



CONCLUSÕES

XIX CONGRESSO DA ANMP

Coimbra, 9 de Julho de 2011

O XIX Congresso da **ANMP** incidiu os seus trabalhos em **3 áreas temáticas fulcrais** — a abordagem de um conjunto de **questões de carácter institucional**, a discussão em torno do exercício crescente de novas **competências sem os correspondentes meios**, e o estudo da evolução negativa recente da **situação financeira dos Municípios**.

Constituem **partes integrantes destas conclusões**, os **documentos** específicos apresentados ao Congresso e referentes a cada uma das áreas temáticas discutidas.

- 1.** Do conjunto de **“Questões Institucionais”** abordadas, salientam-se como principais linhas de orientação definidas:
 - 1.1.** Criação da **Comissão Nacional de Administração Local**, com composição, competências e funcionamento a definir por diploma legal, como **espaço institucional de diálogo** da Administração Central com o Poder Local.
 - 1.2.** Criação de uma **Autoridade Inspectiva da Administração Local**, entidade pública com independência funcional e técnica, tendo por missão o exercício de atividade inspectiva no quadro da tutela sobre as Autarquias Locais, **no respeito pela autonomia do Poder Local**, constitucionalmente consagrada.

- 1.3. Equiparação** do regime da **responsabilidade dos titulares de cargos políticos das Autarquias Locais** ao regime estabelecido para os **membros do Governo**.
- 1.4. Equiparação** do regime do **dever de testemunhar dos Presidentes de Câmaras Municipais** ao regime estabelecido para os **membros do Governo**.
- 1.5. Eliminação** da obrigatoriedade de pagamento de **contribuição para o áudio visual** (definido pela Lei nº. 30/2003), para equipamentos e serviços municipais como a iluminação pública, os semáforos, os programadores de regra de jardins, os furos de captação de água, os painéis informativos, as instalações sanitárias públicas, as fontes luminosas, os cemitérios, as estações elevatórias de esgotos, etc..., etc...
- 1.6. Revisão do Código de Expropriações**, por forma a garantir a simplificação da tramitação dos processos, a definição e clarificação dos regimes de cálculo para justa indemnização e o aperfeiçoamento das regras sobre formação, incompatibilidades, impedimentos e remunerações dos peritos.
- 1.7.** Eliminação do regime de **retenção de receitas municipais**, aplicado em 2010 e 2011 pelo Governo, para pagamento de **presumíveis Serviços de Saúde** prestados aos funcionários das Autarquias Locais, devendo-se regressar ao regime de **pagamento dos serviços de saúde efetivamente prestados**, através da apresentação aos Municípios, de informação discriminada das despesas relativas à ADSE.
- 1.8.** Adopção, para os **projetos de especialidade de gás e eletricidade**, do princípio geral estabelecido no regime jurídico da urbanização e da edificação, no sentido de que também aqueles projetos sejam instruídos com o **termo de responsabilidade do técnico responsável**, não havendo necessidade de os mesmos serem apreciados pelos serviços municipais.
- 1.9.** Revisão do regime aplicável à construção de infraestruturas aptas ao alojamento de **redes de comunicações electrónicas**, à instalação das mesmas e à construção de infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações, conjuntos de edifícios e edifícios, regime esse que é altamente gravoso para os Municípios (DL 123/2009), havendo que

proceder a alterações que propiciem que as Autarquias possam estabelecer uma **remuneração justa pela utilização que os operadores façam da infraestrutura municipais.**

1.10. Adopção de um conjunto de medidas, já propostas pela **ANMP**, para melhorar as formas de **gestão dos baldios**, acautelando a sua **gestão económica, social e ambiental sustentáveis.**

2. O XIX Congresso abordou aprofundadamente o **exercício de competências pelos Municípios, sem os correspondentes meios**, salientando-se as seguintes questões:

2.1. A criação de serviços de **Polícia Municipal**, com um quadro legal próprio, envolvendo a celebração de contratos-programa com o Ministério da Administração Interna, através dos quais se estabelece a transferência de meios financeiros, verificando-se que, **dos 33 contratos-programa assinados, só 3 foram cumpridos pelo Estado.**

Simultaneamente, e apesar de a Polícia Municipal ser uma polícia administrativa e não de segurança, assistiu-se à **diminuição de efetivos da PSP e GNR** — essas sim, forças de segurança — nos Municípios onde foram criados serviços de Polícia Municipal.

