média nacional criada por habitante.

Continua, simultaneamente, a ser evidente que a **correção de assimetrias regionais, longe de estar assegurada pelas políticas comunitárias e nacionais, muito menos pode ser conseguida através de políticas locais**.

O contributo do Poder Local para a correção de assimetrias regionais, dentro das suas actuais competências, está a ser cumprido.

Ao longo de mais de 30 anos, novas infraestruturas e equipamentos foram construídas, criando condições para a fixação das populações e para a instalação de novos investimentos produtivos.

Só com a **descentralização** será possível avançar com novos passos, mas **apesar de sucessivas promessas de diversos Governos, pouco se avançou**. Bastará pensar nos sucessivos **adiamentos das transferências de competências** estipuladas na Lei nº. 159/99, que deveriam ter sido regulamentadas no prazo de 4 anos (até 2003), e que continuam em 2009, **10 anos depois, por concretizar em mais de 80%**.

Só com uma verdadeira **política de descentralização**, mais vasta aliás que a prevista na Lei 159/99, será possível ao Poder Local dar novos contributos para a **correção das assimetrias regionais**, correção que, reafirma-se, depende essencialmente do lançamento de **políticas de coesão aos níveis nacional e comunitário**, para as quais os desempenhos do PIDDAC e do QREN são determinantes.

#### **4. AUTONOMIA DO PODER LOCAL, QUESTÕES INSTITUCIONAIS E REVISÃO CONSTITUCIONAL**

Como já se referiu anteriormente, a **questão essencial** e caracterizadora deste Poder Local e neste País é a **autonomia**.

O **respeito da Administração Central para com a autonomia do Poder Local** e o exercício desta pelos órgãos autárquicos, no respeito pela Constituição e pelas leis, são factores determinantes para o funcionamento da Democracia em Portugal.

Mas não vivendo os Municípios isolados do País, há que desenvolver e articular com estes a existência e o funcionamento doutras instituições, com diferentes áreas de actuação, quer no plano geográfico, quer na sua esfera de acção.

Noutra abordagem, necessário se torna densificar alguns preceitos constitucionais, para o que o **próximo período de revisão constitucional** deverá ser utilizado e rentabilizado.

#### 4.1. Autonomia do Poder Local

Quer a **Constituição** da República Portuguesa, quer a **Carta Europeia de Autonomia Local**, ratificada por Portugal, consagram a **autonomia do Poder Local** como um princípio indispensável e indissociável da consolidação e desenvolvimento do regime democrático.

Com vista à prossecução efectiva e conveniente das tarefas que lhe são cometidas, é colocada à disposição das autarquias locais uma série de atribuições e competências distintas das que são reconhecidas ao Estado, bem como os instrumentos legais e operacionais susceptíveis de as tornarem exequíveis.

Entre esses **instrumentos da autonomia das autarquias locais** contam-se:

- a) A prerrogativa de estas emanarem normas jurídicas próprias de natureza regulamentar, ainda que devidamente enquadradas legal e constitucionalmente pelos princípios da reserva, precedência e prevalência da lei (*autonomia normativa*);
- b) A possibilidade de praticarem actos administrativos próprios com efeitos jurídicos autónomos e imediatos, de incidência individual e concreta (*autonomia administrativa*);
- c) A susceptibilidade de disporem de património e receitas próprias (*autonomia financeira*).

Em suma, **só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira**: isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes para as prosseguir e exercer, e **quando não forem controladas politicamente pelo poder central**.

Se assim não for, a existência de autarquias locais dificilmente coincidirá com a existência de poder local e, ainda que haja descentralização jurídica, não existirá, na verdade, **descentralização política**, pois acaba por não existir, ao nível local, um verdadeiro poder autónomo de decisão e execução.

No quadro da legalidade, a **tutela sobre as autarquias locais é meramente inspectiva**, por força do disposto no artigo 3.º da Lei n.º 27/96, tendo esta como objecto a realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias, com vista a apreciar a legalidade da actividade das autarquias locais.

Tal significa que o **regime jurídico da tutela administrativa em vigor exclui a tutela revogatória e a tutela substitutiva do Estado** sobre as Autarquias Locais, numa manifestação clara do respeito pelo princípio da autonomia do Poder local. Tem de caber **ao nível central a função normativa e regulamentadora**. Cabe ao



Poder Local escolher a melhor forma de levar à prática e executar, cumprindo as normas e regulamentos nacionais. Cabe ao nível central uma função de **verificação de legalidade**. O que é muito **diferente de lhe caber a decisão de autorizar ou não cada acção do Poder Local**. Esta situação é particularmente abusiva na área do ordenamento do território.

A concretização da autonomia do Poder Local depende da aplicação prática de princípios que, também eles, têm vindo a ser arredados da prática política do Poder Central — a **subsidiariedade**, a **parceria** e a **transparência**.

Porém, as tendências para o acentuar de tentativas de menorização das autarquias e para o exercício duma **permanente desconfiança para com o Poder Local**, vêm-se tornando cada vez mais activas e insuportáveis.

É o conceito de poder absoluto de uma **Administração Central que quer atribuir-se a si própria o direito de dar ordens à gestão municipal**, por vezes até através de executores técnicos muito menos qualificados do que os que trabalham nos Municípios.

O Governo e os seus serviços têm de perceber, de uma vez por todas, que **os Municípios não são serviços dos Ministérios**, não estão na sua linha hierárquica e **não estão por isso disponíveis para obedecerem, ou mesmo receberem, ordens ilegítimas**. Os Municípios têm de ser tratados com a **dignidade institucional de um parceiro**, de um parceiro que é autónomo.

Se têm dúvidas, fiscalizam, nos termos que a lei prevê. E isto independentemente de as **Câmaras Municipais** serem as **instituições mais fiscalizadas do país**, o que só lhes cria ainda maior legitimidade nas suas posições e decisões.

São múltiplas as situações, que nos últimos anos têm vindo a avolumar-se, que constituem **formas de menorização das autarquias locais** e que reduzem a sua autonomia administrativa e financeira.

Diversos **exemplos**, de forma não exaustiva, podem ilustrar este tipo de situações:

- **Despachos ministeriais autorizativos, prévios ao exercício de determinadas competências municipais** — como são os casos das excepções aos limites de endividamento para obras comparticipadas por Fundos Comunitários, ou para Reabilitação Urbana, em que são exigidos Despachos do Ministro das Finanças;
- situações de **exercício de tutela substitutiva** em determinadas acções das CCDR, em matéria de ordenamento do território;
- ocupação do domínio público e privado municipal, estabelecendo o Governo, e não os municípios, as regras de utilização e a forma de retribuição, e consignando à ANACOM poderes de decisão vinculativos relativamente a deliberações municipais;
- **áreas portuárias como territórios autónomos**, sem que os municípios possam exercer sobre elas os seus poderes tradicionais;
- **Conselhos Municipais de Juventude criados como órgão municipal**, e com a imposição às Câmaras Municipais de obrigações de carácter administrativo e financeiro;
- **contratos-programa** celebrados pelo Governo com os Municípios, de forma casuística e pouco transparente.

- Ministros e Secretários de Estado que visitam Municípios sem qualquer comunicação aos representantes directos das populações ou, como é frequente, com comunicação na véspera;
- Directores-Gerais que querem dar ordens aos Presidentes de Câmaras Municipais, como se estes estivessem na sua dependência hierárquica;
- inconsequentes e nefastas posições da Direcção-Geral do Património em relação à alienação e permuta de imóveis, como são os casos de terrenos anteriormente cedidos pelos Municípios àquela Direcção-Geral;
- **falta de reciprocidade** entre serviços equivalentes prestados entre a Administração Central e Poder Local, como é o caso das cobranças de serviços por conta da outra parte;
- **privilégios concedidos**, ao arrepio de interesse municipal e das populações respectivas, **às empresas públicas ou privadas que são concessionárias de serviços de interesse público** (Portugal Telecom, Brisa, Lusitaniagás, etc...).

As situações atrás tipificadas carecem de correcção e alteração, no sentido de uma clara responsabilização das autarquias locais, **acabando com a sistemática aplicação do “princípio de desconfiança”** em relação a tudo o que envolve Poder Local.

O exercício da tutela administrativa é levado a efeito pela **Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL)**, que é o serviço central da administração directa do Estado, tendo por missão assegurar, no âmbito das competências legalmente cometidas ao Governo, o exercício da tutela administrativa e financeira a que se encontram constitucionalmente sujeitas as autarquias locais.

A IGAL é, pois, um serviço da administração directa do Estado, com mera autonomia administrativa, sujeita aos poderes de tutela e à intervenção governamental. Isto é, não é configurada como uma entidade autónoma e independente do Governo.

Esta situação aconselha a **alteração do modelo vigente da tutela administrativa sobre as autarquias locais, retirando da alçada do poder político o exercício da tutela**. Com efeito, a tutela administrativa sobre as autarquias locais deve ser levada a efeito por uma **Entidade Independente**, que revista a natureza de pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que seja independente no exercício das suas funções, no quadro da lei.

**Deverá caber a essa entidade independente fazer transitar os processos para os tribunais e não a qualquer membro do Governo.**

Para além das medidas necessárias à correcção das situações que foram identificadas anteriormente, será desejável a densificação normativa, no texto constitucional, do conceito de autonomia local.

#### 4.2. Revisão Constitucional

O próximo mandato da Assembleia da República incluirá poderes de **revisão constitucional**, devendo a **ANMP**, nesta oportunidade, contribuir para melhorar o texto da lei fundamental, tendo em conta o importante **papel dos Municípios enquanto componentes estruturantes da organização democrática do Estado**.

#### 4.2.1. Conceito de Autonomia Local

Face ao que ficou expresso em 4.1., deverá ser efectuada uma **densificação normativa do conceito de autonomia local** no texto constitucional, por forma a impedir a repetição continuada de violações grosseiras do mesmo, quer através de legislação, quer de actos regulamentares avulsos.

Assim, deverá ser tornado mais preciso o princípio da autonomia local, que tem actualmente uma afloração constitucional indirecta, não constituindo um princípio autónomo, e consignando-lhe um regime análogo ao dos direitos, liberdades e garantias.

#### 4.2.2. Lei de Finanças Locais e Leis nº. 159/99 e 169/99, como leis orgânicas

A matéria relativa ao **estatuto das autarquias locais**, incluindo o regime de **finanças locais**, o quadro de **transferência de atribuições** e o regime de **funcionamento das Autarquias Locais e de competências dos seus órgãos**, constitui reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, significando tal que competia a este órgão de soberania legislar sobre tais problemáticas, salvo autorização concedida ao Governo.

Não obedece a aprovação destas Leis a qualquer procedimento especial, salvo o facto de a votação na especialidade decorrer obrigatoriamente em Plenário. Como as leis orgânicas carecem de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, preconiza-se que, em sede de revisão constitucional, a **matéria relativa aqueles diplomas seja conceptualizada como legislação orgânica** (à semelhança do que actualmente acontece no que se refere a eleições dos titulares dos órgãos do poder local e no regime de finanças das regiões autónomas), passando a ser matérias em que o **poder legislativo será exclusivo da Assembleia da República**.

#### 4.2.3. Participação no Conselho de Estado

O peso institucional dos Municípios portugueses, e a sua cada vez mais intensa intervenção na vida democrática do Estado justificam a introdução de medidas institucionais que acompanhem esta realidade da vida política portuguesa.

Neste sentido, deverá a revisão constitucional consagrar a possibilidade de os **Municípios estarem representados, através do Presidente da ANMP, no Conselho de Estado**, órgão consultivo do Presidente da República, contribuindo, também aí, com a experiência e sensibilidade dos eleitos locais.

#### 4.2.4. Acesso dos Municípios ao Tribunal Constitucional

Não raras vezes têm os Municípios Portugueses, nos últimos anos, quando são confrontados com o conteúdo das mais distintas iniciativas legislativas, sentido o gravíssimo e preocupante constrangimento da ausência de previsão legal de um instrumento legal/processual que possibilite suscitar, perante o

Tribunal Constitucional, a apreciação da conformidade constitucional do conteúdo das intenções legislativas do Estado.

A Constituição da República Portuguesa não consagra, nos seus normativos atinentes à fiscalização da constitucionalidade, a legitimidade das Autarquias para requererem, de forma directa, e ao Tribunal Constitucional, a fiscalização da constitucionalidade das iniciativas legislativas com que se vão confrontando.

Justifica-se a criação de um instrumento legal específico, capaz e apto a ultrapassar esta limitação, **atribuindo aos Municípios a legitimidade activa para suscitar, perante o Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade.**

Por outro lado, igualmente, só a extensão daquela legitimidade aos Municípios permitirá que, finalmente, se transponha e concretize no nosso ordenamento jurídico, o disposto no artigo 11.º da **Carta Europeia de Autonomia Local, que consagra o princípio de que as autarquias locais devem dispor de uma via de recurso jurisdicional para garantir o livre exercício das suas competências e o respeito pelos princípios da autonomia local** consagrada na Constituição ou na lei interna.

Decorre assim, inequivocamente, daquele princípio contido na Carta Europeia da Autonomia Local que é a própria garantia constitucional da autonomia local que reclama esta alteração, exigindo **que possam ser objecto de impugnação perante o Tribunal Constitucional, pelas Autarquias Locais, os diplomas do Estado ou das Regiões Autónomas que não estejam conformes** ao conteúdo daquela mesma garantia constitucional.

Preconiza-se assim que, aos Municípios Portugueses, através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) **seja reconhecida a legitimidade para, directamente e perante o Tribunal Constitucional, suscitarem a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade** de normas ou iniciativas legislativas.

Propõe-se, em conformidade, uma alteração ao artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, de forma a **incluir a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no âmbito das entidades com legitimidade para suscitar, perante o Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade**, desde que tal pedido decorra pelo menos **em representação de 100 municípios** que levantem a questão.

#### 4.3. Questões institucionais

Vem-se arrastando no tempo um vasto conjunto de questões de carácter institucional, quer relativas à implementação de normativos constitucionais, como a criação das **Regiões Administrativas**, quer à articulação institucional de **organismos supramunicipais e intermunicipais**, quer ainda a normas de funcionamento e exercício de competências de entidades que integram externamente competências municipais, quer outras inerentes ao funcionamento dos próprios Municípios.

È necessário encontrar e desbloquear as soluções para este vasto conjunto de questões.

### 4.3.1. Reforma da organização administrativa do Estado

O fortalecimento dos Municípios, no legítimo exercício da sua autonomia, tem de ser conjugado com as futuras **Regiões Administrativas**, bem como com a articulação intermunicipal através das **Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas**, e ainda com uma adequada organização e funcionamento de instituições como as **Autoridades de Transportes** ou as **Regiões de Turismo**.

A omissão da criação das Regiões Administrativas, o atraso que se verificou na aprovação da Lei do Associativismo Municipal, a continuada indefinição relativa às Áreas Metropolitanas, os impasses na criação das Autoridades de Transportes e a solução caótica que foi encontrada para as Regiões de Turismo, são elementos dum quebra-cabeças institucional que não pode manter-se.

A **ANMP** está empenhada em contribuir para a consensualização de condições que viabilizem a **reforma da organização administrativa do Estado**. É necessário e indispensável encontrar as **soluções institucionais supramunicipais e intermunicipais** que se revelem mais adequadas, dotadas de **competências clarificadas e articuladas entre todas as entidades envolvidas**, por forma a prestar um melhor serviço final aos cidadãos e às comunidades.

#### 4.3.1.1. Regiões Administrativas

**O anterior Governo, não tendo tomado medidas de descentralização, avançou alguns passos significativos em matéria de desconcentração de serviços** de uma forma geograficamente coerente.

É necessário agora avançar para medidas de descentralização que aproveitam a desconcentração de serviços entretanto iniciada.

Essa descentralização é indispensável para contrariar o processo de **desertificação acelerada** que já afecta quase 80% do território, levando à **diminuição da coesão económica e social**, e que está a ter tradução dramática na **drástica redução da presença do Estado em vastas áreas das regiões rurais, interiores e fronteiriças**.

Pouco mais de 20 Municípios têm cerca de 60% da população e da produção de riqueza e cerca de 75% do poder de compra.

Esta tendência instalada tem que ser invertida, **corrigindo desequilíbrios regionais** e valorizando recursos regionais endógenos.

Sem constituir uma solução mágica, descentralizar para Regiões pode desempenhar um relevante valor acrescentado para estimular a competitividade criativa entre espaços regionais, desenvolvendo o papel estratégico de cada Região.

Simultaneamente, esta descentralização aumenta a proximidade aos cidadãos, melhorando a eficácia dos serviços prestados.

**Portugal não pode orgulhar-se de manter o título de campeão do centralismo**, havendo que estudar e adaptar as boas práticas bem sucedidas na Europa das Regiões.

As relações políticas e económicas com as **regiões fronteiriças de Espanha** exigem uma resposta política de nível regional, e não uma **interlocução desequilibrada por falta de agentes legitimados pela vontade popular**.

As **Regiões Administrativas** estão há 33 anos na Constituição da República Portuguesa, constituindo já um caso de **inconstitucionalidade por omissão**.

O Referendo de 1998, legalmente inválido por não ter tido número suficiente de votantes, representou a não aceitação de um mapa de divisão regional, mas não rejeitou a Regionalização como modelo de descentralização política-administrativa.

Poderão estar criadas condições de **maioria política favorável à Regionalização**, factor que não deve ser ignorado na solução descentralizadora que urge tomar.

