

LINHAS GERAIS DE ACTUAÇÃO
(2000-2001)

DESCENTRALIZAR PORTUGAL
QUALIFICAR PORTUGAL

1. XII CONGRESSO — MAIS UMA ETAPA DUM LONGO E DECISIVO PROCESSO

1.1. O XII Congresso da ANMP reuniu em Vilamoura, com a participação de **quase mil delegados**, em representação de **Municípios de todo o País**, contando com a honrosa presença de **Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro** — que mais uma vez voltou a prestigiar esta sua **casa comum do Poder Local** — bem como de representantes dos restantes **Órgãos de Soberania**, dos **Partidos políticos** e de **múltiplas instituições e entidades** com ligação ao trabalho do Poder Local.

Presenças **particularmente significativas** foram as dos numerosos representantes de colectividades territoriais de **Cabo Verde, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Guiné e Angola**, com quem os Municípios portugueses vêm desenvolvendo acções de **cooperação descentralizada** que querem ver reforçados. Presenças também de representantes de **Associações nacionais afins da ANMP**, de diversos **países da União Europeia e do Conselho da Europa**.

Finalmente, mas não no fim, realce especial para a presença de representantes do **Conselho Nacional de Resistência Timorense** vindos de **todos os distritos de Timor** — correspondendo ao desejo manifestado pelo anterior XI Congresso da ANMP de já ver representantes de **Timor livre neste XII Congresso** — abrindo caminhos para acções de **cooperação do futuro Poder Local Timorense com os Municípios portugueses**.

1.2. O XII Congresso discutiu principalmente a **actualidade e o futuro das competências das autarquias locais em Portugal**.

Depois de, desde o fim da década de oitenta, diversos Governos terem avançado e recuado com propostas avulsas de transferência de competências, a ANMP **avançou**, em 1998 e 1999, com um **importante e muito participado processo de discussão das futuras competências autárquicas**.

Foram feitas **reuniões por todo o País**, com a participação de **quase 300 Municípios**, em que foram colocadas as **opiniões** dos eleitos locais, consolidadas em **inquéritos nacionais**, sobre as **competências que deveriam, ou não, passar para as autarquias**.

Na sequência dessas múltiplas reuniões por todo o País, realizou-se, em Abril de 1999, em Lisboa, o 3º. **Encontro Nacional de Autarcas**, envolvendo mais de 5 mil participantes, que reforçou decisivamente as conclusões que se foram atingindo nos meses anteriores.

Depois deste participadíssimo processo desenvolvido pela **ANMP**, a Assembleia da República, que manteve a discussão da Lei-Quadro de Competências paralisada durante quase 2 anos, reiniciou a discussão desta, com a **presença e participação activa da Associação**, vindo a aprovar aquela que seria a **Lei nº. 159/99**.

1.3. A Lei nº. 159/99 não transfere nenhuma competência concreta, por si mesma, definindo que todas as transferências a efectuar terão de ser objecto de diplomas regulamentares próprios a publicar nos 4 anos seguintes, sob a observação permanente de uma Comissão de Acompanhamento, com participação da ANMP. Desses 4 anos, quase um ano já passou....

Dando sequência ao imenso e participado trabalho anteriormente referido, **7 Comissões eventuais**, constituídas por todos os Municípios que a elas quiseram aderir, trabalharam intensamente na produção, assunto por assunto, de relatórios que vieram a ser discutidos nas **7 Secções do Congresso**.

O trabalho assim produzido estabelece as condições que o Congresso, órgão máximo da **ANMP**, estabelece para a concretização de futuras competências das autarquias locais em Portugal, como bases para negociação da regulamentação da **Lei nº. 159/99**.

1.4. Tendo por base as posições definidas pelo Congresso, e na sequência dos desafios lançados à ANMP por Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro no XI Congresso, em 1998, a ANMP desafia o Governo a não perder mais tempo e avançar rapidamente no processo de regulamentação das actuais e futuras competências autárquicas.

O **XII Congresso** não encerra este processo, mas representa mais uma importante e decisiva etapa do longo caminho para a descentralização em Portugal, tendo sempre por base os princípios da autonomia do Poder Local, da subsidiariedade e da parceria.

2. O XII CONGRESSO DEFINE AS CONDIÇÕES GERAIS QUE PERMITEM QUAISQUER TRANSFERÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS

Previamente à definição concreta do conteúdo de qualquer competência, o Congresso define como condições gerais a serem respeitadas, as seguintes:

2.1. Qualquer transferência de competências para as autarquias locais, aproximando o centro de decisão ao cidadão, tem obrigatoriamente de representar uma melhoria no serviço a este prestado, com aumento de eficácia e eficiência.