As **dívidas aos Municípios**, pelo incumprimento dos 30 contratos-programa, **têm de ser ressarcidas pelo Governo.**

2.2. Os **Municípios não dispõem**, e bem, de **atribuições no âmbito da Justiça**, conforme a Lei 159/99.

Porém, são **61 os Municípios que estão a suportar a maior parte das despesas de funcionamento dos Julgados de paz**, competência que tem de ser inequivocamente assumida pelo **Ministério da Justiça.**

2.3. Os **apoios a crianças com necessidades educativas** especiais foram “transferidos” para os Municípios sem os respectivos meios financeiros — as despesas aumentaram 35% em 2010 e, só no 1º trimestre de 2011, já ultrapassam os 70% da despesa de 2010.

O **Ministério da Educação terá de reassumir estas competências**, ou transferir para os Municípios as verbas correspondentes.

2.4. As despesas com os **Planos Municipais de Segurança Rodoviária**, criados por legislação que não transferiu os respectivos meios financeiros, deverão ser suportados pela **Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária**.

2.5. As intervenções municipais no âmbito da **Defesa do Consumidor** são exercidas sem normativos legais ou regulamentares, nem qualquer financiamento.

As verbas do **Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores** (cerca de 15 milhões de euros), cujo rasto se desconhece desde 2008, devem **ser transferidos para os Municípios**.

2.6. Os **contratos de execução de competências delegadas em 112 Municípios** continuam **sem ser cumpridos pelo Ministério da Educação**, subsistindo múltiplos problemas colocados pela **ANMP**, previamente à respectiva assinatura — desde a **gestão de recursos humanos** à **gestão do parque escolar**.

Os **Municípios não deverão aceitar quaisquer outras competências**, enquanto não forem regularizadas as situações que se mantêm pendentes, devendo, simultaneamente, proceder a uma **reflexão aprofundada sobre a manutenção dos atuais contratos anuais de execução de competências delegadas**.

2.7. Tem de **ser reestruturado o sector das Águas e Resíduos**, com **articulação integrada entre os sistemas “em alta” e “em baixa”**.

É necessária a **revisão do modelo tarifário**, através da criação de um mecanismo de solidariedade nacional — o **Fundo de Equilíbrio Tarifário**, financiado através dos impostos do Estado — que assegure uma banda tarifária mais estreita e, tendencialmente, caminhe para um tarifário único (à semelhança da eletricidade).

Em simultâneo, há que garantir o acesso das pessoas á água, necessidade básica da Vida.

2.8. Muitos são os Municípios que vêm desenvolvendo **múltiplas intervenções, na área da Educação, sem que tal corresponda à**

transferência dos correspondentes recursos pelo Ministério da Educação.

Tais são os casos de:

- **transportes de crianças** para além do que a lei obriga, em especial no que se refere ao **pré-escolar** (6 milhões de euros em 2010);
- atribuição de **bolsas de estudo e prémios de mérito**;
- prestação de serviços para **visitas de estudo, ocupação e aproveitamento de tempos livres**;
- fornecimento de **refeições escolares**, fora do horário lectivo e/ou fora do período escolar;
- fornecimento de **peçoal não docente** para escolas do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e do Secundário (fora das competências municipais — 40 milhões de euros em 2010);
- **investimentos no parque escolar dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e do Secundário** (fora das competências municipais).

Estas **ações de substituição, pelos Municípios, de atos não exercidos pelo Ministério da Educação**, têm de ser ressarcidos por este, ou, no atual contexto da aplicação do MdE, **terão de deixar de ser exercidos, por não serem competências municipais.**

2.9. As reduções de peçoal previstas pelo MdE devem implicar:

- eliminar constrangimentos à **mobidade** da Administração Local para a Central;
- regulamentar a **mobidade especial** na Administração Local;
- permissão da consolidação da **mobidade interna**, quer dentro da **mesma categoria**, quer dentro de **categorias ou carreiras diferentes.**

