

## **LINHAS GERAIS DE ACTUAÇÃO**

### **1. ENQUADRAMENTO DO XV CONGRESSO**

O anterior Congresso da **ANMP** (XIV) realizou-se em Abril de 2004, há pouco mais de um ano e meio, sendo o agora XV Congresso antecipado em relação à habitual periodicidade bienal, em virtude do novo calendário eleitoral que passou as eleições locais de Dezembro para Outubro do ano final dos mandatos autárquicos.

Neste período de 20 meses, estiveram em funções três Governos diferentes, sendo de ter em conta a sucessão de acontecimentos que se registaram na vida política nacional.

Assim, em Julho de 2004, três meses após o XIV Congresso, houve mudança de Governo. Em Novembro de 2004, quatro meses depois, foi anunciada a queda do Governo empossado em Julho, o qual passou a ter funções de mera gestão corrente. Em Fevereiro de 2005, realizaram-se eleições antecipadas para a Assembleia da República, das quais resultaram uma nova maioria e um novo Governo, empossado em Março. Em Outubro de 2005, realizaram-se as eleições autárquicas.

As sucessivas mudanças de Governo verificadas, com alterações não apenas dos seus membros, mas também das estruturas de cada Governo anterior, levaram a dificuldades imprevisíveis no trabalho de implementação das decisões do XIV Congresso da **ANMP**, dada a variação frequente de interlocutores governamentais.

Perante a situação política vivida no País, as Conclusões aprovadas pelo XIV Congresso não tiveram, na maioria dos casos, condições políticas para que lhes fosse dada sequência, em especial no que se refere às questões mais substanciais - regulamentação de novas competências, finanças locais e ordenamento do território.

Resulta daqui a necessidade de o XV Congresso retomar algumas das questões discutidas e aprovadas em Abril de 2004, actualizando-as face à realidade actual.

### **2. BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO 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 palavra-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 destas 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.

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.

Contrariando estas tendências, foi apesar de tudo possível assegurar a aprovação pela Assembleia da República de alguns novos diplomas estruturantes, como são os casos da Lei-Quadro para a Transferência de Novas Responsabilidades para os Municípios (Lei nº 159/99), a qual continua lamentavelmente por regulamentar, da nova Lei das Atribuições das Autarquias e Competências dos seus Órgãos (Lei nº. 169/99) e respectivas alterações e a nova Lei das Finanças Locais (Lei nº. 42/98) também com alterações já introduzidas em 2001 que levaram à desejada estabilização nos cálculos dos montantes globais e dos critérios de repartição dos Fundos Municipais, o que se verificou até ao corrente

ano de 2005, embora se perspetive novo período de instabilidade face ao Orçamento de Estado para 2006.

Contudo, a situação actual da autonomia do Poder Local permanece insatisfatória, tendo mesmo vindo a ser agravada nos últimos meses, através de medidas legislativas avulsas penalizadoras dos Municípios.

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 fraco ou mais exposto da corrente, 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, situação que objectivamente enfraquece a posição da **ANMP** na negociação de condições para transferência de novas competências, ao nível nacional. Este tipo de situações tem vindo a revelar-se de particular gravidade em matérias de Educação, de Protecção Civil, 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.

### **3. COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL**

As políticas interna e da União Europeia, através dos vários Quadros Comunitários de Apoio, não conseguiram contribuir para a correcção de assimetrias regionais, antes se verificando o agravamento das mesmas, na comparação em relação à riqueza criada.

O quadro seguinte é elucidativo.

Regiões	PIB -1995 % do total	PIB – 2002 % do total	Aumento do PIB entre 1995 e 2002 % acréscimo em cada região face ao total	População % do total
Norte	30,1%	28,4%	25,6%	35,3%
Centro	14,1%	14,2%	14,3%	17,3%
Lisboa e Vale	43,7%	44,5%	46,0%	33,5%
Tejo	4,5%	4,2%	3,8%	5,1%
Alentejo	3,5%	4,0%	4,9%	3,8%
Algarve	1,8%	1,9%	2,1%	2,6%
Açores	2,4%	2,7%	3,3%	2,4%
Madeira				

<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
--------------	------------	------------	------------	------------

(Fonte – INE)

Constata-se que as desigualdades inter-regionais não só não foram corrigidas, como continuaram a acentuar-se.