2.2. Qualquer nova competência envolve os recursos financeiros correspondentes ao seu adequado exercício.

2.3. Até haver séries estatísticas consolidadas no tempo, não deverão ser diluídas em Fundos Municipais as receitas respeitantes a competências definidas.

2.4. Deve ser respeitada a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar, evitando-se indesejáveis cruzamentos de competências, prejudiciais aos serviços e aos cidadãos, delimitando claramente responsabilidades entre a Administração Central e o Poder Local.

- 2.5. Terão sempre de ser fornecidos à ANMP e a cada Município os **dados estatísticos, financeiros, legais e regulamentares e indicadores de gestão** que respeitam a cada competência, tendo os **Municípios de ver assegurada a possibilidade de sobre eles se pronunciarem**, caso considerem que não estejam conformes à realidade.
- 2.6. Os **interesses corporativos** instalados e os **deveres e direitos dos trabalhadores** em qualquer transferência que envolva recursos humanos, **têm de ser cuidadosamente identificados**.
- 2.6. Deverá caber a cada Município a **escolha da forma concreta de gestão** que pretenda adoptar para exercer a nova competência — directa, empresarial, concessionada.
- 2.7. O **financiamento de obras do Governo pelas autarquias**, através de exigência de terrenos ou a qualquer outro título, deverá ser **explicitamente ilegal**, salvo nas condições estritas do nº. 3 do artº. 8º. da Lei nº. 159/99.
- 2.8. As **responsabilidades que vêm sendo indevidamente assumidas pelos Municípios**, por falta de regulamentação do revogado D.L. 77/84, deverão ser **revistas e regularizadas** no âmbito do presente processo legislativo, com adequação à realidade.
- 2.9. Nos casos de **transferências de competências não universais**, deverá ser claro que a implementação terá **carácter gradual e progressiva** no tempo e no território.

3. O CONGRESSO SALIENTA ALGUMAS CONDIÇÕES CONCRETAS NA REGULAMENTAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS

O Congresso adopta como **partes integrantes do presente documento** os **Relatórios das 7 Secções**, abrangendo todas as áreas de competências definidas na Lei nº. 159/99.

A regulamentação deverá ter em conta a **realidade diferenciada das Regiões Autónomas**, tendo em conta as especificidades das competências dos Municípios dos **Açores e Madeira**.

Porém, o **Congresso salienta e reforça algumas condições concretas a adoptar na regulamentação**:

- 3.1. **Sem que estejam regulamentadas e consolidadas as actuais competências municipais** ainda carentes de ajustamentos e a transferência de novas competências envolvidas na Educação Pré-Escolar e 1º. Ciclo do Ensino Básico, bem como aprovadas as **Cartas Escolares**, **não deverá avançar nada que se relacione com os 2º. e 3º. Ciclos**.
- 3.2. O Ministério da Educação deverá urgentemente resolver as **contradições existentes entre o D.L. 115-A/98, a Lei nº. 159/99 e o D.L. 515/99**, os quais conflituam entre **Escolas e Municípios**, em matéria de **gestão de recursos humanos**, sem o que este processo, não consolidado, poderá **recuar por recusa de participação dos Municípios**.
- 3.3. O Ministério da Educação deverá assumir o **financiamento das Cartas Escolares**, a preparar e aprovar pela Assembleia Municipal no prazo de 2 anos, com ratificação do Governo.
- 3.4. Deverá ser garantido o **acesso dos Municípios ao PRODEP do III Q.C.A.**, por forma a garantir as necessárias comparticipações para **construção de edifícios escolares cuja responsabilidade seja municipal**.