As referidas reduções de peçoal têm de ter em conta a **transferência de cerca de 11 mil funcionários (peçoal não docente) do Ministério**

da Educação para os Municípios, tendo estas, apesar disso, aumentado apenas em cerca de 4 mil os seus efetivos, o que significa que, **de facto, já reduziram 7 mil.**

2.10. As ações de **Educação Rodoviária**, promovidas pelos Municípios, deverão ser financiadas pelo **Fundo de Garantia Automóvel.**

2.11. A recorrente “obrigação” de doação pelos Municípios de **edifícios e/ou terrenos para instalação de investimentos e serviços da Administração Central tem de terminar, face ao MdE**, devendo aqueles ser ressarcidos, nos casos em que tal se justifique.

2.12. Os **Municípios estão a desenvolver ações, de carácter espontâneo e voluntário em apoio a diversos sectores da população:**

- imigrantes
- vítimas de violência doméstica
- toxicodependentes
- sem-abrigo
- deficientes
- crianças e jovens em risco
- idosos
- etc.,etc...

Os **Municípios não têm competências específicas nestas áreas.**

A **ANMP** insiste na **necessidade de se clarificarem competências** nos apoios sociais, com recursos financeiros correspondentes, devendo as competências que possam vir a ser municipais ser tratadas de forma integrada nos **Conselhos Municipais de Ação Social.**

2.13. Foram **“transferidos” para os Municípios quase 8.000 km de estradas nacionais**, nos últimos anos. Estão pendentes para “transferência” mais cerca de 5 300 km, a que podem vir a acrescer mais 4 400 km de estradas “regionais”.

Este conjunto de estradas, a acrescer à já existente **rede viária municipal**, significa **cerca de 100 mil km**, sendo que as **Estradas de Portugal E.P.** são responsáveis por **apenas cerca de 17 mil km.**

Não têm sido entregues aos Municípios as verbas necessárias para a conservação das estradas que foram “transferidas” — só em 2010 seriam 47 milhões de euros e, desde **1995, 523 milhões de euros**. Nesta situação caótica e irresponsável, a **ANMP** considera indispensável a **revisão do Plano Rodoviário Nacional** e criação de **um modelo de financiamento aplicável à conservação dos 100 mil km de rede viária municipal**, não fazendo sentido manter a situação de apenas os 17 mil km de estradas nacionais serem financiadas pelo Imposto sobre Produtos Petrolíferos.

2.14. Muitos Municípios estão a pagar a **iluminação pública de estradas nacionais**, competência que pertence à Estradas de Portugal, EP.

O custo anual desta situação é de cerca de **8 milhões de euros**.

A **ANMP** entende que a EP deve pagar toda a iluminação existente em estradas nacionais, referente a zonas não residenciais. Nas zonas residenciais, deve haver negociação entre a EP e os Municípios, no sentido de determinar uma repartição de custos.

2.15. Nos últimos anos, têm tido lugar diversas **transferências de responsabilidades para os Municípios, sem os correspondentes meios**, na área da **Proteção Civil**.

Atualmente, os **Municípios apoiam 413 associações de Bombeiros Voluntários** e gerem **27 Corpos de Bombeiros Sapadores e Municipais**, (130 milhões de euros em 2010), para além de suportarem encargos significativos com **Equipas de Intervenção Permanente** (56 milhões de euros em 2010).

O nível de encargos dos Municípios com a Proteção Civil atingiu níveis insuportáveis. A **ANMP considera indispensável avançar com:**

- **tipificação dos Corpos de Bombeiros;**
- **reorganização da coordenação** das ações de Proteção Civil;
- transferência para os Municípios de uma parte dos **prémios de seguro** cobrindo riscos de **incêndio e transporte de mercadorias perigosas;**

- criação de **taxa municipal de prestação de serviços de prevenção e proteção civil.**

3. O XIX Congresso refletiu sobre a **evolução negativa da situação financeira dos Municípios**, nos últimos anos, sendo de realçar alguns aspectos particularmente relevantes:

3.1. A **Lei de Finanças Locais (LFL)**, aprovada em 2007, revelou-se **inaplicável**, face às diversas **insuficiências que a ANMP salientou**, antes e depois da respectiva aprovação pelo Governo e pela Assembleia da República.