Verifica-se que Lisboa e Vale do Tejo, com 33,5% da população portuguesa passou de 43,7% para 44,5% de riqueza criada, aumento que correspondeu a 46% do acréscimo do PIB nacional.

A mesma tendência registaram o Algarve e a Madeira. O Algarve, com 3,8% de população passou de 3,5% para 4% de riqueza criada, correspondendo a 4,9% de acréscimo havido. A Madeira, com 2,4% de população, passou de 2,4% para 2,7%, correspondente a 3,3% de acréscimo.

Entretanto, os Açores e o Centro registam crescimentos muito ligeiros. Os Açores, com 2,6% de população, passou de 1,8% para 1,9% de riqueza criada, obtendo 2,1% de acréscimo total. O Centro, com 17,3% da população, passa de 14,1% para 14,2%, correspondendo a um acréscimo de 14,3% de total.

Ao inverso, o Norte e o Alentejo, decresceram o seu peso na riqueza criada. O Alentejo, com 5,1% de população, baixou de 4,5% para 4,2%, correspondendo a apenas 3,8% do acréscimo global registado. O Norte, com 35,3% da população, baixou de 30,1% para 26,4%, correspondendo a 25,6% de acréscimo registado.

Estes valores são coerentes com a situação decorrente do "efeito estatístico" que irá ser tido em conta no próximo período de programação das Políticas de Coesão da União Europeia, para 2007-2013. De facto, em Portugal, Lisboa passa para o Objectivo 2, enquanto que a Madeira passa para "phasing-in" no mesmo objectivo e o Algarve para "phasing-out", no mesmo caminho, visto que passam a ser estas as regiões portuguesas com um PIB per capita superior a 85% da capitação média europeia a 25.

Porém, o que é grave é que a distância dos que criaram mais riqueza para os que criaram menos riqueza acentuou-se, e isto em especial de Lisboa, Algarve e Madeira, por um lado, para o Alentejo e Norte e mesmo para os Açores e o Centro, por outro lado.

Especial atenção tem ainda que ser dada ao agravamento de assimetrias internas nas próprias NUT's II, como são as situações do Norte, se se comparar o que se passa em Trás-os-Montes como o Grande



Porto, ou do Algarve, no que se refere aos Municípios do interior norte algarvio, estes com a agravante de estarem incluídos no “phasing-out”, de saída do Objectivo 1.

Ao contrário do que algumas cabeças bem-pensantes por vezes querem fazer crer, essa correcção de assimetrias, cada vez maiores, não depende e muito menos é originada por políticas locais, de nível municipal. Se as políticas de coesão europeias e de nível nacional o não conseguem, muito menos o conseguirão os Municípios.

É necessário que o próximo Quadro de Referência Estratégica Nacional adopte apoios a políticas regionais que, de uma forma coerente, tenham em conta a situação descrita, a qual não só não pode continuar a agravar-se como tem de ser invertida.

Só de conjugação de políticas nacionais de incidência regional, com os instrumentos das políticas de coesão europeias, será possível inverter aquelas tendências.

O contributo do Poder Local para a correcção de assimetrias regionais, dentro das suas actuais competências, está dado, na medida do que lhe era possível. Ao longo dos últimos 30 anos, novas infraestruturas e novos equipamentos foram construídos, criando condições para a fixação das populações e para a instalação de novos investimentos produtivos. O Poder Local só poderá dar novos passos com a concretização da descentralização, algo que os sucessivos Governos muito têm proclamado e prometido, mas que nunca é concretizado. Basta pensar na concretização das transferências de competências estipuladas na Lei n.º. 159/99, a serem regulamentadas no prazo de 4 anos, isto é até 2003 e que continua, no final de 2005, por concretizar em mais de 90%.

Só com uma verdadeira política de descentralização, mais vasta aliás de que o previsto na Lei 159/99, será possível ao Poder Local dar novos contributos para a correcção de assimetrias regionais, correcção que, reafirma-se, depende essencialmente do lançamento de políticas de coesão económica, social e territorial aos níveis nacional e regional.