Perante este conjunto de situações e factos, a **ANMP** reafirma as resoluções anteriormente tomadas sobre a **necessidade premente e a urgência, na instituição, em concreto, das Regiões Administrativas**, num quadro que contribua para o **reforço articulado e efectivo das atribuições, poderes, competências e meios dos Municípios**.

#### **4.3.1.2. Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas**

**Numa perspectiva intermunicipal, e não supramunicipal**, deve-se apontar para o alargamento da acção das **Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas** como formas de associativismo municipal.

Devem ser generalizadas experiências de actividades que já vêm sendo praticadas pelas “antigas” Associações de Municípios, de fins genéricos, e ser ultrapassada a etapa redutora em que algumas destas novas instituições estão a servir apenas para contratualização no âmbito do P.O. Regionais.

Estas novas Associações de Municípios deverão intervir, sempre em articulação com os Municípios e as respectivas políticas municipais, ao nível do planeamento e do desenvolvimento económico, social e ambiental do território supra-municipal, nomeadamente em matéria de redes de equipamentos sociais, culturais, de saúde, etc., nunca perdendo de vista as consideráveis economias de escala que se podem obter.

Perante as possibilidades de contratualização com a Administração Central e eventuais necessidades, de recurso ao crédito e/ou acréscimo dos encargos com o pessoal, estes não devem ser tidos em conta para efeitos do cálculo dos limites à capacidade de endividamento dos Municípios que as integram, nem para os limites de despesas com o pessoal;

Entretanto, tem de ser assegurado o **cumprimento pelo Governo das transferências do Orçamento de Estado previstas nas Leis do Associativismo Municipal e das Áreas Metropolitanas**, o que, já no fim de 2009, continua por cumprir.

O processo que pode conduzir à criação de **Áreas Metropolitanas com legitimidade democrática** directa deverá ser **compatibilizado com a criação de Regiões Administrativas**.

#### 4.3.1.3. Autoridades de Transportes

O início do funcionamento regular das **Autoridades Metropolitanas de Transportes** (Lisboa e Porto) continua a deslizar no tempo, sem que o objectivo coordenador para que foram criadas seja atingido.

O **papel dos Municípios** nestas entidades acabou por ser **indesejavelmente reduzido**, situação que importa corrigir.

É sentida por todos, e principalmente pelos Municípios, a necessidade da existência de uma Autoridade Metropolitana de Transportes, com um leque de atribuições efectivas que enquadrem o sistema de transportes públicos das áreas metropolitanas.

Porém, **detendo os Municípios competências fundamentais ao nível do planeamento urbano**, não se compreende o modelo actualmente em vigor.

De facto, neste modelo, para além de não estarem integrados os diversos modos de transporte, (mas quase apenas o modelo rodoviário), os **órgãos de decisão são detidos maioritariamente pelo Governo** e os instrumentos de intervenção estão na dependência do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres.

Caminha-se assim para situações de **intromissão na esfera das competências municipais**.

Acresce ainda o modelo de financiamento previsto, o qual aponta para a participação, quer dos Municípios quer das Áreas Metropolitanas, sem um enquadramento e saneamento económico-financeiro prévio das empresas do sector.

Torna-se assim imprescindível **que se altere o regime em vigor**, no sentido de dar resposta aos problemas de transportes metropolitanos e à preocupação crescente na procura de soluções que possam responder, adequadamente, às necessidades da sua reorganização — tendo em conta o **carácter marcadamente municipal** —, da articulação das várias componentes do sistema de mobilidade, da promoção da utilização do transporte público em meio urbano e da compatibilização do sistema de mobilidade com os instrumentos de gestão territorial.

Deverá entretanto ser estendida a **possibilidade de criação de outras Autoridades de Transportes** (que não Metropolitanas) **em áreas urbanas com envólucros de movimentos pendulares que o justifiquem**.

#### 4.3.1.4. Regiões de Turismo

O Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril, se teve a virtualidade de **reorganizar os organismos de intervenção regional**, deixou-os numa condição pouco apropriada à sua afirmação como organismos responsáveis pelo planeamento e promoção do turismo em termos regionais. Assim, do modelo aprovado, identificam-se pelo menos **3 fortes constrangimentos** ao bom funcionamento destes organismos — no que se refere ao **modelo territorial**, ao **modelo de financiamento** e ao **modelo de promoção**.

Quanto ao **modelo territorial**, a distribuição das Entidades e dos Pólos **não obedece**, como a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) sempre defendeu, **aos limites das NUT II** (como a maioria dos organismos da Administração Pública). Este modelo gera situações tão “estranhas” quanto diversas regiões possuírem no seu território a intervenção de uma Entidade Regional (Entidade Regional de Turismo) e vários Pólos (Pólos de Desenvolvimento Turístico). A **duplicação de recursos** ou as **dificuldades de estabelecer uma estratégia de promoção regional** comum são alguns dos impactes gerados por este modelo.

No que diz respeito ao **modelo de financiamento** das Entidades, este acaba por contribuir para **penalização das Entidades mais pobres**, relativamente àquelas onde o Turismo é trabalhado há mais de 40 anos. Assim, ao ser ajustado o modelo de financiamento através do número de hotéis instalados ou do número de camas, os territórios que não atingiram ainda os patamares de desenvolvimento turístico desejável continuarão com sérias dificuldades para atingir objectivos de sustentabilidade turística aceitáveis. **Os mais pobres continuarão mais pobres e os mais desenvolvidos continuarão a crescer mais.**

Por fim, o **modelo de promoção** é actualmente caótico no que diz respeito à conjugação entre a promoção interna e externa. Conforme o previsto nas competências das Entidades e dos Pólos, estes são os organismos responsáveis pela promoção interna. Entretanto, a promoção externa é assegurada por Agências de Promoção de cariz público ou privada cujo modelo estratégico e de gestão está ultrapassado e é desajustado. **A promoção interna continua a fazer-se desarticulada da promoção externa.** E a promoção externa continua fortemente ancorada ao Instituto de Turismo de Portugal.

Face à situação decorrente da implantação de nova legislação, considerando que a intervenção do turismo é uma das vertentes económicas que mais pode contribuir para a sustentabilidade dos territórios e tendo presente que as estruturas regionais podem catalisar e fortalecer a presença dos territórios e dos produtos turísticos, será necessário:

- **Reanalisar o modelo territorial** das Entidades Regionais de Turismo e dos Pólos Turísticos, tendo em conta a futura realidade das Regiões Administrativas;
- consignar que, em tais estruturas, os **municípios tenham a maioria nos órgãos respectivos** e que o presidente da assembleia-geral seja obrigatoriamente um presidente de câmara municipal, repensando-se a forma de participação dos Municípios em tais entidades;
- **redesenhar a fórmula de financiamento das Entidades**, minimizando o agravamento de assimetrias gerado pelo modelo actual, através da criação de um **Fundo de Compensação, de carácter redistributivo**;
- **redefinir a relação da promoção interna com a promoção externa** e, no caso de se manterem os modelos da Agência, criar uma nova visão estratégica e um novo modelo de gestão onde se reforce a participação do Poder Local.



Por fim, e tendo em conta o papel determinante que o **Turismo de Portugal, I.P.** tem em toda esta problemática, importa acompanhar de perto a actividade da instituição. É por isso, essencial que se faça uma alteração na orgânica daquele Instituto, propiciando a **participação da ANMP no respectivo Conselho Directivo**, com a inclusão de um vogal não executivo.

#### **4.3.2. Delimitação de competências entre Estado, Regiões Autónomas e Municípios**

Os **Municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (RRAA)** têm enfrentado problemas específicos, quando comparados com os Municípios do Continente.

Por um lado, as operações de descentralização implicam normalmente a transferência de poderes da Administração Regional Autónoma e não da Administração do Estado, dado que nas RRAA quase todas as competências administrativas estão regionalizadas. Ora, os Municípios das Regiões Autónomas nem sempre dispõem das mesmas competências das autarquias locais do continente, havendo uma intermediação dos Governos Regionais.

Por outro lado, nas relações de índole financeira, e fruto da **aplicação da Lei de Finanças Locais**, existem **relações entre o Estado e os Municípios das Regiões Autónomas**, nas quais a administração regional não tem qualquer intervenção. É o que se passa com a **participação variável de 5% no IRS**, que deve ser inscrita, anualmente, no Orçamento do Estado. No entanto, se em 2007 e 2008, bem como nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2009, os municípios insulares receberam os duodécimos correspondentes aos 5% de IRS directamente do Orçamento do Estado, depois destes primeiros meses de 2009, o **Ministério das Finanças entendeu que a parcela do IRS deve ser retirada dos Orçamentos Regionais**. Desde então, os **Municípios das Regiões Autónomas não recebem esta componente** do seu financiamento.

As situações atrás referenciadas têm como consequência que os **Municípios insulares possam ficar em posição de desvantagem relativamente aos Municípios continentais**, situação que se tem não só como inadmissível, como **ilegal** no caso da Lei de Finanças Locais.

A competência legislativa em matéria de autarquias locais cabe exclusivamente aos órgãos legislativos da República. Desse modo, **as atribuições dos Municípios não podem ficar dependentes de um poder discricionário dos órgãos regionais**, nem quanto à sua definição legislativa, nem quanto à sua implementação administrativa. **Nesta matéria, o papel dos órgãos de governo regional é o de dar pronta execução às leis da República.**

A **protecção constitucional da autonomia regional** das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (RRAA) **não prejudica a protecção da autonomia das respectivas autarquias locais**. Estão necessariamente fora das atribuições dos órgãos de governo regional aquelas que pertençam às

autarquias. Da mesma forma, sempre que haja novas transferências de atribuições, ao abrigo do princípio da descentralização, isso é feito à custa dos poderes administrativos do Estado, no Continente, e à custa dos poderes administrativos das RRAA, nos territórios insulares.

O que **incumbe às RRAA é tomar as necessárias medidas regulamentares executivas**, quer quando tal seja previsto nas leis a executar, quer quando a leis precisem dessa regulamentação para serem executadas. Há assim, por parte dos órgãos regionais, um **verdadeiro dever de regulamentação executiva das leis da República que abrangem a Região** e que não sejam exequíveis por si mesmas.

**Os Municípios insulares devem beneficiar dos mesmos poderes e atribuições dos Municípios continentais.** Trata-se de uma decorrência elementar do **princípio constitucional da igualdade**. A descentralização não deve sofrer um encurtamento quando chega às ilhas. A existência da autonomia regional não pode servir para justificar uma **declaração de menoridade dos Municípios dos Açores e da Madeira**. Por isso, quando uma lei da República procede à transferência de poderes para os Municípios não pode reservar expressa ou implicitamente esse benefício para os Municípios do Continente.

**Em matéria de relações financeiras, não existe uma relação de subsidiariedade entre as Regiões e as “suas” autarquias**, nem, muito menos, de uma relação desse tipo, hierárquica, linear e faseada, entre o Estado, as Regiões e os Municípios aí localizados, efectivada, do ponto de vista financeiro, através de uma cadeia de transferências.

**As obrigações de financiamento dos Municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são obrigações do Estado, e não obrigações das Regiões.** Deve concluir-se que os Municípios – **todos os Municípios** – têm **relações político-administrativas, em particular no que às suas finanças diz respeito, apenas com o Estado (central)**.

Assim, reafirma-se o princípio de que sempre que haja novas transferências de atribuições para os Municípios, ao abrigo do princípio da descentralização, tal deve ser feito à custa dos poderes administrativos do Estado, no Continente, e à custa dos poderes administrativos das Regiões Autónomas, nos territórios insulares.

E reafirma-se também que o **Estado se encontra vinculado à realização das transferências para as autarquias locais, também para as das Regiões Autónomas**, nomeadamente dos montantes relativos à sua participação nos impostos que constituem receita municipal, constituindo as mesmas uma transferência vinculada do Orçamento do Estado.

**Os Municípios das Regiões Autónomas, antes de serem das Regiões Autónomas, são Municípios.** E nessa qualidade, não podem ser minorizados em relação aos Municípios do Continente.

**Todos os Municípios são Municípios**, em igualdade perante a Constituição da República.

### 4.3.3. Implicações da reestruturação dos serviços da Administração Central

É comumente aceite que a existência de **serviços públicos próximos das populações** - como serviços de saúde, escolas, tribunais, correios, transportes, etc. —, constitui um factor impulsionador do desenvolvimento económico-social, contribuindo para a **fixação das populações** nos locais onde tais infra-estruturas existem.

A existência de serviços de saúde, de educação, de apoio social aos jovens, à terceira idade e pessoas com deficiência e de infra-estruturas de natureza cultural, são condições indispensáveis para garantir a fixação da população e o desenvolvimento sustentável do território.

Nos últimos anos, temos assistido a um **progressivo encerramento de serviços públicos**, o que tem causado grande sobressalto social e forte protesto das populações envolvidas, e uma **desertificação crescente das zonas não urbanas e do interior do país**.

Desde logo, e no domínio da **Saúde**, foram encerradas maternidades, serviços de atendimento permanente, serviços de urgência. Nos **Tribunais**, também assistimos a uma reorganização judiciária adveniente do novo mapa judiciário. Os diversos serviços do Estado foram alvo de processos de reestruturação e de encerramento.

Salienta-se, também, que o **PRACE** (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) delineou, como matriz espacial para a implantação dos seus serviços, as **NUT II** e as **NUT III**. Verifica-se, no entanto, que **não tem sido esse o modelo utilizado**, em ocasiões várias, para as alterações que têm sido levadas a efeito.

Num país onde a **crescente desertificação do interior** é realidade incontestável, fenómeno que tem sido combatido fortemente pelos Municípios, as **propostas de reestruturação dos serviços deverão contribuir para a inversão desta tendência e não para o seu agravamento**.

Não é aceitável continuarmos a assistir à **deslocalização constante de serviços essenciais para as populações**, deixando para trás parte de Portugal e um grande número de portugueses. Todos eles são iguais. Todos têm direito ao acesso rápido e fácil a serviços de proximidade que reforcem a coesão territorial e o tecido social, seja qual for a parcela do país em que vivam.

Sem se pôr em causa a necessidade de racionalização dos serviços públicos, nomeadamente no quadro de descentralização e da regionalização, é necessário que essa mesma **racionalização não coloque em causa os direitos dos cidadãos e o equilíbrio e coesão sociais e territoriais**.

### 4.3.4. Audição da ANMP

A **ANMP**, nos termos da legislação em vigor, detém o **estatuto de parceiro** relativamente ao Estado, tendo o **direito de consulta prévia**, pelos órgãos de soberania, em todas as iniciativas legislativas respeitantes a matérias de competência municipal.

Entretanto, quer o Regimento do Conselho de Ministros, quer o Regimento da Assembleia da República estabelecem mecanismos de audição que incluem a **ANMP**.

O processo de **audição da ANMP** é importante para a qualidade do processo legislativo, mas revela-se frequentemente pouco eficaz, pelo **carácter quase “pró-forma” de que parece revestir-se em múltiplos casos**.

De facto, são vários os problemas detectados na audição legalmente prevista à **ANMP**.

São os **prazos impossíveis de cumprir** (às vezes de um dia), revelando-se como intenção de cumprimento de **mera formalidade**, frequentemente acrescida de envio imediato (tantas vezes no próprio dia) para Conselho de Ministros, sem que tenha sido objectivamente possível analisar ou aproveitar o parecer da **ANMP**.

São as consultas muitas vezes efectuadas por Direcções-Gerais e serviços dos Ministérios, em vez de serem feitas pelos membros do Governo.

Acresce a estranha prática de envio de pedidos de parecer por via postal, muitas vezes recebidas na **ANMP** vários dias depois da data registada como tendo sido a de expedição.

Tudo isto culmina com o **não atendimento generalizado das propostas e sugestões da ANMP**.

Esta situação é agravada com a menção, no preâmbulo dos diplomas legais, do facto de se ter procedido à audição da **ANMP**, induzindo erradamente os leitores e aplicadores da lei na ideia de que houve acordo da Associação com o conteúdo do diploma.

Tendo em vista ultrapassar este conjunto de anomalias que quase anulam as virtudes que poderia ter o processo de audição à **ANMP**, deverá ser adoptado o princípio de **que as consultas sejam efectuadas pelo membro do Governo que faz a ligação às autarquias locais**, o qual deverá centralizar os processos provenientes de outros membros do Governo.

As consultas deverão ser efectuadas por via electrónica, com **prazos realistas** para emissão de parecer, estipulando-se como prazo normal e equilibrado o período de **15 dias**.

A **publicação dos pareceres**, ou de uma sua súmula, deve ser assegurada em local a definir na internet.

Simultaneamente, a prática recomenda que, em relação a alguns projectos de diploma, se estabeleça o **princípio de “negociação”** (em vez de mera emissão de parecer escrito), prática a adoptar sempre que o Governo ou a **ANMP** o solicitem expressamente.

#### **4.3.5. Tribunal de Contas**

A fiscalização que compete ao **Tribunal de Contas** é fundamental para a transparência e para o bom funcionamento da Democracia.

Constata-se que são diversas as situações em que os órgãos municipais e os eleitos locais têm deliberado ou decidido sobre matérias da sua competência, tendo por base os pareceres e as informações dos serviços técnicos, sendo que esses actos são posteriormente colocados em causa pelo Tribunal de Contas.

Contudo, o **Tribunal de Contas julga em última instância, não havendo recurso para outros Tribunais**, exceptuando-se o recurso para o Tribunal Constitucional, quando estão em causa questões relativas à conformidade constitucional de certas normas.