As **sucessivas confusões geradas por normas e interpretações absurdas** agravaram ainda mais os problemas financeiros existentes. A LFL **não é pura e simplesmente aplicada desde 2009** e o Memorando de Entendimento (**MdE**) com o FMI, BCE e a CE **implica a mesma não aplicação pelo menos até 2013.**

A **Participação dos Impostos do Estado (PIE)**, transferida do Orçamento de Estado tem vindo, cada vez mais, **a divergir**, assustadora e **negativamente, de variação das receitas dos impostos de referência (IRS+IRC+IVA).**

3.2. Independentemente das perdas em anos anteriores, os **Municípios registarão reduções acumuladas da PIE, só entre 2010 e 2013**, de perto de **1200 milhões de euros**, o que corresponde a uma **perda de cerca de 50% da PIE estabelecida no Orçamento de Estado para 2010!!!**

Isto representa, para alguns Municípios mais frágeis, uma **perda equivalente a cerca de 40% da sua receita total.**

3.3. As assustadoras reduções de receitas municipais provocam um efeito “administrativo” de **diminuição de automática dos limites de endividamento**, colocando numerosos Municípios em situação de incumprimento por ultrapassagem daqueles limites, **sem que, na verdade, o endividamento respectivo tivesse aumentado.** Nalguns

casos, levou mesmo ao **recurso a processos de saneamento financeiro**.

3.4. As **receitas de IMI previstas no MdE**, resultantes da **reavaliação de prédios urbanos** e da **redução de isenções**, serão indispensáveis, embora insuficientes, para contribuir para a **consolidação orçamental dos Municípios**.

3.5 As medidas de **reequilíbrio articulado entre IMI e IMT**, no sentido tendencial da **redução deste, previstas no MdE**, terão de implicar uma **compensação em alta da receita municipal de IMI**, que só será aceitável se compaginada com a reavaliação dos cerca de 4 milhões de prédios, ainda não avaliados de acordo com as regras do CIMI e articulada com uma redução de taxas àqueles que agora estão injustamente a suportar encargos mais elevados.

3.6. Deverá ser elaborado, de forma acelerada, o **cadastro da propriedade rústica**.

3.7. Os valores das contas públicas, (dados do Ministério das Finanças), no **final de 2010**, confirmam a existência de um **“superavit” dos Municípios** (cerca de 81 milhões de euros). Assim o **Poder Local, não só não contribuiu para o aumento do défice público, como contribuiu mesmo para a sua redução...** redução que só não aconteceu porque a **Administração Central aumentou ainda mais o seu peso no défice público**.

3.8. **Uma das primeiras medidas a tomar pelo novo Governo**, saído das eleições de 5 de Junho, não poderá deixar de ser o **pagamento da dívida existente para com os Municípios dos Açores e da Madeira**, (cerca de **20 milhões** de euros), a qual vem sendo **acumulado desde Março de 2009**, dívida respeitante à parcela da Participação nos Impostos do Estado referente a uma **verba correspondente a até 5% de IR\$**.

3.9. É necessário que, no que concerne à **Derrama, seja ultrapassado o problema do “sigilo fiscal”** em relação aos Municípios, bem como que **seja estudado** (conforme **compromisso nunca cumprido** pelos 2 últimos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais) o **resultado negativo**

da aplicação das novas regras aprovadas pela LFL, as quais baixaram o peso relativo da Derrama face ao IRC, ao ter determinado que a respectiva relação passasse a ser calculada com reporte ao lucro das empresas, resultado aquele que contraria todas as previsões que o Governo sucessivamente transmitiu à **ANMP**.

Ainda em matéria de **Derrama**, haverá que implementar a regulamentação relativa às empresas **que exploram centros electroprodutores**, conforme proposta já apresentada pela **ANMP**.

3.10. A invocação do **sigilo fiscal**, para o não fornecimento de informação aos Municípios, não faz qualquer sentido, apenas contribuindo para o **aumento da evasão fiscal**, e para a **prescrição de processos fiscais** em que os sujeitos ativos seriam os Municípios.

3.11. Deverá também ser implementado o pagamento de uma **renda aos Municípios**, pelas **empresas que exploram centros electroprodutores**, conforme estudo e proposta já apresentada pela **ANMP**.