#### **4. QUESTÃO CENTRAL - A 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.



A autonomia do Poder Local pressupõe a existência de uma tutela de carácter sucessivo e meramente inspectiva. Características que são claramente ultrapassadas nas práticas política e administrativa do Poder e da Administração Centrais em Portugal. As tutelas prévia, correctiva ou de mérito não são aceitáveis no enquadramento constitucional português.

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, abordada mais adiante.

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 a arrogância 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.

Cada vez mais intoleráveis são também as pressões permanentes para cedências de terrenos e para participações em investimentos que não são competência dos Municípios. As anedotas tristes sobre terrenos oferecidos gratuitamente pelos Municípios para investimentos governamentais, que são depois

pagos à Direcção Geral do Património a peso de ouro quando é necessário alargar uma rua, ou um cruzamento, para melhorar a segurança rodoviária à volta desse equipamento, multiplicam-se cada vez mais.

#### **4.1. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA**

No contexto geral da Autonomia do Poder Local, a autonomia administrativa carece ser reforçada através de:

- 4.1.1. Combate sem tréguas a todos os actos legislativos ou de prática política ou administrativa, que tenham subjacente o tratamento dos Municípios como se fossem serviços dependentes da Administração Central;
- 4.1.2. Regulamentação de todas as competências previstas na Lei nº. 159/99, e que, seis anos depois, continuam quase todas no papel, sem concretização;
- 4.1.3. Definição dos contratos-tipo e custos-padrão que permitam a contratualização do exercício de competências delegadas pelo Estado nas Associações de Municípios de diversos tipos;
- 4.1.4. Consolidação do exercício da tutela inspectiva, assegurando-se a realização de uma inspecção ordinária pelo menos uma vez por mandato;
- 4.1.5. Extinção dos mecanismos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, passando o seu exercício a ser feito "à posteriori", com a consequente responsabilização e penalização dos eventuais infractores;
- 4.1.6. Reforço dos mecanismos internos de decisão sobre a organização de serviços e formas de gestão, bem como dos meios de controle interno, quer nos serviços municipais, quer nas estruturas empresariais com capitais municipais;
- 4.1.7. Fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento pelos órgãos autárquicos do funcionamento e resultados das empresas com capitais municipais;
- 4.1.8. Reforço da disponibilização de informação e da transparência dos actos de gestão dos órgãos, dos serviços e das empresas municipais;
- 4.1.9. Revisão geral da legislação sobre recursos humanos nas autarquias locais, cuja submissão ao figurino existente para a Administração Central constitui, cada vez mais, um obstáculo a uma eficaz gestão de recursos humanos, com especial relevo para o que se refere ao recrutamento e à nomeação de dirigentes, à avaliação do desempenho, ao sistema remuneratório e à ADSE;

#### **4.2. AUTONOMIA FINANCEIRA**

Também no que se refere à autonomia financeira, a consolidação do regime existente carece de novos passos:

- 4.2.1.** Reafirmação da necessidade de o Estado assegurar o equilíbrio e a equidade na repartição dos recursos públicos, diminuindo assimetrias regionais, face às diferentes capacidades de assegurar a auto-suficiência financeira por parte de Municípios com dimensões e características diferenciadas;
- 4.2.2.** Revisão da Lei das Finanças Locais, numa forma sustentável e que garanta estabilidade, evitando alterações substanciais aos critérios de repartição dos Fundos Municipais;
- 4.2.3.** Reforço dos pesos dos Fundos de Base Municipal e de Coesão Municipal, com revisão dos indicadores a utilizar para cálculo deste;
- 4.2.4.** Regulamentação dos poderes tributários dos Municípios, envolvendo:
  - reavaliação urgente dos prédios rústicos e de sua tributação;
  - regularização do cadastro em todo o País;
  - possibilidade de diferenciação de fixação de taxas de derrama a aplicar pelo mesmo Município;
  - fixação pelas Assembleias Municipais de isenções, reduções e majorações de taxas dos impostos sobre o património;
  - liquidação e cobrança dos impostos que são receitas municipais, pelos próprios Municípios, conforme estudos apresentados ao anterior e ao actual Governo.
- 4.2.5.** Alargamento da possibilidade de criação de taxas municipais sobre:
  - extracção de materiais inertes em explorações a céu aberto;
  - ocupação ou utilização do solo, subsolo e espaço aéreo de domínio público municipal, designadamente por empresas nos domínios das comunicações e do gaz;
  - instalação de antenas parabólicas;
  - instalação de antenas dos operadores de telecomunicações móveis;
  - divulgação de mensagens publicitárias destinadas a serem visíveis do espaço do domínio público, ainda que afixadas em propriedades privadas, excluindo as de natureza político-partidária;
  - comercialização de madeiras;
  - actividades económicas geradoras de riscos significativos na área da protecção civil;
  - estadia de hóspedes em estabelecimentos hoteleiros.
- 4.2.6.** Participação na receita de Imposto sobre Produtos Petrolíferos;
- 4.2.7.** Criação de novos instrumentos de carácter fiscal, sem aumento da carga tributária;