Tem entendido o Tribunal de Contas que muitas das deliberações e decisões tomadas, nas mais diversas áreas, se traduzem na assunção e realização de despesas públicas ilegais, originando **responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória por parte dos eleitos locais**. Assim, o Tribunal de Contas condena-os, a multas e à reposição de verbas pagas indevidamente. Isto com base nos já referidos pareceres e informações técnicos.

Da conjugação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas com a restante legislação aplicável, resulta que a responsabilidade financeira sancionatória (aplicação de multas) e reintegratória (reposição de montantes) recai sobre o agente ou agentes da acção. A responsabilidade recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos a jurisdição do Tribunal de Contas.

Constata-se que, **ao nível das autarquias locais, tal responsabilidade recai sobre os membros dos órgãos autárquicos, independentemente da informação dos serviços. Já os membros do Governo, face ao preceito que lhes é aplicável, são responsabilizados apenas quando não sejam esclarecidos pelos técnicos** (porque não quiseram ouvi-los), **ou quando decidam num sentido contrário ao proposto por estes**, nas suas informações técnicas.

Trata-se de uma **diferenciação que não faz qualquer sentido**. Salienta-se o facto, no que diz respeito aos órgãos executivos dos Municípios, de, devido a esta situação, muitos dos seus membros, principalmente da **oposição, votarem contra ou absterem-se nas deliberações tomadas, apesar de estarem de acordo com o que está a ser votado**. Tal é uma consequência directa do regime vigente, procedendo estes de tal forma **para que não possam ser responsabilizados financeiramente** pelo sentido da sua votação.

Torna-se pois evidente a necessidade de, **à semelhança do regime aplicável aos membros do Governo, se evitar que os eleitos locais sejam penalizados por erros que, de facto, não cometeram**.

Neste sentido, a **Lei deverá ser alterada por forma a que os Eleitos locais sejam responsabilizados apenas nos casos em que deliberem ou decidam contrariando as informações técnicas dos serviços municipais**.

#### **4.3.6. Inelegibilidades e incompatibilidades dos Eleitos Locais**

A experiência de anos de funcionamento dos órgãos do Poder Local parece aconselhar a necessidade de a lei evitar situações que, na prática, deveriam ser de inelegibilidade ou de incompatibilidade, em relação à qualidade do eleito local.

Tendo em vista assegurar a **isenção e a independência do exercício dos cargos públicos** e que as influências, oriundas quer do exercício do poder, quer de interesses específicos de origem profissional, não exerçam qualquer constrangimento na acção dos eleitos, torna-se necessário **rever os regimes**

de **inelegibilidades** e incompatibilidades em vigor para os órgãos das autarquias locais.

Pretende-se **impedir que um mesmo cidadão possa desempenhar dois ou mais cargos ou funções**, em situações que se revelem potencialmente contraditórias ou meramente atentatórias, por implicarem a defesa de interesses porventura divergentes.

Assim, procura-se proteger a **independência das funções** e manter, na acção administrativa, a moralidade, objectividade e serenidade que lhe devam imprimir o cariz indiscutível de interesse geral.

Neste sentido, torna-se necessária a **revisão da lei eleitoral** no que respeita às **inelegibilidades e incompatibilidades**.

Assim, deverão ser estabelecidas **inelegibilidades especiais** para todos aqueles que exerçam uma **actividade profissional com subordinação jurídica aos órgãos das autarquias locais**, ou aos entes por estas constituídos, ou em que detenham posição maioritária.

Por outro lado, deverão ser estabelecidas **inelegibilidades gerais** para os presidentes, vice-presidentes e vogais da direcção de **instituto público, fundação pública** ou estabelecimento público, **serviços desconcentrados do Estado, bem como directores-gerais e subdirectores gerais** e aqueles cujo estatuto lhes seja equiparado, em razão da natureza das suas funções.

Entretanto, deverá ser assegurado o estabelecimento de **incompatibilidades** para o exercício de funções nos órgãos executivos e deliberativos das autarquias locais com o exercício das funções de **membro de Governo da República ou Governo das Regiões Autónomas**, bem como com as funções de **Deputado**, e ainda de **membros dos gabinetes dos Ministros e Secretários de Estado**, bem como de **membros dos gabinetes dos eleitos locais**.

Por último, deve consagrar-se a **impossibilidade** de, na mesma autarquia local, haver **candidaturas da mesma pessoa a diferentes órgãos autárquicos**. Com efeito, por razões de transparência e verdade, o eleitor deve saber, de antemão, em que órgão o seu eleito exercerá funções.

#### **4.3.7. Regime de ocupação de espaços público e privado do Município**

Como já se referiu em **4.1.**, A autonomia local traduz-se, desde logo na Constituição da República, no reconhecimento de património e finanças próprios.

Este reconhecimento implica que às autarquias, e **só às autarquias, cabe a gestão do seu património próprio**.

Às Autarquias, como já foi evidenciado, cabe um património próprio, nele incluída a gestão, autónoma, dos bens móveis e imóveis que lhes pertençam.

Ao Estado está vedada, na generalidade, a faculdade de dispôr livremente do património das Autarquias sem que seja chamado à colação o princípio da justa compensação.

O normativo constitucional que, reportando-se às chamadas *“receitas próprias”* das Autarquias, enuncia que **são receitas patrimoniais** destas entidades o produto das **taxas de utilização e de tarifas ou preços de**

**serviços. E estas são receitas obrigatórias das Autarquias, que não podem ser legalmente retiradas.**

A autonomia local deve, assim, ser reconhecida como o espaço livre de decisão das autarquias sobre os seus interesses próprios e deve reflectir-se, igualmente, na garantia das condições que o possibilitem, desde logo, na própria gestão do que lhes pertence.

Por seu lado, a Carta Europeia da Autonomia Local (1985), ratificada pelo Estado português, dispõe, no seu artigo 9º, sob a epígrafe “*Recursos financeiros*”, que:

*“1. As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.*

*2. Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição e pela lei.*

*3. Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de taxar dentro dos limites da lei.*

*(...)*

É pois **necessário que seja eliminada a prática governamental de fixação de taxas devidas pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado do município**, de que é exemplo a **Taxa Municipal de Direitos de Passagem – TMDP** –, nem a **utilização, sem as devidas contrapartidas, de infra-estruturas que pertençam ao domínio público ou privado das autarquias locais.**

Exemplo também paradigmático desta situação é a matéria constante do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio, que estabelece o **regime aplicável à construção de infra-estruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações electrónicas, à instalação de redes de comunicações electrónicas e à construção de infra-estruturas de telecomunicações** em loteamentos, urbanizações, conjuntos de edifícios e edifícios.

Trata-se de diploma com enormes repercussões ao nível da actividade das Câmaras Municipais, razão pela qual mereceu uma atenção particular da **ANMP**. Com efeito, este normativo legal estabelece que, pela utilização e aproveitamento dos bens do domínio público municipal, pela utilização e aproveitamento das infra-estruturas do Município e pela utilização das Infraestruturas de Telecomunicações em Urbanizações públicas (transmitidas ao Município nas operações urbanísticas), **apenas é devida a Taxa Municipal de Direitos de Passagem, sendo proibida a cobrança de quaisquer outras taxas, encargos ou remunerações, atribuindo ao ICP-ANACOM determinadas competências, relativamente aos Municípios, que excedem aquilo que constitucionalmente é admissível** (poderes sancionatórios e de emissão de decisões vinculativas sobre determinadas matérias).

Porque várias normas do diploma apontam, inequivocamente, para **desconformidades com a Constituição da República Portuguesa**, a **ANMP** remeteu-o ao **Provedor de Justiça**, com a solicitação de que seja requerida ao Tribunal Constitucional a **apreciação da sua constitucionalidade.**

Constata-se que o **legislador prejudicou os interesses municipais e o interesse público**, em favor dos interesses empresariais, situação que se reputa de incompreensível e totalmente inaceitável.

#### 4.3.8. Participação dos cidadãos nas decisões municipais

Vem sendo preocupação de muitos Municípios o **envolvimento dos cidadãos nas decisões municipais**, procurando evitar que a participação dos cidadãos se reduza ao exercício do direito quadrienal de voto.

Esse incentivo à participação tem sido generalizadamente levado à prática através da criação de múltiplas **Comissões Municipais, de carácter consultivo**, nas quais podem ter assento representantes das mais diversas organizações populares. Tais iniciativas, em campos tão variados como a Educação, a Cultura, o Desporto, a Juventude, a Acção Social, a Saúde, o Ambiente, a Segurança, a Protecção Civil, etc..., funcionam em dezenas de Municípios, com carácter mais ou menos formal, mais ou menos intenso, com a iniciativa e o apoio, logístico e não só, dos Municípios.

Também têm sido diversos os Municípios que, com a adopção do título de **“Orçamento participativo”**, têm tomado iniciativas de criação de mecanismos de discussão de opções municipais, quer através de desmultiplicação de reuniões descentralizadas nos locais de residência das famílias, quer através de instrumentos mais sofisticados como a tomada de opções de investimento por via de comunicações electrónicas.

Algumas destas iniciativas correspondem ao **retomar de experiencias concretizadas no inicio dos anos 80** do século XX em diversos Municípios.

Também a **ANMP** lançou a iniciativa **“Cidadania Activa”**, com a qual se procurou incentivar os Municípios a dinamizar a participação das populações na gestão municipal.

A ANMP considera que todas estas **formas de incentivo à participação das populações devem ser acarinhadas e desenvolvidas**, procurando sempre **aproximar as decisões às pessoas**, envolvendo-as e colhendo daí os mais diversificados contributos e opiniões que valorizam a qualidade das opções tomadas pelos órgãos autárquicos.

## 5. FINANÇAS LOCAIS

O **regime de financiamento das autarquias locais** aprovado em 2006 foi, em devido tempo, objecto de **múltiplas discordâncias e preocupações por parte da ANMP**.

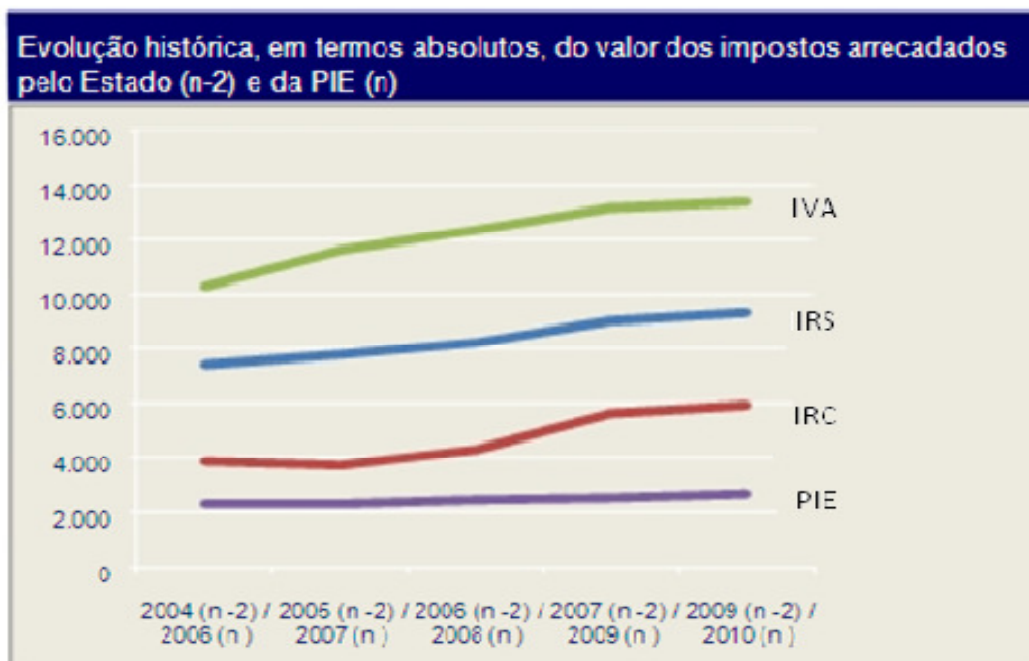
Os três anos decorridos vieram confirmar, em questões de fundo, e apesar de algumas más surpresas adicionais, as preocupações então manifestados.

Globalmente, o novo regime de financiamento das autarquias locais veio conduzir a uma **diminuição do peso da participação dos Municípios nos impostos do Estado**, conforme se pode verificar abaixo:



Evolução histórica dos impostos do Estado (ano n-2) e da Participação dos municípios nos impostos do Estado (ano n)					
Unid.: M €					
(n-2)	2004	2005	2006	2007	2008
IRS	7.398	7.753	8.233	9.050	9.334
tx cresc.		4,80%	6,19%	9,92%	3,14%
IRC	3.892	3.721	4.333	5.689	5.952
tx cresc.		-4,38%	16,44%	31,31%	4,61%
IVA	10.341	11.672	12.401	13.196	13.428
tx cresc.		12,87%	6,25%	6,41%	1,75%
Total	21.631	23.146	24.967	27.936	28.714
tx cresc.		7,01%	7,87%	11,89%	2,78%
(n)	2006	2007	2008	2009	2010*
PIE	2.298	2.298	2.407	2.521	2.641
tx cresc.		0,00%	4,70%	4,78%	4,75%

\*Previsão



Haverá que proceder a alterações diversas, no sentido de procurar corrigir alguns dos aspectos mais gravosos do actual regime de financiamento local.

### 5.1. Grandes linhas para o correcto financiamento do Poder Local

Estamos a completar 30 anos de experiência na aplicação de leis de Finanças Locais, desde a inicial Lei nº. 1/79.

Esta experiência veio consolidar as grandes linhas a que deve obedecer **um bom regime de financiamento do Poder Local**:

- **autonomia financeira** na gestão municipal;

- **justa repartição dos recursos públicos**, que assegure a qualidade de serviços e o bem estar das populações;
- **poderes tributários** que permitam a gestão dos impostos que são receitas municipais;
- **solidariedade e proporcionalidade no acompanhamento das variações das receitas do Estado**, qualquer que seja o sentido dessas variações;
- definição de **mecanismos de redistribuição** que garantam a **coesão territorial, minorando assimetrias**;
- **solidariedade no controle do défice público**, respeitando a **proporção** do contributo das diversas administrações para esse mesmo défice;
- mecanismos que assegurem os maiores **rigor e transparência** na gestão.

## 5.2. Aplicação da actual Lei de Finanças Locais

Como vamos verificar, a **actual Lei de Finanças Locais (Lei nº. 2/2007)** não **acompanhou** a necessidade de respeitar grande parte das linhas atrás enunciadas.

**5.2.1.** Em matéria de **violação da autonomia financeira** dos Municípios, introduziu-se a possibilidade de alterações avulsas nos limites de endividamento em cada Lei do Orçamento de Estado.

Foi inventada a aplicação de **sanções financeiras desproporcionadas**, em situações de ultrapassagem aos limites de endividamento, agravando ainda mais as situações existentes.

Passou a depender de **Despachos casuísticos do Ministro das Finanças** a aprovação para que determinados empréstimos possam ser excluídos do cálculo dos limites de endividamento.

Entretanto, não ficou excluída a possibilidade de serem decididas pelo Governo **isenções sobre impostos que são receitas municipais, sem que haja compensação automática e obrigatória** às autarquias envolvidas.

**5.2.2.** **Não foi observada a justa repartição dos recursos públicos, nem a solidariedade no acompanhamento das variações das receitas do Estado.**

Desde logo, no ano de 2007, não foi respeitado o acordo com a **ANMP** (“princípio da neutralidade”) segundo o qual, da aplicação da nova Lei resultaria o mesmo montante global que viria da aplicação da lei anterior, depois de realizados todos os acertos com verbas de 2006. O Governo acabou por **aplicar a 2007 os mesmos valores de 2006**, levando à auto-suspensão da própria lei aprovada no primeiro ano da sua aplicação.

Nos anos seguintes, em **2008 e 2009**, os **valores transferidos para os Municípios**, como participação nos impostos do Estado, ficaram **muito longe da evolução das receitas de IRS, IRC e IVA** que lhes deveriam servir de referência, como verificámos nos quadros atrás.

**5.2.3.** Simultaneamente, verificou-se o **não funcionamento dos critérios definidos na Lei para a redistribuição entre os Municípios**. Este foi o resultado da introdução de múltiplos “mecanismos de travão”, acrescido do efeito da aplicação ao montante global transferido do tecto de crescimento máximo de 5%, levando a que este acabasse por ser quase o “**critério único**” em vigor, de forma perfeitamente artificial.

Será aqui de recordar que uma das principais críticas do Governo à Lei anterior era que esta não funcionava por si mesma, porque os limites estabelecidos para crescimentos mínimos não o permitiam... Acabamos por ter agora uma situação ainda mais evidente de **não funcionamento da Lei**, por motivos inversamente idênticos.

**5.2.4.** No que se refere aos **poderes tributários** dos Municípios, estes **não foram regulamentados**, apesar das autorizações legislativas introduzidas na Lei do Orçamento de Estado, impedindo a tomada de medidas diversas de gestão dos impostos que são receitas municipais.

**5.2.5.** Também **não se verificou a suposta solidariedade no controle do défice público**.

O que aconteceu foi, globalmente, o **aumento do peso da Administração Central na responsabilidade pelo défice público**, tendo por contrapartida um estrangulamento das finanças e do endividamento municipais, tendente a desproporcionar ainda mais o peso de cada sector administrativo na composição do défice.