3.12. Constatou-se que os Municípios, organizados através das **CIMs e Áreas Metropolitanas**, são os melhores e maiores executores de FEDER, a nível nacional.

3.13. A **ANMP** regista o **excelente trabalho de parceria** que foi possível realizar com o **Secretário de Estado da Indústria e do Desenvolvimento** (Ministério da Economia), nos anos de 2010 e 2011, trabalho esse que permitiu **“iniciar” verdadeiramente a execução do QREN**, a partir do verão de 2010.

A postura do SEID no trabalho em parceria e os resultados obtidos devem ficar como um **exemplo do que deve ser o relacionamento entre um membro do Governo e a organização que representa os Municípios portugueses**, exemplo que a **ANMP** gostaria de ver **multiplicado e aprofundado com membros do novo e de futuros Governos**.

3.14. A continuação do agora elevado ritmo da **execução do QREN**, no que aos Municípios respeita, deverá passar, na articulação com o novo Governo, por:

- manutenção, em 2012, de **taxas de co-financiamento não inferiores a 80%**, podendo ir até **95%** para tipologias prioritárias;
- **alteração urgente de Regulamentos**, de acordo com a reprogramação, numa perspectiva de **simplificação**;
- **revisão**, para desburocratização, das **“Descrições dos Sistemas de Gestão e Controle”**;
- **simplificação do regime da Contratação Pública** aplicável às obras do **QREN**;
- **excepcionamento dos limites de endividamento** para obras co-financiadas pelo **QREN**;
- simplificação dos processos de **visto do Tribunal de Contas**, pelo menos para obras do **QREN**;
- adopção de medidas de **simplificação** no processo de **pagamento e validação de despesa**;
- obrigatoriedade de emissão, em **prazo curto**, de **informação e/ou licenciamento pelos serviços da Administração Central**, dando prioridade a processos de projetos do **QREN**, sem o que deverão ter **deferimento tácito**, no fim do prazo fixado;
- nomeação de um **representante da ANMP** para as Comissões Diretivas dos **POs Temáticos**, com excepcional incidência no **POVT**;
- nomeação, como **membro executivo**, de um **representante da ANMP**, nas Comissões Diretivas dos **POR Algarve e Lisboa**;
- exigir ao novo Governo a **priorização e consolidação, no mais curto espaço de tempo** dos trabalhos de **Reprogramação do QREN e dos Programas Operacionais**, com reforço dos P.O. Regionais, e **prioridades** para a **Regeneração Urbana, Ciclo Urbano da Água e Educação**, consolidando o produtivo diálogo com a **ANMP**, que se vinha registando com o anterior responsável governamental por esta área;
- reforçar a capacitação e intervenção das **CIMs e Áreas Metropolitanas**;

- 3.15.** Deverá ser dada sequência às **alterações à Lei de Finanças Locais** já acordadas com o anterior Governo.
- 3.16.** Adopção de boas práticas de **contenção de custos** e **redução de despesas**, por parte dos Municípios, conforme as que foram apresentadas no XIX Congresso, ou outras que venham a ser aplicadas pelos Municípios.
- 3.17.** Deverá ser estudada, de forma equilibrada e tendencialmente consensual, uma **nova solução para as Finanças Locais**, visto a atual Lei nunca se ter revelado aplicável. O principal princípio a respeitar deverá ser a **justa repartição dos meios financeiros públicos**, constitucionalmente consagrada.
- 4.** O **XIX Congresso** discutiu, aprofundou e **aprovou** o vasto conjunto de medidas, propostas e sugestões que constam dos **pontos 1, 2 e 3 desta Resolução**, bem como dos **restantes documentos sectoriais**, que integram esta.
- 4.1.** As **alterações de carácter institucional**, formal e operativo, tratadas no primeiro tema, são fundamentais para **consolidar a autonomia municipal** e para **tornar mais fluída a atividade autárquica**.
- 4.2.** O significativo — quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo —, **conjunto de competências que os Municípios estão a executar sem os correspondentes meios** e, na maior parte dos casos, **substituindo-se aos serviços da Administração Central, não é sustentável**, conforme ficou claro no segundo tema.
- 4.3.** O assustador **retrocesso nas receitas municipais**, analisado no terceiro tema, obrigará a **dolorosas opções na definição do que é, ou não, prioritário**.
- 4.4.** As **medidas constantes do MdE**, com o FMI, BCE e CE, **foram antecipadamente aplicadas aos Municípios ou pelos Municípios**. As **reduções de transferências do Orçamento de Estado**, as **reduções de pessoal**, a **contenção de custos** já foram levadas á

prática. Não faz sentido vir agora duplicá-las, como se nada tivesse acontecido até aqui.