- 4.2.8. Tipificação contratual e padronização de custos, aumentando a transparência na contratualização de cooperação técnica e financeira;
- 4.2.9. Revisão das regras de classificação das receitas municipais transferidas do Orçamento de Estado, bem como das relações da despesa com os encargos com pessoal;
- 4.2.10. Regularização da situação criada com a suspensão da Lei das Finanças Locais, no que se refere ao acesso ao crédito;
- 4.2.11. Regularização da situação anómala criada com a suspensão da Lei das Finanças Locais, no que se refere ao cálculo do montante global dos Fundos Municipais.

### 4.3. AUTONOMIA NO PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Questão essencial no âmbito do exercício da autonomia é a do planeamento e gestão do território.

O ordenamento do território e o urbanismo são competências eminentemente municipais, devendo como tal ser exercidas, e, por maioria de razão, quando os adequados instrumentos de planeamento territorial estejam devidamente aprovados e ratificados pelo Governo.

- 4.3.1. O PDM deve, obrigatoriamente e uma vez válido, ser o único plano territorial a afectar o uso do solo, a definir as classes e categorias de uso, e os restantes planos devem reverter para ele os seus contributos.

Para o PDM poder desempenhar o seu papel director e insubstituível, há que rever a legislação que o regulamenta, no sentido da agilização dos mecanismos de aprovação. Não é possível manter o actual ritmo de demora de 2 a 6 anos para que um PDM seja finalmente válido e eficaz. Isto implica simplificar as Comissões de Acompanhamento e responsabilizar os seus membros, por forma a que não sejam meros portadores de correspondência.

Por outro lado, a prática revela a necessidade de criação de um patamar final de discussão política, antes da ratificação, entre o Município e o membro do Governo responsável, para afinação das dificuldades surgidas nas etapas anteriores do processo, de carácter mais técnico. Têm de ser responsabilidade e competência municipal o planeamento e a gestão da totalidade do território, incluindo as praias, as áreas portuárias, as áreas classificadas, as áreas de RAN e de REN, com a definição de usos compatíveis com essas realidades e amortizando as conflitualidades com os residentes, por forma a evitar o abandono e a degradação potenciadores de incêndios e outros flagelos.

Esta situação obriga e faz sentir cada vez mais a necessidade de regulamentos municipais para construção fora dos perímetros urbanos.