**A Administração Central é responsável de cerca de 95% do défice público.**

O Governo tem aumentado a dívida pública do Estado, ao mesmo tempo que procura obrigar os Municípios a diminuírem a sua parte, num jogo de dois pesos e duas medidas, que se traduz na **absoluta falta de solidariedade recíproca** e numa **ausência de partilha de rigor orçamental**.

Disse o Senhor Primeiro-Ministro que o que é rigor para o Governo também o deve ser para autarquias. Mas é preciso lembrar que o rigor para as autarquias também o deve ser para o Governo.

Não é possível ignorar, simultaneamente, que o peso do **endividamento de 3 empresas públicas é equivalente ao dos 308 Municípios**.

### **5.3. O montante global da participação nos impostos do Estado**

Já verificámos que a situação concreta que se verificou foi a de ter havido uma **total desproporção entre a evolução do montante da participação dos Municípios nos impostos do Estado e a evolução dos impostos de referência — IRS, IRC e IVA**.

Pior que isso, se tivermos em conta os acréscimos de descontos dos Municípios para a Caixa Geral de Aposentações (mais 5% desde 2005), aquela desproporção

torna-se ainda maior, através deste “subsídio” obrigatório dos Municípios ao Governo.

Globalmente, a **verba que não foi transferida para os Municípios**, desde o início da aplicação da nova Lei, ronda os **570 milhões de euros**, como resultado do que já ficou dito.

É particularmente grave a situação descrita, em especial se tivermos em conta as assimetrias regionais e o facto de serem os Municípios mais frágeis aqueles que mais dependem destas receitas, pois quase não têm acesso a outras receitas próprias.

A solidariedade nos grandes objectivos da política de finanças públicas do País não pode significar uma **cada vez maior receita e despesa para a Administração Central** e, simultaneamente, **uma cada vez menor participação dos Municípios na receita e na despesa do Estado**.

É importante entretanto recordar que a **nova Lei acabou por contrariar frontalmente o princípio definido pelo Senhor Primeiro-Ministro**, no XV Congresso da ANMP (Porto, Dezembro de 2005), na questão essencial da relação entre a evolução das receitas fiscais do Estado e a evolução das receitas da participação dos Municípios nos impostos do Estado.

#### 5.4. Participação nas receitas de IRS

A participação de até 5% nas receitas de IRS foi introduzida na nova Lei com a **falsa imagem mediática de uma “nova receita a adicionar”** às transferências já efectuadas para os Municípios.

**Nada mais falso.** É importante que, mais uma vez se recorde que esta “nova” receita ficou **incluída no montante global** da participação dos Municípios nos impostos do Estado, **para 2007**, montante esse que, por decisão do Governo, foi **o mesmo de 2006**.

Isto é, qualquer decisão municipal de **redução da referida taxa de 5% não constitui a “devolução aos contribuintes” de uma verba “a mais” recebida pelo Município**. Trata-se, **isso sim**, de **uma entrega de uma parte das receitas municipais sempre transferidas em 2006 e nos 26 anos anteriores** para as autarquias, implicando assim uma redução comparada do montante global transferido.

Fruto das múltiplas **imperfeições, lacunas e até contradições do texto legislativo**, têm vindo a gerar-se sucessivos **problemas** relativos á transferência para os Municípios nestas participações em até 5% nas receitas de IRS.

Embora haja problemas por esclarecer em relação à totalidade dos Municípios, **são as autarquias dos Açores e da Madeira aquelas que mais têm sentido as consequências das indefinições existentes**, tendo-se mesmo chegado ao ponto de só terem recebido os duodécimos correspondentes a Janeiro e Fevereiro de 2009.

**Esta situação é insustentável** e assume especial gravidade para aqueles em que esta transferência tem um maior peso no conjunto da participação nos impostos do Estado, **chegando-se a cerca de 15% de quebra destas receitas**.

**Os Municípios dos Açores e Madeira têm obviamente que ser ressarcidos** das transferências de IRS que estão em atraso, **acrescidas dos juros de mora** previstos na Lei.

Também os Municípios do Continente viram retida, durante 2 semanas, a transferência do duodécimo de IRS respeitante a Outubro, por motivos não explicados pelo Governo e resultantes de **interpretações contraditórias do texto da Lei, pelos diferentes Ministérios.**

É assim indispensável a clarificação futura desta situação, por forma a que **seja assegurada, com clareza e transparência, a normal transferência de participação nos impostos do Estado para todos os Municípios sem excepção.**

### 5.5. Critérios de distribuição intermunicipal

Como já foi dito, a aplicação dos **critérios de distribuição intermunicipal**, no que se refere ao Fundo Geral Municipal (FGM), ao Fundo de Coesão Municipal (FCM) e ao Fundo Social Municipal (FSM) **não tem estado, na prática, a funcionar**, devido ao quase exclusivo e determinante peso do **critério “único”** de crescimentos não superiores a 5%.

Haverá porém que reexaminar, tendo em vista a sua correcção, o peso do indicador ponderado de “número de habitantes”, no FGM, bem como os pesos dos indicadores do Fundo Social Municipal, estes claramente desajustados da realidade.

Neste último caso, verifica-se que, por um lado, não houve ainda quaisquer transferências de competências nas áreas da Acção Social e da Saúde, tornando inaplicáveis os critérios de distribuição e, por outro lado, os **indicadores na área de Educação dão um peso claramente excessivo ao número de alunos dos 2º. e 3º. Ciclos do Ensino Básico, para os quais o FSM não tem aplicação, por não haver transferências de competências consolidadas.**

### 5.6. Variações máximas anuais

Face às experiências negativas e às consequências anteriormente referidas da aplicação dos **limites estabelecidos para variações máximas** dos montantes a transferir para os Municípios, **haverá que rever tais limites.**

Entretanto, e enquanto tal não for feito, deverá o Governo **manter em vigor, os “mecanismos de travão” que devam terminar em 2009**, tendo em vista continuar a garantir um mínimo de **coesão territorial.**

Esta medida de prolongamento do regime transitório impedirá que os Municípios com capitação fiscal inferior a 0,75 vezes a capitação média nacional e os Municípios com mais de 50% da área afectada à Rede Natura e a Áreas Protegidas, possam vir a ter reduções no montante global da sua participação nos impostos do Estado.

### 5.7. Poderes tributários dos Municípios

Continuam por aprovar os diplomas próprios a que se refere a Lei, em matéria de **poderes tributários** dos Municípios, apesar das autorizações legislativas aprovadas pela Lei do Orçamento de Estado.

É assim necessário **concretizar esta regulamentação** para permitir que os Municípios possam assumir a gestão dos impostos que são sua receita.

Simultaneamente, **deverão ser extintas as injustas isenções do Estado** em relação aos pagamentos de impostos que são receitas municipais, nomeadamente **o IMI e o IMT**.

### 5.8. Derrama

As mudanças introduzidas na nova Lei, em relação ao cálculo da derrama, alterando, nomeadamente, a sua base de incidência, vieram trazer consequências surpreendentes em relação às receitas de alguns Municípios, apesar de o Governo, em 2006, ter garantido que tal não aconteceria.

A **ANMP** está impedida de estudar este assunto, por **recusa no fornecimento de dados por parte do Ministério das Finanças**.

O estudo que o referido Ministério se comprometeu elaborar e entregar à **ANMP**, em 2009, **não foi feito**.

Está assim em aberto, e tem de ser resolvido, o problema da Derrama, sendo indispensável o já referido estudo com que o Ministério das Finanças se comprometeu. Na sua ausência, será preferível voltar à aplicação da legislação anterior.

### 5.9. Endividamento

O **novo regime de endividamento**, introduzido em 2007, veio trazer alterações profundas ao cálculo dos respectivos limites, desde logo com a alteração de base de referência, que **passou do serviço da dívida** (valor da amortização e juros) **para o montante global da dívida**.

Os **Municípios** têm vindo a adaptar-se progressivamente a esta nova realidade, num **esforço significativo de solidariedade nacional**, no sentido do **combate ao aumento do défice público**. Esta tarefa não foi simples para alguns Municípios que, na ausência de mecanismos de transição na nova Lei, **ficaram subitamente em posição de infracção por excesso legal** de endividamento, **sem que na realidade o tivessem aumentado**.

Registam-se entretanto situações que, pelo seu significado e pelas suas consequências, continuam a carecer de alterações.

A **redução de transferências do Orçamento de Estado** para os Municípios, por ultrapassagem de limites de endividamento **só faz sentido se contribuir para a redução da dívida desse Município**.

A **actual solução só piora a situação dos Municípios afectados**, em nada contribuindo para a resolver.

Outra medida que carece de revogação, até por violação do princípio da autonomia local, é a da necessidade de aprovação por **Despachos casuísticos do Ministro das Finanças**, de determinados empréstimos que a Lei prevê que sejam excepcionados dos limites de endividamento, nomeadamente os que se referem a **obras cofinanciadas por Fundos Comunitários**.

Esta medida tem vindo a gerar inúmeros problemas, **afectando o aproveitamento pleno do QREN** e permitindo criar situações cuja **arbitrariedade** não é aceitável.

Torna-se ainda necessário encontrar soluções para os créditos a que podem carecer de recorrer as Comunidades Intermunicipais, e eventualmente as **Áreas Metropolitanas**, em situações em que **um ou mais dos Municípios associados não disponha(m) de capacidade de endividamento**.

#### 5.10. Revisão da Lei de Finanças Locais

Face ao que ficou explanado nos pontos anteriores, a prática de **aplicação da nova Lei de Finanças Locais** veio justificar a necessidade de diversas medidas de revisão desta, muitas das quais já tinham sido identificadas pela **ANMP** antes da sua aprovação. Assim, a **Lei deverá ser revista** de acordo com os seguintes princípios:

- autonomia financeira na gestão municipal;
- justa repartição dos recursos públicos, que assegure a qualidade de serviços e o bem estar das populações;
- poderes tributários que permitam a gestão dos impostos que são receitas municipais;
- solidariedade e proporcionalidade no acompanhamento das variações das receitas do Estado, qualquer que seja o sentido dessas variações;
- definição de mecanismos de redistribuição que garantam a coesão territorial, minorando assimetrias;
- solidariedade no controle do défice público, respeitando a proporção do contributo das diversas administrações para esse mesmo défice;
- mecanismos que assegurem os maiores rigor e transparência na gestão.

Em concretização dos princípios atrás enunciados, deverão ser tomadas as seguintes medidas:

- **adequação da evolução das transferências para os Municípios** (Participação nos Impostos do Estado) à **evolução das cobranças de IRS, IRC e IVA**, o que implica correcção dos mecanismos de variações máximas e de compensação;
- **prolongamento do regime transitório de “mecanismos de travão”** até estar solucionado o ponto anterior;
- clarificação e regularização, para todos os Municípios, das transferências dos **duodécimos da sua participação em IRS**;
- **correcção dos critérios de distribuição intermunicipal**, no Fundo Geral Municipal e no Fundo Social Municipal;
- **regulamentação dos poderes tributários** dos Municípios;
- **clarificação** dos resultados práticos de **aplicação da nova Lei à liquidação e cobrança de Derrama**;
- **eliminação da obrigatoriedade de Despachos casuísticos do Ministro das Finanças** para que determinados empréstimos sejam excepcionados do limite de endividamento.

## 6. QREN

Perante os grandes atrasos existentes na execução física e financeira dos projectos financiados pelo QREN, é necessário tomar medidas urgentes de **aceleração e simplificação**.

### 6.1. O período de 2007/2009

O QREN 2007/2013 está a terminar o seu terceiro ano de intervenção (2009) com **taxas de execução muito abaixo do que poderia ser considerado razoável**.

**A complexa estrutura de gestão** que foi criada tem vindo a revelar-se **muito pesada** no seu funcionamento, agravada para uma **teia de regulamentação específica muito densa** que se revela um autêntico “quebra-cabeças” para os seus utilizadores.

Em relação ao seu antecessor QCA III, o QREN apostou no seu reforço de 2 intervenções principais — a Qualificação dos Recursos Humanos e a Competitividade e Inovação, com aumentos significativos de peso relativo das suas dotações financeiras —, e na **redução acentuada do peso da terceira componente — Valorização do Território**.

É sabido que a orientação para **Valorização do Território é aquela a que os Municípios mais recorrem**, de acordo com as suas atribuições legais.

Esta opção revelou-se assim **penalizadora para a intervenção municipal**, situação que deverá transparecer em 2010/2011 com prováveis elevadas taxas de compromissos assumidos nos Programas Operacionais Regionais, nas suas componentes de valorização do território, e prováveis taxas muito inferiores de compromissos noutras áreas.

De registar, neste período, a **intervenção da ANMP** no acompanhamento aos desenvolvimentos da implementação do QREN, registando-se o **importante contributo dos seus representantes nas estruturas de gestão dos Programas Operacionais Regionais**, sem cuja acção, os atrasos que se verificam na execução seriam ainda muito maiores e mais graves.

E nestes atrasos não é demais salientar o **incompreensível e irresponsável atraso legislativo havido com as novas leis do associativismo municipal e das áreas metropolitanas** (mais de um ano e meio até à aprovação), que provocaram o tardio início de acções das Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas nos respectivos Programas Operacionais Regionais.

E isto apesar da permanente pressão da **ANMP** para que o processo legislativo avançasse.

### 6.2. Reprogramação

A **reprogramação do QREN**, a ser desenvolvida em **2010**, tem de ser um importante marco para **corrigir algumas tendências negativas e debilidades** existentes.

A reprogramação deverá **rever em alta** as dotações para a agenda de **Valorização do Território**, corrigindo, pelo menos parcialmente, os excessos



havidos, na redução do seu peso relativo, até um nível pelo menos equivalente ao atribuído no QCAIII.

Este **reforço**, nos casos dos Programas Operacionais Regionais, deverá ser principalmente orientado para os **Centros Escolares** (para permitir o cumprimento do **compromisso do Senhor Primeiro-Ministro**, repetidamente assumido e com compromissos já esgotados nos Programas Operacionais Regionais) para a **Regeneração Urbana**, para o **Ciclo Urbano da Água**, para a **Rede Viária**, para os **Equipamentos para a Coesão**, para a **Valorização e Qualificação Ambiental** e para a **Valorização Económica no Espaço Rural**.

Simultaneamente, **deverá ser revista em alta a taxa média de co-financiamento**, dadas as dificuldades dos promotores em assegurar as contrapartidas respectivas.

No caso do Programa Operacional de **Potencial Humano**, torna-se necessário que venha a **ser corrigida a situação de menorização e reduzida participação dos Municípios no Programa**.

Na gestão dos **Programas Operacionais Temáticos**, deverá ser corrigida a **composição das Comissões Directivas**, por forma a **integrar representantes da ANMP**, à semelhança do que se verifica nos Programas Operacionais Regionais, contribuindo assim para a dinamização da respectiva actividade.

### 6.3. Simplificação dos procedimentos

É necessário encontrar formas de **articulação eficaz entre as várias Autoridades de Gestão**, de forma a assegurar a **complementaridade dos investimentos financiados** pelos Programas Operacionais Temáticos e pelos Programas Operacionais Regionais.

A **simplificação dos Regulamentos Específicos** deverá passar por uma regulamentação geral, única, transversal, de âmbito regional, harmonizada entre NUTSII, podendo porém incorporar particularidades que as Autoridades de Gestão de cada Programa Operacional Regional, articuladas com a CMC, tenham por convenientes. As particularidades e especificidades das tipologias de investimento a concurso devem ser remetidas para os Avisos de Concursos.

**Deverão ser simplificados os procedimentos concursais**, conferindo maior autonomia às Autoridades de Gestão na aprovação dos avisos de abertura, e podendo optar pela modalidade de concursos em contínuo.

A prática aconselha a **redução das situações de consulta a entidades externas** e, quando legalmente indispensáveis, a redução a um máximo de duas semanas para se pronunciarem, sem o que deverá haver **aprovação tácita**.

Outro problema a corrigir deverá ser a **fixação de prazos objectivos para as diferentes fases dos procedimentos concursais**, assegurando que não haja mais de 100 dias entre o encerramento de um concurso e a data de celebração do contrato de financiamento.

Também **deverão ser simplificados os procedimentos respeitantes aos pagamentos e á certificação de despesas**, privilegiando os pagamentos contra factura, com prazo curto de conferência e amostragem fidedigna. Os pagamentos subsequentes deverão ficar condicionados à apresentação dos documentos de quitação correspondentes à facturação antecedente. **Os**

**pagamentos aos beneficiários não deverão poder exceder 30 dias**, após a respectiva aprovação.

#### **6.4. Contratualização com as Comunidades Intermunicipais**

A instituição em concreto das **Comunidades Intermunicipais** sofreu **atrasos de quase 2 anos, inteiramente da responsabilidade do Governo**, que **retardou a aprovação da Lei do Associativismo Municipal**.

Entretanto, uma vez criadas as CIM, o sistema de contratualização entre estas e as Autoridades de Gestão dos P.O. Regionais foi um importante sucesso da **ANMP** e dos Municípios, na defesa de medidas descentralizadoras da gestão do QREN.

Porém, a **burocracia tradicionalmente instalada tem vindo a obstaculizar sucessivamente o funcionamento do sistema** que se pretendia operacionalizar, impedindo que sejam efectuados pagamentos aos beneficiários dos investimentos que foram aprovados no âmbito da contratualização.

Esta situação anómala **tem de ser rapidamente regularizada, com o normal e rápido funcionamento dos fluxos financeiros**.