Acresce que os **contributos para o aumento do défice público vêm todos do lado da Administração Central**, em contraste com o “superavit” das contas municipais.

4.4.1. Os Municípios estão nos limites da sua capacidade de funcionamento. Quaisquer novas reduções de meios implicarão encerrar total ou parcialmente serviços às populações, para além da brutal redução do investimento a que já tiveram de proceder, optando quase exclusivamente por obras que tenham cofinanciamento do QREN.

Vão assim ter de ser tomadas **opções dolorosas, cuja responsabilidade não é do Poder Local.**

4.4.2. Cruzando o conjunto de competências exercidas sem os correspondentes meios, acrescidas das competências exercidas em substituição da Administração Central (tratadas no segundo tema), com a redução brutal de receitas que caracteriza a situação financeira municipal (abordada no terceiro tema), será necessário **analisar e refletir muito objectivamente sobre as opções a tomar, sobre o que deixar de fazer.** Nenhum Governo poderá desculpar-se da sua própria inação pelo facto de existirem iniciativas voluntárias do Poder Local.

4.4.3. O **adiamento de investimentos importantes** já foi adoptado pelos Municípios, **privilegiando a execução do QREN.**

Como noutras situações esta é **mais uma proposta do MdE, já antecipada e levada à prática pelos Municípios.**

4.5. As **opções seguintes**, sobre o que deixar de executar, a decidir em cada autarquia, **poderão ter de passar pela escolha entre o exercício do que é competência municipal e o que não é competência municipal.**

Como **prioridade**, terão que ser provavelmente exercidas as **competências próprias dos Municípios**. Essas, se não forem executadas pelos Municípios, não o serão por mais ninguém.

Significará esta opção que as **competências transferidas para os Municípios, sem os correspondentes meios, e as competências exercidas em substituição da Administração Central, terão provavelmente de deixar de ser exercidas pelo Poder Local**, no caso de se vir a confirmar, na prática, a evolução da situação financeira para que o MdE aponta.

O Congresso pronuncia-se também pela **não aceitação da transferência de quaisquer novas competências**, enquanto não estiverem garantidas as condições financeiras e outras, que permitam o seu exercício sustentável.

4.6. A garantia do fornecimento aos cidadãos dos serviços a que se referem aquelas competências, tem de ser assegurada através da indispensável reorganização administrativa do Estado, dando cumprimento à Constituição da República, com a **criação das Regiões Administrativas**, e compatibilizando entre si os diversos departamentos das Administrações Central e Regional, extinguindo os que deixem de se justificar, **não pondo em causa a atual divisão administrativa do Poder Local**.

4.7. A **redução ainda maior das transferências do Estado para os Municípios não é aceitável**. Trata-se de um ato de má gestão e de uma opção política errada, que não pode ser implementado pelo Governo, se for dada a devida atenção a esta responsável e patriótica declaração do XIX Congresso da **ANMP**

4.8 Mesmo tendo de proceder a dolorosas opções, os **Municípios** continuarão sempre à procura das **melhores soluções para os cidadãos, rentabilizando recursos, contendo custos, próximos das pessoas**.

4.9. Apesar da constitucional autonomia do Poder Local estar cada vez mais mitigada, os Municípios não vão desistir dos seus cidadãos, não vão abandoná-los.

Vão certamente continuar a fazer o que lhes compete. **Mas não será possível fazer o que a outros compete.**

Os **Municípios** têm **feito tudo o que é possível**. Têm **feito o que é difícil**.

Estão a procurar **fazer o que é impossível**. Mas **não conseguirão fazer milagres!**

Que reviva a autonomia do Poder Local !!!

Que viva o Poder Local democrático !!!

Viva Portugal !!!