- 4.3.2.** Ainda neste âmbito, cada vez mais urgente se torna a criação e regulamentação dos Planos de Pormenor Estratégicos, tendo em vista possibilitar a resposta em tempo útil a projectos estruturantes e de dimensão relevante, inicialmente não previstos nos instrumentos de planeamento territorial em vigor.
- Poderão, por esta via, ser consideravelmente minorados os "custos de contexto" e os casos de puro e simples abandono do local previsto para o investimento e sua "deslocalização" para onde se torne mais expedito concretizá-lo, normalmente em Espanha.
- 4.3.3.** Todas as intervenções, privadas ou públicas, no território, deverão ser objecto de avaliação e licenciamento municipal, por forma a evitar sobreposições insustentáveis ao planeamento e infraestruturas existentes.
- 4.3.4.** Estando constitucional e legalmente definido que a tutela exercida sobre as autarquias é inspectiva, é definitivamente inaceitável a tutela técnica prévia e de mérito, que vem sendo exercida pelos mais diversos serviços da Administração Central. E isto com a agravante, face ao apetrechamento dos Municípios com quadros técnicos cada vez mais experientes, de os pareceres e informações emanados daqueles serviços serem emitidos por técnicos frequentemente menos experientes ou apetrechados que os técnicos municipais.
- 4.3.5.** O licenciamento municipal deve tender cada vez mais para mecanismos de responsabilização dos técnicos pelos seus projectos e pelas construções edificadas, sendo aqueles certificados pelos respectivos organismos profissionais e cabendo ao Município verificar a conformidade.
- 4.3.6.** Na sequência das experiências já em curso, deverá caminhar-se para a generalização da criação e utilização de sistemas digitais interactivos e de informação geográfica, nos processos de licenciamento.

## **5. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESBUROCRATIZAÇÃO, NA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO**

A organização dos serviços municipais terá, mais do que nunca neste novo mandato, de ser voltada para a melhor prestação de serviços ao cidadão.

Perante os serviços municipais, o cidadão tem de ser tratado como o cliente perante a empresa — tem de ser bem tratado e melhor servido naquilo que compete à autarquia. Os serviços municipais existem para prestar serviços aos cidadãos e não para que os munícipes sirvam os serviços.

A qualidade dos serviços terá de ser assim uma preocupação chave neste novo mandato.



Organização de serviços e qualidade deverão conduzir ao caminho da certificação de qualidade, via em que o êxito das experiências municipais em curso permite vislumbrar os melhores resultados.

Estes caminhos que não são novos, mas que ainda estão longe de ser universais no Poder Local, permitirão dar os passos adequados para a desburocratização, a simplificação e a agilização dos procedimentos.

As tecnologias de informação hoje disponíveis na Sociedade de Informação e do Conhecimento, de acesso cada vez mais democratizado e universalizado, aliadas à utilização de adequadas técnicas de organização e métodos, que “não permitam a informatização do caos”, deverão facilitar a relação interactiva com o cidadão e com os agentes económicos, bem como a articulação e cruzamento “on-line” da informação produzida pelas múltiplas entidades que ainda intervêm em cada processo de licenciamento e fiscalização.

## **6. O CONGRESSO SUBLINHA**

O Congresso afirma que o vasto conjunto de soluções de âmbito nacional preconizadas no presente documento constituem um insubstituível contributo para os problemas do país e para a melhoria do bem-estar das populações e salienta que:

- 6.1.** A descentralização é o caminho indispensável para Portugal e é insuportável que esteja a ser adiada há 30 anos;
- 6.2.** Não é tolerável a tendência para que os mais diversos Ministérios e serviços da Administração Central procurem colocar os Municípios como seus fornecedores gratuitos de serviços, bem como que os mesmos Ministérios e serviços procurem financiar-se através da cobrança de serviços a pagar pelos mesmos Municípios, violando também aqui, frontalmente o princípio da reciprocidade;
- 6.3.** A legitimidade democrática dos órgãos autárquicos não é inferior à dos órgãos de soberania, assentando até em maiorias bem mais substanciais, pelo que os Municípios não aceitam um tratamento minorizado, como se fossem órgãos políticos de segunda classe, exigindo definitivamente o respeito absoluto pela autonomia do Poder Local;
- 6.4.** O cumprimento da Lei das Finanças Locais e a regulamentação da Lei n.º 159/99, já com 6 anos, (transferência de competências para os Municípios) são incontornáveis, indispensáveis e urgentes;



- 6.5.** O cumprimento, pelo Governo e para com os Municípios, dos princípios da reciprocidade, da solidariedade institucional, de subsidiariedade e da parceria, são indispensáveis para o regular funcionamento das instituições, pelo que a **ANMP**, enquanto representante de todos os Municípios portugueses, não pode ser marginalizada ou excluída dos processos de negociação decorrentes na vida política nacional, em matéria de Poder Local.