#### **6.5. Fornecimento de dados**

A **transparência e a clareza da utilização de dinheiros públicos**, nacionais e comunitários, são princípios inquestionáveis.

É incompreensível que, ao fim do terceiro ano do QREN **ainda não estejam a ser fornecidos à ANMP** — cujo Presidente até participa na Comissão Ministerial de Coordenação do QREN — **todos os dados referentes à execução do QREN e dos Programas Operacionais**, com o grau de discriminação necessário, quer por NUTSIII, quer por Município.

Este problema de **falta de transparência e de organização** terá de ser rapidamente eliminado, com a adequada **intervenção política que ultrapasse eurocracias instaladas**.

## **7. TRANSFERÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS**

O **XVII Congresso da ANMP** (Ponta Delgada, em Junho de 2007) aprovou o conjunto das **condições gerais** a que devem obedecer **quaisquer transferências de competências para os Municípios**. Essas condições gerais continuam válidas e devem ser reafirmadas:

- O exercício de novas competências deve sempre corresponder a uma **melhoria do serviço prestado** às populações a quem se dirigem;
- qualquer competência transferida tem sempre de ser acompanhada dos **meios financeiros necessários** ao adequado exercício da mesma.

- a nova realidade resultante das competências transferidas deve assegurar o **equilíbrio do sistema no seu todo**, garantindo os direitos e os serviços prestados aos cidadãos.
- **devem ser evitadas situações que originem cruzamentos ou sobreposições de competências entre Municípios e Administração Central**, respeitando-se a **homogeneidade da unidade de gestão e descentralizar**;
- **tem de ser devidamente identificada a competência a ser transferida**, no seu conceito, definição, conteúdo, objectivos, fornecimento de dados estatísticos, financeiros, normativos e regulamentares, indicadores de gestão, meios humanos, técnicos e patrimoniais envolvidos;
- **devem ser assegurados os direitos e deveres dos trabalhadores** eventualmente envolvidos na transferência;
- **durante o período negocial, não devem ter lugar quaisquer novos acordos ou protocolos de delegação de tarefas nos Municípios, ou iniciativas legislativas do Governo**, sobre a matéria em negociação, **á margem do processo negocial**;
- o regime de associativismo municipal ou de áreas metropolitanas deve ter em conta a potencial necessidade de **delegação de competências municipais em entidades intermunicipais**, o que não pode deixar de ser articulado com o processo de transferência de competências;
- haverá que ter em conta o potencial **papel das Freguesias**, face à possibilidade de **delegação de competências municipais**, em algumas das áreas a negociar, com particular realce para a **Acção Social** e a **Educação**;
- **as Assembleias Legislativas Regionais e as Associações de Municípios das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira deverão articular entre si** a aplicação da futura legislação sobre transferência de competências naquelas Regiões, tendo em conta as **especificidades regionais** e a existência de **Municípios com igual dignidade constitucional** em todo o território nacional.

### 7.1. Educação

No mandato agora terminado, o Governo pretendeu transferir para os Municípios competências no âmbito da **Educação**, sem ter, em muitos casos, a preocupação de estabelecer a forma adequada de concretizar tais medidas.

Oportuna e repetidamente, a **ANMP alertou para a forma incorrecta como o processo estava a ser desenvolvido**, mas o **Ministério da Educação ignorou todas as preocupações e propostas** que lhe foram colocadas.

Não obstante estarmos perante uma matéria sensível aos Municípios e para a qual há, na generalidade, um grande consenso, o processo foi objecto de críticas, principalmente relacionadas com a necessidade de se **adoptar um período experimental** que permitisse corrigir as situações que eventualmente se viessem a mostrar menos conformes.

**O tempo veio dar razão à ANMP.**

Assim, e relativamente ao conteúdo específico do DL 144/2008, de 28 de Julho, não obstante a previsão de transferência de diversas competências, as mesmas não foram, até à data, concretizadas, tendo-se assistido a uma **mera delegação anual e não universal de algumas dessas competências**.

De facto, a **componente de apoio à família e os transportes escolares do 3º ciclo** continuam a ser exercidos da mesma forma: a primeira através de protocolos anuais entre os Municípios e as Direcções Regionais de Educação respectivas, a segunda através de transferências financeiras da Direcção Geral das Autarquias Locais.

Quanto à **acção social escolar dos 2º e 3º ciclos**, a mesma continua a ser assegurada pelo Ministério da Educação, tendo havido, de forma desarticulada e desenquadrada do DL 144/2008, uma tentativa de efectivar a gestão de refeitórios concessionados (para quem assim o entendesse) e de refeitórios em exploração directa (para os Municípios subscritores do contrato de execução, apesar desta matéria estar fora daquele âmbito).

Das transferências de competências, de carácter não universal, e que dependem da celebração de um **contrato de execução**, (assumindo, desta forma, um carácter mais de «**delegação**» que de efectiva transferência e atribuindo um direito de «veto» à Administração Central relativamente à conveniência e interesse na sua subscrição), destacam-se os actuais **constrangimentos no âmbito do pessoal não docente**. Estes dizem respeito à ausência de regulamentação que enquadre as funções do responsável pela escola e as funções da Câmara Municipal, com respeito pela autonomia das duas entidades em causa e em prol de uma verdadeira gestão integrada de pessoal.

São frequentes os **conflitos de competências** sobre quem autoriza férias, quem nomeia funcionários, quem aceita justificações de faltas ou ainda quem procede à mobilidade destes trabalhadores.

De salientar ainda as responsabilidades a nível da **protecção da saúde destes funcionários, a cargo da ADSE**, durante o corrente ano de 2009, por força do estabelecido no contrato de execução e no diploma de execução orçamental, mas, sem qualquer garantia quanto aos próximos anos.

Quanto à **gestão do parque escolar**, não é demais referir que o financiamento previsto é manifestamente inadequado para a manutenção e apetrechamento das escolas dos 2º e 3º ciclos, face à ausência de um estudo que permita aferir de forma clara os custos-padrão, tendo em conta as diversas tipologias. A isto acrescem as **obrigações ambientais** relativas à substituição de materiais constantes das coberturas das actuais escolas, ou as advenientes do **Regulamento das Condições Térmicas dos Edifícios**, as quais, vão constituir, a curto prazo, encargos incomportáveis, sendo indispensável que a situação seja, desde já, enquadrada e equacionada.

Igualmente a **construção de novos edifícios** e o correspondente financiamento, devidamente enquadrados nas respectivas Cartas Educativas, tem que constar dos contratos de execução.

Relativamente às **actividades de enriquecimento curricular** — matéria que é promovida dentro ou fora do contrato de execução — é indispensável que se assumam a curricularização do «inglês», factor que irá contribuir para a verdadeira universalização da aprendizagem da língua e simultaneamente para a estabilização do quadro de docentes nesta área.

Uma nota ainda para o recente **alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos**. Urge equacionar a forma como este se vai reflectir nas competências municipais, designadamente nos transportes escolares e na sua articulação com o passe escolar.

Do que ficou, dito ressalta uma necessidade clara de **monitorização e avaliação** com vista ao aperfeiçoamento ou correcção de múltiplas situações.

A competência para este efeito é cometida ao **Observatório das Políticas Locais de Educação**, entidade que, para além de absorver a proposta inicial que a **ANMP** fez ao Ministério da Educação, visando a criação de mecanismos para acompanhamento e a implementação das novas transferências de competências, abrange igualmente as políticas educativas locais, associando o desenvolvimento dos trabalhos à comunidade científica.

No entanto, **esta estrutura infelizmente ainda não funciona**, não obstante a **ANMP** ter proposto participar financeiramente a sua actividade.

Importa pois **assegurar o real funcionamento do Observatório**, na missão que lhe foi atribuída.

**Todo este conjunto de transferências de competências, na área da Educação, está em aberto e carente de negociações conclusivas com o Ministério da Educação**, nas quais a **ANMP** se irá empenhar.

## 7.2. Saúde

Durante o mandato que agora se concluiu, a **ANMP** discutiu com o Ministério da Saúde a transferência de competências em relação a diversos domínios de intervenção daquele Ministério. As **hipóteses de trabalho existentes** incluíam:

- participação dos Municípios no **planeamento e programação dos equipamentos de saúde** e na definição das **políticas de saúde e serviços a disponibilizar** às populações, através da elaboração de Cartas Regionais e Cartas Municipais de Saúde, com definição de valências a funcionar;
- **construção e manutenção de instalações dos Centros de Saúde e suas extensões**, cabendo á Administração Central o respectivo financiamento;
- **participação municipal na gestão das instituições de saúde**, nomeadamente nos Conselhos da Administração dos Hospitais EPE e na gestão das Unidades Locais de Saúde, bem como nos diversos Conselhos Consultivos;
- **gestão municipalizada dos Hospitais de nível 1 (concelhios)** não integrados em Centros Hospitalares;
- **cessação de competências dos Delegados de Saúde** nos processos de viabilidade/instalação, construção e licenciamento municipal;
- participação no **diagnóstico da situação da Saúde Pública no Município** e na programação e avaliação de **programas e projectos que envolvam estilos de vida e comportamentos** para combate a problemas ligados às doenças cardio-vasculares, cancro, obesidade, doenças respiratórias, etc.;
- participação na definição de **programas de promoção de saúde e prevenção das doenças**, de âmbito concelhio — qualidade do ar, da água e da habitação, alcoolismo, toxicodependência, acidentes de

viação e domésticos, violência doméstica, actividade física e segurança alimentar, etc.;

- criação de uma **Comissão Municipal de Saúde Comunitária** na dependência directa do Presidente da Câmara Municipal para:
  - Diagnóstico da situação de saúde pública municipal;
  - programas de promoção de saúde e prevenção da doença;
  - minoração de efeitos de condições climatéricas extremas em sectores mais vulneráveis da população;
  - promoção de ambientes saudáveis;
  - situações de insalubridade;
  
- participação municipal na definição de **programas de cuidados continuados integrados nos Conselhos Locais de Acção Social**.

O conjunto de matérias elencado no ponto anterior **não teve qualquer concretização em competências municipais**, devido a diversas **suspensões, recuos e impasses, por parte do Ministério da Saúde**.

Pelo contrário, a **legislação aprovada pelo Governo** em matéria de organização dos serviços e funções de natureza operativa de saúde pública e ainda de competências das Autoridades de Saúde (D.L. nº 81 e nº 82/2009), deixa na dependência da vontade dos dirigentes das unidades de saúde, ou **ignora mesmo, a participação municipal nestas áreas**.

Verificou-se ainda que a instalação dos Agrupamentos de Centros de Saúde nem sequer respeitou a organização administrativa por NUTS II e III que o próprio Governo pretende que sirva de matriz para a reorganização dos serviços do Estado.

Entretanto, o Governo procedeu a uma política de **reestruturação e encerramento de serviços públicos de Saúde**, envolvendo maternidades, serviços de urgências e de atendimento permanente (SAP).

As medidas tomadas com esta reestruturação levaram ao afastamento daqueles serviços em relação às populações, o que provocou protestos generalizados, com o apoio dos Municípios respectivos.

O Ministério da Saúde acabou por propor e assinar **protocolos com alguns Municípios**, envolvendo **medidas compensatórias**, muitas das quais **estão por cumprir** e precisando de ser monitorizadas.

Em conjugação com o que ficou exposto, regista-se, a propósito, que o **Programa do Governo** consagra os seguintes pontos, no que se refere a **descentralização de competências para os Municípios, na área da Saúde**:

- Consolidação do papel dos Municípios na gestão dos agrupamentos de centros de saúde e no planeamento da rede de cuidados de saúde primários ao nível supramunicipal;
- criação de programas locais de promoção de modos de vida saudável, da saúde escolar e de redes de apoio comunitário aos idosos e aos doentes crónicos;

- exercício pelos Municípios de funções de autoridade local de saúde pública.

Perante este conjunto de situações, reafirma-se a necessidade de relançar a discussão com o Ministério da Saúde, tendo em vista a concretização das competências municipais atrás elencadas, o que **implica a confirmação da real vontade política do Governo, não verificada anteriormente.**

Simultaneamente, é necessário assegurar que **quaisquer alterações** nos serviços de saúde tenham como pressuposto uma **melhoria nos cuidados prestados** às populações, tendo em conta o **contexto local**, as **dimensões social e humana**, as **acessibilidades** e os **transportes**.

Estes pressupostos devem ser tidos em conta na indispensável **avaliação da situação dos serviços de saúde que foram encerrados ou reduzidos.**

### 7.3. Acção Social

O XVII Congresso da ANMP aprovou um conjunto de **matérias que deveriam ser transferidas para os Municípios no âmbito da Acção Social.** Contudo e não obstante o Governo ter mostrado abertura durante as negociações, **não se concretizou nenhuma** dessas novas competências.

Aliado ao momento de crise que vivemos actualmente, os Municípios têm, essencialmente junto das famílias, tentado minorar os seus efeitos, através de múltiplas medidas específicas.

Torna-se, assim indispensável **insistir com a necessidade de transferência de competências** nas matérias já seleccionadas e, simultaneamente, **enquadrar aquelas que hoje estão no terreno, no âmbito da actuação dos municípios.**

Preconiza-se que o **Conselho Local de Acção Social** seja transformado numa estrutura mais abrangente, a denominar como **Conselho Municipal de Acção Social**, que funcione como “estrutura-chapéu”, integradora das várias comissões/núcleos alargados que já funcionam a nível local (veja-se a título de exemplo, a Comissão Alargada das CPCJ(s)). Assim será possível agregar numa só estrutura, uma série de representantes institucionais que se vão repetindo, sempre os mesmos, em várias estruturas diferentes, com vantagens de tempo e eficácia inerentes a esta fusão.

Simultaneamente, deverá ser criado um **novo instrumento de planeamento**, de natureza estratégica, local, que vigore pelo período limitado de 4 anos, e que diagnostique necessidades e identifique recursos, com base nos diagnósticos dos chamados **Planos de Desenvolvimento Social.** Este instrumento deverá ordenar, de forma vinculativa, os recursos existentes, bem como a sua oferta e criação, seja em termos de **serviços**, seja ao nível dos **equipamentos**, por forma a, de acordo com critérios fundados de evolução e variabilidade, satisfazer com a máxima eficiência as necessidades crescentes das populações.

Em matéria de apoios **pecuniários ou em espécie a indivíduos ou agregados familiares em situação de especial precariedade ou vulnerabilidade**, deverá ser criado um regime jurídico que permita a intervenção municipal.

A atribuição destes apoios deverá assumir um carácter eventual, casuístico e temporário, pretendendo, sobretudo, dar resposta a contextos de emergência social.

Esta intervenção poderá estender-se a eventualidades como a invalidez ou as incapacidades temporárias para o trabalho, a situações de ruptura familiar, de desemprego, ou de mera e evidenciada carência económica grave.

Deverá ser condição de atribuição destes apoios, a existência de diagnóstico técnico que fundamente a situação de carência e vulnerabilidade. Isto implica que os indivíduos ou famílias que solicitam este apoio deverão passar, por uma fase de atendimento, seguida de acompanhamento, com um posterior período de inserção.

O **financiamento** para o exercício desta competência deverá ser assegurado através do **Fundo Social Municipal**, com uma distribuição territorial definida a partir de indicadores de acção social construídos com base na tipificação das intervenções que o Ministério do Trabalho e da Segurança Social tem levado a cabo nas várias zonas do País.

A **construção de equipamentos e criação de serviços no âmbito do apoio à 3ª idade e à deficiência** deverá passar pela criação de programas específicos de apoio e de financiamento que permitam aos **Municípios ou às Comunidades Intermunicipais**, o exercício desta competência - de forma directa ou indirecta — consoante as suas específicas necessidades, devidamente diagnosticadas. As soluções, integradas na lógica de planificação constante da Carta Social, deverão ser contratualizadas com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

#### **7.4. Inclusão Social – Valorização da base produtiva e novas políticas de intervenção social**

A partilha de responsabilidades entre as Administrações Públicas Central e Local dita a necessidade de intervir de forma mais eficaz nos **processos de exclusão social**, de carácter cada vez mais complexo e variável.

A necessidade de aperfeiçoamento e adaptação das políticas de Acção Social leva a que as intervenções públicas passem a assumir, cada vez mais, uma natureza territorial.

Os **Municípios** surgem, assim, enquanto entidades com uma especial **proximidade às populações**, como os **entes públicos melhor posicionados para a gestão desta tarefa**.

Simultaneamente, a proximidade das populações ao Poder Local coloca os Municípios numa situação paradoxal: privilegiada, no diagnóstico dos problemas, mas dificultada pelo grau de exigibilidade superior de quem procura soluções eficazes perante novos e diferentes problemas e desafios.

O conceito de **Inclusão Social** assumido pelos Municípios passará necessariamente pelo desafio do **exercício de novas competências** — muitas delas há  **muito praticadas já pelo Poder Local**, ainda que de modo **não juridicamente enquadrado** — processo este que deve ser assumido como urgente e prioritário.

Alicerçando este conceito de **Inclusão Social** na preocupação da valorização da base produtiva dos territórios como chave para o desenvolvimento local (social e económico) entrecruzam-se e evidenciam-se **duas linhas fundamentais**. São elas, a criação de um **sistema de incentivos à fixação de empresas e atracção de investimento** para os territórios periféricos ou mais desfavorecidos, aliada aos **instrumentos e políticas de intervenção social** de apoio às populações.



Os Municípios estão convictos de que só a **integração daquelas duas estratégias de intervenção** — a **valorização da base produtiva dos territórios** aliada a **políticas adaptadas de intervenção social** — poderá dar uma resposta coerente e verdadeiramente eficaz ao desafio da Inclusão cujos contornos, caracterizados por um contexto de desigualdades sociais crescentes, sobretudo em época de crise, se agravam, de forma significativa, todos os dias.

Assim, na perspectiva do combate à **exclusão e do combate** às desigualdades sociais, há que **explorar duas premissas fundamentais**:

- a que passa pela **valorização da base produtiva dos territórios**;
- a que se prende com a **intervenção dos Municípios nas novas políticas de Acção Social**, necessariamente interligada com a anterior.

A **ANMP** já desenvolveu um conjunto de propostas alicerçadas naquelas duas linhas condutoras que contribuirão, com toda a certeza, de forma decisiva, para a diminuição das desigualdades sociais no nosso território.

Preconiza-se, de uma forma genérica, um conjunto de **medidas agilizadoras e facilitadoras da fixação do investimento**, como sejam a criação de um enquadramento legal que permita aos Municípios, através de contextos fiscais e tarifários mais favoráveis, a adaptação dos instrumentos de planeamento às carências específicas das áreas em causa, ou a diminuição generalizada dos custos de contexto associados, aos processos de fixação de empresas.

Na perspectiva de coordenação, territorialização e adaptação das **respostas sociais**, propõem-se, entre outras medidas, no âmbito das **novas políticas de intervenção social**, a criação de instrumentos de planeamento adaptados (a **Carta Social**), e a revalorização do **Conselho Local de Acção Social** enquanto elemento agregador de todas as intervenções sociais no território, bem como a criação de programas específicos de apoio à construção de equipamentos e das respectivas valências de carácter social e a aposta na planificação e promoção da formação profissional a partir da dimensão intermunicipal.

De igual forma, o exercício de novas competências, pelos Municípios, nas áreas da **Saúde** e da **Educação**, constitui um contributo essencial nesta específica vertente das novas políticas de intervenção social, importando, explorar estas matérias, **de forma integrada**, no âmbito do conceito de **inclusão** aqui assumido pelos Municípios.

No plano do combate ao desemprego e pela **inclusão social**, a **ANMP** considera oportuno **voltar a propor ao Governo a criação do Fundo para o Investimento Local**, tendo por objectivo a realização de **obras geograficamente disseminadas por todo o território** nacional, **democratizando o investimento público**, e contribuindo decisivamente para **manter ou reforçar o número de postos de trabalho**.

Esta proposta da **ANMP**, **apresentada ao Governo em Fevereiro de 2009 e até hoje sem resposta**, foi entretanto lançada em diversos países da **União Europeia**, com **sucesso assinalável**.

Trata-se de uma **proposta do interesse nacional**, cuja **não apreciação pelo Governo continua a ser incompreensível**.

### 7.5. Reabilitação da rede hidrográfica

Constata-se que a **rede hidrográfica nacional** continua, em muitos dos seus troços, em condições que **colocam em perigo quer a segurança de pessoas e bens, quer a manutenção de equilíbrio ambientais**. Pretende-se por isso **assegurar a intervenção dos Municípios no planeamento, no licenciamento, na limpeza e conservação de linhas de água**, localizadas fora dos perímetros urbanos, de modo a serem tomadas medidas que **atenuem a possibilidade de ocorrência de riscos naturais**.

Neste sentido, o Congresso considera imprescindível que a intervenção dos Municípios, seja efectuada **num quadro de transferência de competências** efectuada ao abrigo da Lei nº. 159/99, e **não num processo avulso e pouco claro de pontuais delegações de competências**.

O **financiamento** de obras de reabilitação hidrográfica, justificado por um exercício de perequação nacional, é feito através do **Fundo de Protecção de Recursos Hídricos**, previsto no regime económico e financeiro da Lei da Água; este Fundo é constituído, maioritariamente, pelo produto das taxas pagas pelos utilizadores, com especial destaque para a parcela paga pelos Municípios, por via da taxa de recursos hídricos.

Em suma, está criado o seguinte cenário: **com verbas da Administração Local, a Administração Central está a celebrar acordos com os Municípios para que estes, com os seus próprios recursos, realizem obras, que não são da sua responsabilidade**, classificando este procedimento como **“partilha de responsabilidades e apoio mútuo”**.

Neste quadro, os Municípios contribuem para a reabilitação da rede hidrográfica nacional por **motivações de ordem ambiental e qualificação territorial**, mas também por **motivações ao nível da segurança de pessoas e bens**.

Mas os Municípios deverão ir mais além, afirmando-se como **efectivos responsáveis na gestão e no planeamento dos recursos hídricos** e não como simples emissores de pareceres, com carácter meramente consultivo e, muito menos, como submissos receptores de emanações dos serviços desconcentrados da Administração Central.

**Deverão ser transferidas para os Municípios as competências que, de forma casuística, têm vindo a ser empurradas para o Poder Local, através de pontuais delegações de competências** e, dessa forma, conseguir reabilitar e manter reabilitada a rede hidrográfica nacional.

Deve entretanto ser definido, em articulação com o Poder Local, o **regulamento de gestão do Fundo de Protecção de Recursos Hídricos**, com critérios transparentes e objectivos relativos aos procedimentos de apresentação e selecção de projectos, bem como as tipologias de apoios e beneficiários elegíveis.

### 7.6. Gestão de Áreas Portuárias

O Governo apresentou, no final da legislatura, uma **Proposta de Lei dos Portos** que representa um ataque **político à autonomia** e às competências constitucionalmente reconhecidas como municipais, na medida em que o legislador pretendia pôr e dispôr do território em causa, **sem ter em**

**consideração a necessidade de compatibilização ambiental e urbanística das Áreas Portuárias com o demais território nacional.**

A **ANMP** deverá defender, junto do Governo, que as Autoridades Marítimas têm, genuinamente, capacidade para administrar todas as actividades eminentemente relacionadas com a actividade marítima, designadamente no que concerne à política comercial do respectivo porto, à utilização dos recursos hídricos e sua fiscalização e outorgar títulos de utilização privativa de natureza logística. Porém, na génese da Lei dos Portos, deverá estar subjacente que **são os Municípios que têm competência política e técnica para ordenar, licenciar ou autorizar obras de edificação ou demolição, embargar obras de edificação, ordenar de forma coerciva a desocupação do domínio público quando ocupado ilegalmente, inclusive quando estas acções são executadas pelas Autoridades Marítimas. Todas estas situações têm de ser obrigatoriamente enquadradas nos Planos Municipais de Gestão Territorial e autorizadas pelos respectivos Municípios.**

Os Municípios cujos territórios dispõem de portos têm percepção da importância estratégica deste facto, a nível local, regional e nacional, pelo que deverão estar legalmente habilitados a aprovar, **em sede dos Planos Municipais de Gestão Territorial, as áreas que devem ser consideradas de reserva estratégica para o respectivo porto.** Por outro lado, a **ANMP** também deverá defender junto do Governo que a importância sócio-económica inerente aos portos impõe que a **gestão** destes seja **preferencialmente contratualizada com os Municípios ou com Associações de Municípios.**

Porque a **gestão urbanística é uma competência exclusiva dos Municípios**, seja em que território for, e porque os exemplos recentes são a prova prática de atitudes inconcebíveis em regimes democráticos, a **ANMP rejeitou totalmente a Proposta de Lei dos Portos** e continuará a pugnar contra quaisquer insistências de aprovação de legislação no sentido agora recusado.

### **7.7. Gestão das praias e zonas balneares**

De há muito que a **ANMP** defende a **transferência de competências na gestão das praias e zonas balneares**, até porque, na prática, os Municípios, perante a ausência de medidas de gestão destas áreas por parte da Administração Central e em nome do interesse local, **já a desempenham parcialmente há anos, sem que haja legislação que os habilite para tal.**

É necessário que se proceda à **revisão da legislação aplicável à gestão e limpeza das praias**, bem como ao **licenciamento de qualquer actividade económica** a instalar nas áreas em causa.

A transferência desta competência tem suporte na alínea *l)* do artigo 26.º da Lei 159/99 de 14 de Setembro, onde se prevê que os órgãos municipais venham a *"assegurar a gestão e garantir a limpeza e a boa manutenção das praias e das zonas balneares"*.

Assim **deverão ser formalmente transferidas para os Municípios as competências inerentes à gestão de todas as praias**, concessionadas ou não.

Deverão ser temas a regulamentar, o planeamento, o licenciamento de actividades, a segurança e assistência a banhistas, as obras, os melhoramentos e o financiamento.

Os **planos territoriais** devem corresponder aos programas determinados pela vontade política da autarquia, considerando que o **urbanismo e o planeamento do território em geral são competências eminentemente municipais**, que devem ser respeitadas, **em articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**.

A **gestão e o planeamento das áreas balneares** passam pela revisão, alteração e aprovação dos **Planos de Ordenamento da Orla Costeira** (cujos mecanismos de revisão devem ser agilizados) num processo efectivamente participativo, que deve acontecer num quadro claro e integrado de delimitação de competências e **no respeito rigoroso pelos instrumentos eficazes de planeamento do território, designadamente o PDM**. Este é o **único plano territorial a determinar a afectação do solo a classes e categorias de uso**, onde se justapõem todas as necessidades, públicas e privadas, direitos, interesses e pretensões que incidem sobre o território, integrando em si os contributos de Planos Sectoriais. Este paradigma de gestão e planeamento deve **terminar com a fragmentação das competências entre vários órgãos da Administração**, atendendo a que é esta fragmentação que está na origem das disfunções e das conflitualidades que existem no planeamento.

No ordenamento do litoral, por razões de segurança, de economia e operacionalidade, é necessário **demarcar em Plano Director Municipal, as diferentes classes de praias**, de acordo com a classificação prevista no respectivo Plano de Ordenamento da Orla Costeira.

Aos **Municípios** deve ser atribuída a **competência para a elaboração dos PAOC's** (Planos de Arranjo da Orla Costeira) e **outros Planos de Pormenor**. O planeamento destas áreas deve envolver não só a área balnear, mas toda a área funcional abrangente (estacionamentos, acessos e apoios de praia).

**Todas as intervenções no território, públicas ou privadas, devem ser objecto de licenciamento municipal**, devendo ser atribuídas aos Municípios competências para licenciar, no respeito pelos POOC's, as seguintes actividades:

- **Concessões** de praias;
- **instalações** de carácter precário ou permanente que permitam uma **qualquer exploração económica**, zonas de estacionamento e qualquer outra ocupação do espaço público;
- **venda ambulante** de quaisquer produtos;
- **apoios de praia**, definidos como o conjunto de instalações amovíveis destinadas a melhorarem a fruição de praia pelos utentes (barracas, toldos, chapéus de sol, passadeiras, etc.);
- **eventos** de natureza cultural, recreativa e desportiva;
- **publicidade**;

A **especificidade dos serviços de segurança, vigilância, prestação de socorro e salvamento e assistência aos banhistas** justifica que estes serviços sejam assegurados por uma entidade especializada, pelo que esta competência **não deve ser transferida para os Municípios**.

## 7.8. Liquidação e cobrança de impostos

A problemática das competências para a **liquidação e cobrança dos impostos que são receitas municipais** tem sido discutida desde há muitos anos a esta parte.

Os exagerados encargos cobrados pelo Estado aos Municípios para proceder á liquidação e/ou cobrança dos impostos que são receitas municipais (1,5% ou 2,5% dos montantes liquidados ou cobrados respectivamente), bem como ineficiências várias na transferência da receita para os cofres municipais, levaram a **ANMP** a encomendar um estudo fundamentado sobre esta matéria, o qual veio a ser executado por uma associação de municípios de Espanha, com experiencia prática de liquidação e cobrança de impostos para os seus associados.

**Esse estudo, elaborado em 2004, não veio a ter qualquer sequência de implementação por parte de nenhum dos sucessivos Governos do País.**

A actual Lei de Finanças Locais refere que os Municípios e as suas Associações (CIM) e as Áreas Metropolitanas podem deliberar proceder á cobrança dos impostos que são sua receita própria, “nos termos a definir por diploma próprio”.

Porém, e apesar de a Assembleia da República ter aprovado autorizações legislativas (na Lei do Orçamento de Estado) para o efeito, **nenhuma iniciativa legislativa foi tomada pelo Governo.**

Esta matéria continua assim na ordem do dia. Nos seus desenvolvimentos, **deverão ser ponderadas alterações havidas no sistema, desde 2004, com a criação do Portal das Finanças e todo o novo funcionamento do sistema de avaliações** decorrente do Código do IMI. Haverá que **ponderar as economias e deseconomias resultantes da manutenção do sistema centralizado ou da sua descentralização** para os Municípios.

A **ANMP** continuará a **defender a transferência de competências** para os Municípios nesta área, **avaliando de uma forma aberta e responsável o sistema no seu todo** e, sobretudo, as vantagens e desvantagens para os cidadãos/contribuintes.

## 7.9. Recursos humanos

Os problemas antecipadamente previstos pela ANMP e confirmados com as experiências recentes de **transferência de pessoal não docente do Ministério da Educação** para alguns Municípios, justificam que sejam adequadamente avaliados **processos de descentralização que envolvam transferências de recursos humanos.**

Qualquer que seja a área em que desenvolva a transferência de competências — Educação, Acção Social, Saúde, Ambiente, Ordenamento, Segurança, Protecção Civil, Finanças, Cultura, ou qualquer outra —, têm que ficar estabelecidas **com toda a clareza, e sem sujeição a múltiplas interpretações jurídicas**, todas as condições normativas, financeiras, funcionais e hierárquicas, que caracterizam a transferência em causa.

**Não são definitivamente desejáveis, nem aceitáveis, situações cinzentas e conflituais de cruzamento de competências de entidades diversas** sobre as mesmas pessoas.

Por outro lado, **os direitos, deveres e garantias dos trabalhadores envolvidos devem estar também claros e plenamente assegurados**, na sequência da respectiva audição.

Mas para que possam ser atingidos os objectivos de garantia de melhor serviço prestado que têm de sustentar obrigatoriamente qualquer transferência de competências, é necessário que seja assegurada uma **gestão integrada dos recursos humanos** afectos a todos os sectores em que incide a transferência.

Tal é o caso típico da Educação em que a transferência do pessoal não docente, desintegrada dos restantes recursos humanos das escolas e do próprio funcionamento do estabelecimento de ensino, veio gerar confusões administrativas, funcionais e hierárquicas, geradoras de conflitualidades indesejáveis para a melhoria dos serviços prestados que deveria ser atingida.

## 8. AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

### 8.1. Alterações climáticas

**A adaptação e mitigação dos efeitos das alterações climáticas passa por medidas que só são concretizáveis com o apoio do Poder Local**, sendo que algumas delas são mesmo competências municipais.

Em Portugal, apesar disso, os instrumentos fundamentais para o cumprimento dos objectivos globais não reconhecem o papel do Poder Local, razão pela qual a **ANMP** deve, por um lado, afirmar a determinação dos Municípios portugueses e a sua co-responsabilidade neste domínio e, por outro, **reclamar do Governo o reconhecimento da relevância da intervenção do Poder Local nas estratégias nacionais de adaptação e mitigação dos efeitos das Alterações Climáticas**.

No quadro das competências municipais, a tónica coloca-se em reduzir, sempre que possível, o consumo de energia, evitar desperdícios, promovendo a eficiência energética, bem como proporcionar o aumento do recurso a energias renováveis, reduzir a necessidade de utilização do transporte individual, promover políticas de mobilidade suave (o uso de veículos menos poluentes, do transporte público e de viagens a pé), promover e aumentar a biodiversidade, e alargar e conservar áreas naturais e espaços verdes, melhorar a qualidade da água, promover o seu uso racional e eficiente, melhorar a qualidade do ar, reduzir a produção de resíduos, aumentar a reutilização e a reciclagem, promover a construção sustentável.

O princípio da subsidiariedade coloca os Municípios em evidência para gerirem os desequilíbrios que afectam o mundo moderno e, especialmente, para criarem condições de adaptação aos efeitos das alterações climáticas. E porque **as ameaças globais exigem respostas locais**, impõem-se as seguintes **medidas da parte dos Municípios**:

- **Aderir às estratégias de combate às alterações climáticas** que reconheçam a importância da intervenção municipal;

- **ter em conta as alterações climáticas nas suas políticas** sociais, económicas e ambientais e estabelecer estratégias de mitigação e adaptação, planos de acção, incorporando-os nas estruturas municipais, monitorizando e apresentando periodicamente o resultado das acções;
- **mobilizar, sensibilizar e educar os cidadãos para a causa da Protecção do Clima** encorajando-os para uma mais ampla participação neste domínio, no espírito duma Cidadania activa.
- **subscrever o Pacto de Autarcas para o Clima** e comprometer-se com as acções nele previstas contando, para o efeito, com o envolvimento da **ANMP**, que se assumirá como estrutura de apoio, nos termos do acordo de parceria com a Direcção Geral de Energia e dos Transportes da Comissão Europeia.

Entretanto, é **necessário que o Governo assuma**, por seu lado, as seguintes medidas:

- **Reconhecer a relevância da intervenção do Poder Local nas estratégias nacionais de adaptação e mitigação dos efeitos das Alterações Climáticas**, criando para o efeito quadros legais, financeiros e demais condições necessárias à sua concretização, articulando com o Poder Local a fixação de objectivos e metas e as formas de as alcançar;
- **transferir para os Municípios**, nos termos da Lei 159/99, **competências ao nível do controlo da qualidade do ar**, designadamente ao nível da avaliação, gestão e manutenção das redes de controlo, estabelecimento de planos de acção quando se verificarem alterações de limite com risco para as populações, definição de zonas de risco e sua aplicação ao planeamento e gestão do território, adopção de medidas preventivas, resolução de situações existentes que afectem o conforto e a saúde dos cidadãos, informação ao público;
- **retomar o Projecto de Mobilidade Sustentável lançado com a ANMP em 2006** e que o Governo limitou a cerca de 40 Municípios defendendo-se que esses Municípios devem ser considerados como casos-piloto e que o **programa deve ser alargado** ao maior número de autarquias.

## **8.2. Compromissos do V Fórum Mundial da Água (Istambul, 2009)**

Face ao recorrente **fracasso do grau de execução de compromissos assumidos em anteriores iniciativas**, com consequências perniciosas ao nível das expectativas criadas, especialmente junto das populações mais carenciadas, a **Associação Nacional de Municípios Portugueses viu aprovada, a nível mundial, a sua proposta de criação de um mecanismo de monitorização** dos compromissos assumidos pelas autoridades locais e regionais, no **V Fórum Mundial da Água**, realizado em Istambul, em Março de 2009.

Uma **ampla adesão dos Municípios portugueses ao Pacto de Istambul**, subscrevendo os compromissos e monitorizando a execução dos mesmos, vai contribuir para a credibilização dos resultados destes eventos mundiais mas vai, sobretudo, **contribuir para a correcção das graves assimetrias** que persistem neste domínio. Neste quadro e no âmbito dos Objectivos do Milénio, os

**Municípios portugueses estão empenhados em contribuir para a criação de um mecanismo de apoio financeiro às populações mais desfavorecidas**, canalizando verbas provenientes das facturas da água para tal fim.

Neste âmbito, **os Municípios deverão assumir as seguintes medidas:**

- **Subscrever o Pacto de Istambul sobre a Água, para as Autoridades Locais e Regionais**, aderindo ao sistema de monitorização e permitindo a avaliação periódica do grau de execução dos compromissos assumidos;
- **contribuir para os objectivos do Milénio**, utilizando as relações históricas e projectos de **geminção com Municípios de países em desenvolvimento**, como meio privilegiado para ampliar capacidades técnicas, humanas e financeiras e maximizar a utilidade e a participação na plataforma de monitorização;
- contribuir para a **sustentabilidade dos serviços de abastecimento e de saneamento de água**, que devem manter a sua raiz de serviço público essencial, independentemente do modelo de gestão que o Município eleja;
- **fazer da gestão da água uma das suas prioridades políticas**, apoiando-se no princípio de que os recursos hídricos devem ser distribuídos de forma racional e equitativa entre todos os utilizadores, por razões sociais e de saúde pública, mas também para apoiar o emprego e a actividade económica;
- desenvolver um quadro institucional, legal, financeiro e fiscal que possibilite a mobilização de verbas provenientes da factura da água dos diferentes sectores utilizadores (urbano, agrícola e industrial) para acções de **cooperação solidária descentralizada com os Municípios de países em desenvolvimento** tendo em vista a **criação de um fundo financeiro**, constituído a partir de uma percentagem do montante que cada consumidor paga pela água que consome.

### 8.3. Gestão de Recursos Hídricos

**Aos Municípios deve ser cometido o papel de efectivos agentes nos domínios do licenciamento, da fiscalização, gestão e planeamento dos recursos hídricos**, e não o papel de meros receptores de emanações das Administrações de Regiões Hidrográficas, como tem vindo a acontecer. De facto as ARH, ao abrigo da Lei da Água, estão a delegar nos Municípios competências nesta matéria.

Registe-se, aliás, que não fazendo o Município parte da administração directa ou indirecta do Estado, não se concebe, no plano estritamente jurídico, que possam existir delegações de competências entre órgãos de pessoas colectivas diversas.

Os **serviços de abastecimento e de saneamento de água** devem manter a sua raiz de **serviço público essencial**, independentemente do modelo de gestão que o Município escolha, no exercício do princípio da autonomia do Poder Local.

Torna-se necessário desenvolver um modelo de **perequação financeira** para que os investimentos no sector, **em áreas de menor densidade**, possam ser feitos sem agravar os preços dos serviços de abastecimento e saneamento para custos socialmente insustentáveis.



Deverá ser encontrado um modelo de **equilíbrio tarifário** que permita a recuperação dos custos, promova a utilização eficiente dos recursos hídricos e atenda às condições sociais e económicas da população.

No que respeita à nova **Taxa de Recursos Hídricos, (TRH)** nomeadamente no que refere à sua aplicação dominial (sobre ao terrenos da faixa dos 50 metros da linha de praia-mar), é urgente que o Governo resolva definitivamente o problema da sua titularidade.

Em regra, tais terrenos são privados e, por isso, pagam IMI. Não faz sentido que também paguem TRH, por se localizarem em zona de Domínio Público Hídrico, no pressuposto de serem do Estado e estarem sob ocupação. Esta situação foi recentemente agravada pelos novos valores da TRH serem exageradamente altos.

#### 8.4. Planos de Ordenamento da Orla Costeira

A **orla costeira** é uma parte do território que está sujeita, de forma particular e dinâmica, à acção de vários processos naturais que podem degenerar para **situações de risco**. Na eficiente gestão dos riscos costeiros assume especial destaque a articulação e cooperação entre os Municípios e as respectivas Administrações de Região Hidrográfica, IP. (ARH, IP).

De modo a mitigar as consequências que resultam das situações de risco, **deve a ANMP protocolar com o Governo** a troca de informações úteis, em termos de protecção civil e de planeamento, bem como incentivar a colaboração dos Municípios, quer na colocação da sinalética disponibilizada pela respectiva ARH, IP, quer na desburocratização da emissão de licenças de actividade que se pretendam desenvolver nestes territórios.

O processo de revisão dos POOC deveria ter sido realizado a montante do início dos processos de revisão dos PDM, o que não aconteceu. A **ANMP** deverá assim **reforçar, junto do Governo, a solicitação de que o processo de revisão dos POOC seja iniciado de imediato e assuma carácter de urgência**, devendo, nesta tarefa, ser considerada uma Zona Costeira num intervalo territorial de 1 a 3 km, consoante as características biofísicas dos territórios a delimitar.

Paralelamente deverá ser acompanhada, com especial atenção, a elaboração do **Plano Sectorial para a Zona Costeira**, assim como deverá ser requerido o **envolvimento dos Municípios** na constituição e delimitação das **áreas protegidas marinhas**, não só por serem entidades que têm competências específicas no ordenamento do território, mas também porque são aquelas que executam a gestão do território de forma integrada e multi-sectorial.

#### 8.5. Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP)

Apesar de **Portugal** ser um **país deficitário em fontes de energia fósseis**, por vezes os valores naturais são colocados acima de qualquer avaliação de forma simplista, sem que seja sequer estudada a forma de compatibilizar a sua preservação com o potencial aproveitamento de outras fontes de energia. É o caso do que se passa com a **energia eólica**.

Neste âmbito deve a **ANMP** propor que os **POAP's sejam**, nesta matéria, **mais estratégicos do que regulamentares**, de modo a que as **medidas inibidoras**

**sejam flexibilizadas**, sempre que esteja em causa o **aproveitamento de uma fonte energética renovável**. Paralelamente a esta flexibilização, poderão e deverão ser tomadas medidas mitigadoras dos impactos que potencialmente possam interferir com os valores naturais que são objecto de protecção.

**Deverá a ANMP negociar e protocolar com o Governo um conjunto objectivo de tarefas e competências que actualmente são da responsabilidade de diversos organismos da Administração Central** e que os **Municípios poderão desempenhar de forma mais eficiente**. Tais são os casos do licenciamento de pequenas intervenções, de actividades, de infra-estruturas e de vias de comunicação que estejam previstas no Plano.

A **ANMP** deve continuar a acompanhar com particular atenção as questões relativas ao **licenciamento de pequenas pedreiras**, na medida em que, na maioria das vezes, estão em causa explorações centenárias, que são o principal factor de fixação da população local, em virtude de serem a principal fonte de rendimento para muitas famílias.

#### **8.6. Revisão e implementação do Plano Rodoviário Nacional (PRN)**

A **ANMP** tem conhecimento que o **Governo pretende transferir para os Municípios**, de forma *“ad hoc”*, **3.400 km de vias rodoviárias**, situação que afectará 71% dos Municípios do Continente. Esta pretensão foi reforçada pelo facto de **estas vias não constarem do contrato de concessão que foi estabelecido entre o Estado e a EP-Estradas de Portugal, S.A.** Acresce que a proposta de Estatuto da Rede de Estradas Nacionais contempla a possibilidade de acabar com a obrigatoriedade de aquela empresa só poder acordar com os Municípios a transferência de vias, depois de as colocar em perfeitas condições de circulação.

De referir ainda que, **em 2006, já tinha sido transferida para os Municípios 67% da extensão total** que estava projectada em 2001, **sem que os Municípios receptores fossem ressarcidos financeiramente** para assumir a gestão destas vias. Paralelamente, foi alterada a distribuição da receita do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos dele não Isentos (ISPPEI) com o objectivo de financiar a rede nacional de estradas, ou seja, a EP – Estradas de Portugal, S.A.

Assim, e atendendo a que o **PRN 2000 já tem 13 anos**, circunstância que faz com que este seja um **plano obsoleto**, **deverá a ANMP propor ao Governo a reformulação do mesmo**. Esta reformulação deverá ser alicerçada na análise de custos – benefícios, onde constem os traços gerais das prioridades, a calendarização e os meios orçamentais (quantitativos e suas fontes), necessários para a requalificação das vias existentes, em detrimento da construção de novas vias. Isto porque esta última opção implica, em muitas situações, a duplicação de traçados, o agravamento dos impactes ambientais locais e o dispêndio de mais recursos naturais e financeiros.

A estes factos acresce a necessidade de, a médio/longo prazos, ser necessária a manutenção de tais novas infra-estruturas, o que representaria o acréscimo exponencial de custos para o país.

Ainda neste contexto, a **ANMP** deverá **propor ao Governo o início de negociações** com o objectivo claro de definir os preceitos legais e financeiros, para além dos já consignados na legislação em vigor, que devem estar

subjacentes à **transferência das vias para a responsabilidade dos Municípios**, nomeadamente através da **reactivação do protocolo de 2002**, depois de devidamente actualizado.

Deve ainda a **ANMP** denunciar a **tentativa de desresponsabilização da EP – Estradas de Portugal, S.A. relativamente aos 3.400 km de vias a desclassificar**, através da proposta de Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, com o qual também pretende o Governo que aquela empresa passe a ter competências para interferir na gestão do território, violando o princípio da Autonomia do Poder Local.

### 8.7. Licenciamento de obras públicas

Vêm sendo detectados cada vez mais problemas concretos provocados pelo **lançamento de obras públicas da Administração Central sem audição dos órgãos autárquicos** competentes no território respectivo.

Esta prática vem provocando **dificuldades insolúveis**, desde a impossibilidade de ligação às infraestruturas de saneamento básico, à desarticulação com a rede viária existente ou à impossibilidade de estacionamento.

Este tipo de situações vem sendo identificado mesmo em **violação de Planos Directores Municipais ratificados pelo próprio Governo**.

Reforça-se assim a necessidade, cada vez mais premente, de assegurar a **audição vinculativa prévia ao Município**, antes de serem lançadas obras públicas da Administração Central.

### 8.8. Infraestruturas para redes de nova geração

As **Redes de Nova Geração (RNG)** permitem a **integração de diferentes tipos de serviços** (telefone, internet, televisão, televisão e vídeo), com economias de custos ao nível da operação e da manutenção, em convergência de serviços e com ganhos de qualidade de serviço.

**São necessários investimentos avultados, para a criação das infra-estruturas e modernização tecnológica**, inerentes à implantação e exploração destas redes. Se a sua evolução ficar apenas sujeita a uma lógica de mercado, onde os aspectos do investimento e seu retorno são determinantes, será de esperar um **agravamento das assimetrias nas acessibilidades**, também em matéria de redes de comunicação, em face do carácter periférico duma determinada zona e do poder de compra das populações respectivas.

Não se conhecendo ainda o alcance territorial detalhado destes projectos, **deve garantir-se uma efectiva generalização do acesso às zonas rurais**.

Ao pretender-se uma **efectiva cobertura nacional**, é importante garantir que, em função da procura desencadeada por qualquer cidadão ou empresa, desde que sustentada — em zona empresarial, comercial, agrícola ou residencial — tenha uma resposta por parte do operador «incumbente» para esse território. Isto para que, em qualquer ponto do país, independentemente da solução tecnológica adoptada, **seja garantido que, pelo menos um operador, estará em condições de fornecer, nesse local, serviços integrados de Redes de Nova Geração**. Só assim será garantido um verdadeiro **serviço público**.

Por outro lado, importa acautelar que **não se pretenda desresponsabilizar o Estado e os operadores das suas obrigações** de prestação de um serviço universal, discriminado dessa forma os cidadãos e **remetendo para os Municípios responsabilidades que não são suas.**

### 8.9. Novas tecnologias de informação e comunicação

São **Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs)** as tecnologias e métodos para comunicar surgidas no contexto da Revolução da Informação.

A maioria delas caracteriza-se por agilizar, horizontalizar e tornar menos palpável (fisicamente manipulável) o conteúdo da comunicação, por meio da digitalização e da comunicação em redes (mediada ou não por computadores) para a captação, transmissão e distribuição das informações (texto, imagem estática, vídeo e som). Considera-se que o advento destas novas tecnologias (e a forma como foram utilizadas por governos, empresas, indivíduos e sectores sociais) possibilitou o surgimento da "sociedade da informação".

Neste contexto, **é inevitável o envolvimento dos Municípios** a diversos níveis.

Por um lado, **como utilizadores**, as autarquias, enquanto detentoras de informação relevante e, com funções de licenciamento, taxação e fiscalização, terão as NTIC's como um factor crítico de sucesso.

Por outro lado, **como auxiliares à utilização**, à medida que se alarga o universo coberto pelas NTIC's, mais importante se torna o combate à infoexclusão, área em que também se têm destacado as autarquias, com a **criação de espaços Internet de acesso livre, gratuito e apoio técnico.**

Também **garantido condições utilização**, ao nível das infra-estruturas de telecomunicações, em particular com o desenvolvimento das Redes de Nova Geração (RNG), as autarquias terão de se debater com mais um factor que, se não for acautelado, contribuirá para o desequilíbrio entre populações. A **falta de acessibilidade ao nível das RNGs pode ser um factor de exclusão**, como no caso das empresas tecnológicas, que farão depender a sua instalação da existência de infra-estruturas de telecomunicações – as vias por onde fluirão os seus produtos ou serviços.

### 8.10. Cadastro rústico

O **cadastro rústico** em Portugal está numa situação da mais **profunda desactualização**, tornando-se num instrumento frequentemente não utilizável para os fins que justificam a necessidade da sua existência.

Em quase todo o país, o cadastro existente é geométrico, manual e está desactualizado há muitas dezenas de anos, dadas as transmissões havidas nas propriedades, quer por compra e venda, quer por sucessão.

No que se refere à **gestão das áreas florestais**, quer do ponto de vista do seu **ordenamento**, quer do ponto de vista de **prevenção contra incêndios**, é situação normal a do absoluto desconhecimento, por parte das autarquias, de quais são os limites das parcelas existentes ou de quem são os seus proprietários.

Também do **ponto de vista fiscal**, os serviços de Finanças esbarram frequentemente com a ignorância sobre quem são os contribuintes e que transmissões de propriedades foram feitas desde há dezenas de anos.

Estas situações impedem o ordenamento e desenvolvimento florestal, a tomada de diversas medidas de prevenção contra incêndios florestais, e a liquidação e cobrança de IMI Rústico, que se transformou numa receita insignificante e frequentemente simbólica.

O Instituto Geográfico Português abriu um **concurso público internacional** para a execução duma primeira fase do novo cadastro da propriedade fundiária.

Porém, esta primeira fase abrange **apenas 7 Municípios** (Loulé, São Braz de Alportel e Tavira, Seia e Oliveira do Hospital e Paredes e Penafiel), estando previstos **15 anos** para a execução da total cobertura nacional.

Sendo este prazo claramente inaceitável, a ANMP defenderá a **redução do prazo de execução da cobertura nacional para 3 anos**, tendo em conta a experiência de Espanha, nesta matéria.

Considera ainda a **ANMP** que os **Municípios deverão apoiar** a aceleração do ritmo de execução deste projecto, através da **afecção de receitas do IMI Rústico e da nomeação de mediadores locais para apoio logístico** às equipas a trabalhar no SINERGIC.

## 9. QUESTÕES INTERNACIONAIS — FORAL/CPLP

Institucionalizado em Lisboa, a 26 e 27 de Março de 2009, aquando do “*II Encontro de Governos Locais Lusófonos*”, o “**Fórum das Autoridades Locais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**” é uma organização de concertação e de cooperação internacional das Autoridades Locais e dos representantes das Associações Nacionais de autoridades locais de **Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste**.

A sua sede fica instalada em Lisboa durante o próximo biénio, nas instalações da Delegação da **ANMP**, havendo o **Presidente da ANMP** sido eleito pelos seus pares como Presidente do Conselho Directivo (“A Presidência do Fórum é rotativa e bienal) e, o Secretário-Geral como Secretário-Executivo (“...eleito para um mandato de dois anos”).

Como Vice-Presidentes foram empossados a Governadora Provincial de Luanda (Angola), o Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM) Brasileiros, o Presidente da Associação Nacional de Municípios Cabo-Verdianos (ANMCV), o Presidente da Câmara Municipal de Bissau (Guiné-Bissau), o Vice-Presidente da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), o Presidente da Associação das Autarquias e Região Autónoma de São Tomé e Príncipe (AARA/STP) e o Administrador de Dili.

Aquando do Acto constitutivo, em Lisboa, foram aí objecto de aprovação os respectivos Estatutos, Linhas Gerais de Actuação e a Declaração de Lisboa, todos elementos estruturais para o funcionamento e actividade futura do ForalCPLP.

Iniciou-se, entretanto, a dinamização das actividades previstas e aprovadas nas suas “Linhas Gerais de Actuação”, dinamizando-se, ao momento, a **adesão da Sociedade Civil** organizada, no sentido da sua sustentabilidade e da operacionalidade das suas linhas pragmáticas, de que se destacam a **formação de funcionários e eleitos locais**

em África e Timor-Leste e, também e nomeadamente, a consecução de **projectos-piloto de construção/reabilitação de infra-estruturas**, a par do “**lobbying**” conjunto em organizações e outros areópagos internacionais com vista à defesa, promoção e valorização da **língua portuguesa**.

De enfatizar a **adesão recentemente efectuada de empresas e Instituições nacionais, com presença nos 8 Países** da Comunidade de Língua Portuguesa, o que possibilitará não só alavancar a componente financeira dos projectos a implementar, como, e também, potenciar mais-valias e uma cooperação mais estreita, estabelecendo-se pontes com as Autoridades Locais, em benefício dos Cidadãos.

Seguir-se-ão passos idênticos, sólidos e pragmáticos, na abordagem ao **mundo universitário** e ao **voluntariado**, constituindo-se assim uma massa crítica que dê substrato teórico e operacional à nossa Organização conjunta, a qual caminhou já no sentido do seu reconhecimento institucional através do pedido de **adesão à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**, e, ao lado e com o mesmo Estatuto, da Assembleia Parlamentar também aí representada.

Foi, entretanto, objecto de consulta, a **adequação do enquadramento jurídico-constitucional português** à nova realidade e praxis da **cooperação descentralizada internacional**, sendo previsível que a breve trecho as nossas diligências possam ter sucesso, no sentido de que o “Compromisso Social” das empresas possa ser fomentado e reconhecido fiscalmente.

Deverá assim a **ANMP** continuar a **insistir com o Governo** para a consagração normativa do conceito de **Mecenato para a cooperação**, enquanto reconhecimento dos princípios e práticas que, nomeada e principalmente, no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, consubstanciam a Solidariedade de que o Municipalismo é porta-bandeira e defensor extremo, como linhas mestras da sua intervenção internacional.

A **cooperação no seio da CPLP** é uma opção estratégica forte do municipalismo português, a qual contribui sobremaneira para os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, em sede da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), perspectivando-se que, com a dinamização do Foral/CPLP, se possam ampliar e cumprir tais metas.

Assumimos esse desafio - o qual é fulcral, também, para o **cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, das Nações Unidas** - sendo este imperativo moral, ético e civilizacional, um compromisso que não permite delongas e para o qual uma concertação entre o Poder Local e o Poder Central é, absolutamente, essencial e estratégico.

Consequentemente, o Governo tem de assumir as suas responsabilidades nos compromissos assumidos, no plano internacional, pelo Estado Português, não sendo despendendo enfatizar que a **Ajuda Pública ao Desenvolvimento acordada não está a ser cumprida**.

É, por outro lado, imperioso que, também a nível interno, os **protocolos firmados com a ANMP**, de apoio à cooperação intermunicipal com os Países Africanos de Língua Portuguesa — via “Acordo de Parceiros”, **celebrados com o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)** — possam ser devidamente respeitados e cumpridos.

## 10. QUESTÕES DE GESTÃO MUNICIPAL

### 10.1. Protecção Civil

O edifício da **Protecção Civil Municipal** tem vindo a ser construído nos últimos anos, mas carece ainda de muitas novas medidas para atingir os objectivos desejáveis.

É necessário **reforçar os recursos financeiros** relativos à criação, implementação e funcionamento da Protecção Civil Municipal, nomeadamente através da atribuição de uma percentagem sobre os **prémios de seguro** contra o fogo e o transporte de mercadorias perigosas, incluindo o seguro de carga e o seguro das viaturas especificamente destinadas a este tipo de transportes, e sobre o valor dos prémios de seguros agrícolas, pecuários e florestais.

Também deverá ser receita municipal, para este objectivo, uma parcela dos **impostos que incidem sobre os combustíveis, tabaco, e álcool**.

Enquanto não se concretizar o proposto no ponto anterior, os Municípios deverão implementar uma **Taxa Municipal pela prestação de serviços no domínio da Prevenção de Riscos e da Protecção Civil (TMPC)**, em consonância com o previsto no regime geral das taxas das Autarquias Locais (Lei nº. 53-E/2006, de 29 de Dezembro) e com o regulamento municipal-tipo, elaborado em parceria com a Secretaria de Estado da Administração Local e a Secretaria de Estado da Protecção Civil, incidindo a mesma sobre as **actividades económicas de risco**, a **exploração de madeiras** e a titularidade de **património imobiliário**.

Necessária é também a criação de **programas de financiamento** – no âmbito do equipamento e infra-estruturas e outros meios técnicos – **para os corpos de bombeiros dos Municípios**, análogos aos previstos para os corpos de Bombeiros Voluntários.

É também indispensável a regulamentação da Lei nº. 65/2007, de 12 de Novembro, no que respeita à criação de **carreiras da Protecção Civil**, possibilitando que os assuntos sejam tratados por pessoas com o perfil adequado.

Deverão ser criadas normas rigorosas de **tipificação dos Corpos de Bombeiros**, assentes nas necessidades efectivas, quer de equipamentos, quer de infra-estruturas.

É ainda necessário dar consagração legal ao princípio segundo o qual a **distribuição de meios pelos Corpos de Bombeiros** existentes na área de um Município está sujeita à emissão de **parecer vinculativo da respectiva Câmara Municipal**.

O Governo deverá proceder à revisão do DL nº. 106/2002, de 13 de Abril, que estabelece o **Estatuto de pessoal dos bombeiros da Administração Local**, adaptando-o ao novo regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos Corpos de Bombeiros.

Noutras vertentes, o fomento do **associativismo florestal**, bem como a criação de **Empresas Municipais Florestais** e de **Centrais de Biomassa** são caminhos a aprofundar.

A continuação da execução de medidas de sensibilização e fiscalização no âmbito da **Defesa da Floresta Contra Incêndios**, tendentes a diminuir os

comportamentos lesivos da preservação da floresta, é essencial para assegurar a adequada prevenção.

## 10.2. Gestão de pessoal

A panóplia de matérias e funções atribuídas aos Municípios exige um **corpo de funcionários qualificados** e capazes de contribuir para a resolução dos mais variados problemas.

Sendo inequívoco o papel relevante daqueles, está a **ANMP** consciente que o bom desempenho das respectivas funções está ligado às **condições que a própria administração propícia aos seus trabalhadores**, bem como aos mecanismos que permitam aos executivos municipais gerir, com eficácia e de forma eficiente, os seus recursos humanos.

No entanto, **nem sempre as alterações legais coincidem com estes objectivos**, quer porque **não foram atingidas as expectativas de valorização das carreiras** há muito esperadas pelos trabalhadores, quer porque a **aplicação das novas regras** aos trabalhadores da administração local é demorada, por **atrasos na publicação de diplomas regulamentares**. Por outro lado, a existência de **entendimentos não uniformes**, e por vezes lesivos para os trabalhadores da administração local, sobre matérias cruciais para a evolução das suas carreiras, como foi a recente situação relativa à aplicação do SIADAP e à contagem de pontos para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório, **agravam os problemas de gestão de pessoal**.

Acresce ainda o facto de o legislador, por vezes, criar **regimes próprios para a administração central**, esquecendo-se que a administração local vive situações afins, **ficando os trabalhadores municipais claramente em desvantagem**, como aconteceu recentemente com o regime de horas extraordinárias.

A este propósito refira-se ainda que as **alterações legislativas** não podem abranger apenas determinadas carreiras, privilegiando alguns grupos ou sectores com maior capacidade de organização. Se a reforma não for universal e global, vai criar **desajustamentos que originam injustiças**.

Mas o actual momento pauta-se igualmente por um conjunto de **novos regimes legais** que exigem dos serviços, e dos trabalhadores em especial, um esforço acrescido face à multiplicidade de questões e dúvidas geradas com a publicação das novas regras, **frequentemente pouco claras**.

A constante e sucessiva produção legislativa não permite um estudo rigoroso e acautelado das matérias, proporcionando **entendimentos por vezes díspares e contraditórios**.

Por isso, a **formação** é cada vez mais indispensável, aumentando a responsabilidade do **Centro de Estudos e Formação Autárquica**, entidade que mantém uma permanente actualização de cursos e de acções de curta duração. É necessário que **sejam facultados ao CEFA os meios** que lhe permitam descentralizar ainda mais a sua actividade, proporcionando a frequência de maior número de trabalhadores da administração local em acções de actualização, ao longo do País.

O reconhecimento do povo português ao Poder Local passa também pelo **trabalho e dedicação dos seus trabalhadores**.



### 10.3. Contratação pública

Salvaguardando o cumprimento dos princípios nucleares da **contratação pública**, tais como o da concorrência, o da igualdade, o da estabilidade, o da publicidade e o da transparência, torna-se **necessária a revisão do novo regime** de restrições em matéria da escolha das **entidades convidadas**.

As novas regras têm-se revelado controversas e contraproducentes, na medida em que – visando introduzir notas de abertura no procedimento de Ajuste Directo –, bloqueiam a correcta e adequada gestão dos dinheiros públicos, quando **inviabilizam a contratação com operadores económicos** que tenham ultrapassado os limites consagrados, em termos de valor contratual acumulado, embora **oferecendo as melhores condições de mercado** e observando todos os demais requisitos legais.

### 10.4. Defesa do consumidor

Há determinadas funções que, mercê do princípio da subsidiariedade, da proximidade com as populações e por razões de eficácia, independentemente dos interesses em causa, devem ser exercidos pelos Municípios.

No caso particular da **protecção ao consumidor**, não é despidendo referir que a mesma é transversal às atribuições prosseguidas pelos Municípios, sejam elas no âmbito do abastecimento de água, seja na prestação de serviços diversos.

Por isso, quer seja por atribuição directa, quer seja por se cruzar com todas as outras matérias, a **defesa do consumidor deve constar da actividade desenvolvida pelos Municípios**.

Acresce ainda que também as cada vez maiores variedade e complexidade de produtos, serviços e técnicas de comercialização, que chegam diariamente ao consumidor, justificam uma intervenção dos Municípios nesta área.

E tais mudanças acarretam também novos desafios e responsabilidades acrescidas, sendo geradoras de situações lesivas dos direitos, interesses e legítimas expectativas dos consumidores.

Ciente desta realidade, a **ANMP** reitera a proposta já apresentada ao anterior Governo, no sentido de serem criadas condições que permitam o **alargamento de serviços de apoio ao consumidor a todos os Municípios**.

### 10.5. Julgados de Paz

Os **Julgados de Paz** são instituições do Estado, o qual detém soberanamente o poder jurisdicional, cabendo-lhe viabilizar a prestação da justiça.

Todavia, numa lógica de **justiça de proximidade**, os Julgados de Paz decorrem de uma localizada avaliação de interesses.

Por esse motivo, têm os **Municípios** sido **convidados a colaborar com o Ministério da Justiça** para a implementação destas instâncias.

Naturalmente que a existência dos Julgados de Paz, de forma descentralizada, constitui uma **mais-valia para as populações**, quer pela proximidade, quer pela facilidade e simplicidade na propositura das acções ou da sua resolução através da mediação.

Mas, em abono do princípio da legalidade, os **Municípios devem prosseguir as atribuições que lhes estão cometidas.**

Porém, nas atribuições municipais delimitadas pela **Lei 159/99**, **não encontramos qualquer alusão à Justiça** pelo que, o envolvimento dos Municípios só encontra justificação no princípio da subsidiariedade e na respectiva contratualização.

Há assim que estudar **normativos que enquadrem a intervenção municipal nesta área**, por forma a reformular os protocolos existentes e a criar a matriz para essa verdadeira contratualização.

Os Municípios concordam com a criação dos Julgados de Paz, por todo o território. Porém, **não podem ser as autarquias a pagar o seu funcionamento**, ainda por cima numa situação em que **não detêm atribuições nem competências na área da Justiça.**

## 11. NOTA FINAL

O **XVIII Congresso da ANMP** discutiu e aprovou um vasto conjunto de propostas que reflectem as principais preocupações da actualidade da vida do Poder Local, perspectivadas no trabalho do **próximo mandato**, tendo como objectivo final, sempre presente, um **melhor serviço às populações**, obtido através da **correção das assimetrias regionais.**

Para atingir esse objectivo, é essencial garantir e **reforçar a autonomia do Poder Local.** O Governo e os seus serviços têm de perceber, de uma vez por todas, que os **Municípios não são serviços dos Ministérios**, não estão na sua linha hierárquica e não estão por isso disponíveis para obedecerem, ou mesmo receberem, ordens ilegítimas. **Os Municípios têm de ser tratados com a dignidade institucional** de um parceiro, de um **parceiro que é autónomo.**

Se há dúvidas, deverão fiscalizar, nos termos que a Lei prevê. Mas isso não lhes permite continuar a adoptar formas de **menorização das Autarquias locais**, que reduzem a sua autonomia administrativa e financeira.

O reforço da autonomia do Poder Local passa também pelo reconhecimento do seu papel insubstituível na sociedade portuguesa, fazendo todo o sentido que se aprovelem mecanismos que regulamentem o **acesso dos Municípios ao Tribunal Constitucional** e que estes passem a estar representados no **Conselho de Estado**, órgão de consulta do Presidente da República.

A criação das **Regiões Administrativas**, em situação de inconstitucionalidade por omissão há mais de 30 anos, tende a ser **cada vez mais consensual** no plano interpartidário, justificando-se que se avance com este novo e descentralizador patamar institucional, **articulado com as Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais** já no terreno.

Este novo edifício institucional, resultante da reforma administrativa do Estado, deverá ser completado com o **reforço das formas de participação dos cidadãos**, no qual os Municípios se empenham cada vez mais, com formas imaginativas e recurso a novas tecnologias.

Para que o Poder Local desempenhe o papel dinamizador do desenvolvimento local que pretende assumir, carece de **novas competências e dos meios financeiros** que lhe permitam exercer eficazmente a sua actividade.

Para isso, tem de ser assumida a **revisão da Lei de Finanças Locais**, por forma a inverter a tendência registada desde 2007, da **cada vez menor participação dos Municípios no montante global dos impostos**. E é também necessário que sejam reforçadas as possibilidades de acesso dos Municípios ao QREN, e a sua **participação na respectiva gestão**, nomeadamente nas Comissões Directivas dos Programas Operacionais **Temáticos**.

E estas matérias, carecem cada vez mais, de **legislação clara e transparente**, não sujeita a interpretações divergentes dos agentes que a utilizam, como vem acontecendo com o articulado da nova Lei de Finanças Locais.

E, em matéria de transparência, realce-se o papel da **ANMP** na vanguarda do processo que irá generalizar a toda a Administração Pública os **Planos de Prevenção contra a Corrupção**, em colaboração com o Tribunal de Contas.

O importante núcleo de **competências a transferir** para os Municípios aprovado **há 10 anos (!!!)** na Lei nº. 159/99, continua por concretizar em mais de 80%. E, entretanto, algumas das transferências a efectuar foram **meras delegações temporárias de competências** que têm de ser consideravelmente corrigidas, como no caso da **Educação**.

As áreas da **Ação Social**, da **Saúde** e do **Ambiente e Ordenamento do Território** são áreas prioritárias a descentralizar, havendo que ter em conta que a promoção do desenvolvimento local tem de incluir os objectivos de **inclusão social** e de **usos compatíveis com a defesa do Ambiente**, em vez de este ser usado como arma de arremesso contra os interesses das populações.

Refira-se em matéria de Ambiente, o papel da **ANMP** na dinamização da subscrição e implementação do **Pacto dos Autarcas para o Clima**, promovido pela União Europeia, e com importante iniciativa a decorrer em Copenhaga, na data do nosso Congresso.

A necessidade de implementação de medidas concretas para a **Inclusão Social** passa pela aprovação da proposta da **ANMP**, apresentada ao Governo em Fevereiro de 2009, e ainda sem qualquer resposta, de criação de **Fundo para o Investimento Local**.

Na procura permanente da melhoria das condições de vida das populações respectivas, os Municípios não esquecem, entretanto, a importância da cooperação com as autoridades locais dos países lusófonos, através do recém-criado **Foral/CPLP**.

A promoção do desenvolvimento local passa por todas as medidas incluídas neste importante documento de **“Linhas Gerais de Actuação”** para o mandato de 2009/2013.

**Portugal sairá a ganhar** se estas medidas e propostas forem levadas à prática por todos os agentes envolvidos — Governo, Assembleia da República, Municípios e serviços da Administração Central.

**O melhor serviço às populações passa por aqui! O futuro passa por aqui!!!**