- 3.5. **As competências dos Conselhos Locais de Educação** terão de ser articulados com as competências dos órgãos de gestão da escola, corrigida a **inadequada participação actualmente reservada aos Municípios** naqueles órgãos.
- 3.6. Face à impossibilidade de **implantação do desporto escolar no 1º. Ciclo do Ensino Básico** sem que haja intervenção autárquica, o Governo deverá definir, em negociação com a **ANMP, a quem cabe intervir, como e com que meios.**
- 3.7. A futura **Lei de Bases do Património Cultural** terá de ter já em conta a Lei nº. 159/99, nomeadamente no seu artº. 20º.
- 3.8. Deverá ser adoptado para os **centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais**, o conceito de **Rede** utilizado com êxito para as Bibliotecas Municipais, com utilização de **regras definidas, claras e objectivas e programa-tipo** de uso universal.
- 3.9. Os apoios a projectos e equipamentos **de agentes culturais, desportivos e do âmbito da Acção Social**, deverão ser objecto de **contratualização tripartida**, envolvendo o **Governo, a autarquia e o agente promotor**, garantindo a **concertação do uso dos dinheiros públicos.**
- 3.10. O Instituto Nacional do Desporto deverá garantir o **financiamento em 50% das Cartas de Equipamentos Desportivos**, a integrar no P.D.M.
- 3.11. A **utilização de equipamentos desportivos municipais pelas Escolas** deverá ter um tratamento **idêntico às condições em que o Ministério da Educação cede aos Municípios a utilização de equipamentos desportivos escolares.**
- 3.12. A **construção, manutenção e apoio a Centros de Saúde** não deverá ser regulamentada, na sequência das repetidas recusas da **ANMP** e dos Municípios em assumir tais responsabilidades.
- 3.13. Os **Conselhos Locais de Acção Social** deverão ser **presididos pelo Presidente da Câmara Municipal**, cabendo-lhe **articular em acções comuns os diversos agentes** com intervenção na área do Município.
- 3.14. Deverão ser instituídas "**Cartas Sociais**", instrumentos de planeamento a elaborar, com **financiamento do Governo**, no prazo de 2 anos, e a serem aprovadas pela Assembleia Municipal e ratificados pelo **Governo**, com integração no P.D.M.
- 3.15. A legislação referente às **Comissões de Protecção de Jovens em Risco** (Lei nº. 147/99) terá de ser reformulada, tendo em vista, nomeadamente, assegurar a **transferência dos meios financeiros** adequados para os Municípios e a **participação do Ministério Público.**
- 3.16. A **Protecção Civil** é uma das áreas em que não será possível avançar com regulamentação sem **consolidar o passado e o presente**, dotando os Municípios dos **meios necessários** ao cumprimento da legislação que ficou no papel, pela **forma indevida e desarticulada como foi produzida e (não) assumida.**
- 3.17. A construção e manutenção de **quartéis de bombeiros** implica a inscrição de verba anual no Orçamento de Estado, a distribuir por uma **comissão tripartida** composta por representantes do **Governo, Liga dos Bombeiros Portugueses e ANMP.**

- 3.18. Método idêntico deve ser seguido para apoios à aquisição de **equipamentos para corpos de bombeiros**, garantindo-se a **racionalização de meios por concelho**, e não por cada corpo de bombeiros.
- 3.19. A revisão da **Lei de Bases de Protecção Civil** deverá garantir a **participação dos Municípios ao mais alto nível** — Conselho Superior de Protecção Civil, Comissão Nacional de Protecção Civil e Comissão Nacional de Operações de Emergência —, assegurando simultaneamente a **clarificação das competências do Presidente da Câmara Municipal e as formas de articulação com o SNPC**, que respeitem a **autonomia** daquele.
- 3.20. Deverão ser de imediato clarificados e revistos os **critérios de distribuição de verbas pela Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais (CNEFF)** e regularizado o seu funcionamento.
- 3.21. Deverá ser criada uma **nova receita municipal**, --- taxa sobre a madeira comercializada ---, para apoio às acções de **prevenção e segurança da floresta**.
- 3.22. Com o esvaziamento de competências do Serviço Nacional de Bombeiros, as **verbas provenientes das companhias de seguros** — que actualmente são receita do SNB — deverão **passar a ser receitas municipais**, para constituição de um fundo de solidariedade.
- 3.23. Têm de ser transferidas para os Municípios as verbas para custear **despesas de funcionamento das Polícias Municipais**, correspondentes às **tarefas transferidas da PSP e GNR** para os Municípios.
- 3.24. Os **fundos comunitários** deverão ser o suporte financeiro para **atingir os níveis de qualidade de atendimento em saneamento básico** definidos pela União Europeia.
- 3.25. Os Municípios deverão passar a **participar nos órgãos de gestão das bacias hidrográficas, das zonas costeiras e lacustres**
- 3.26. Deverão ser responsabilidades municipais o **licenciamento de infraestruturas de apoio à praia, a concessão de áreas**, bem como a **imposição de obrigações aos concessionários**.
- 3.27. Qualquer processo de **"desclassificação de estradas"** passa pela transferência de **meios financeiros** que assegurem a **reparação das estradas à data de transferência, a reparação e conservação anual** num processo continuado, a **reparação e manutenção de médio e longo prazos e a reparação e conservação de obras de arte**.
- 3.28. Deverão ser criadas **autoridades metropolitanas e supramunicipais de transportes**, que procedam à respectiva **articulação**.
- 3.29. Quaisquer novas competências sobre **passagens desniveladas** implicam a **integral transferência de verbas** necessárias á sua construção.
- 3.30. A disponibilização de **terrenos para construção de habitação social** só será possível se aqueles forem **adquiridos em condições compatíveis com a promoção a custos controlados**, através de legislação apropriada que **penalize terrenos expectantes**.
- 3.31. O **parque habitacional do IGAPHE**, para ser transferido para os Municípios, tem de ser **acompanhado de verbas adequadas para a sua conservação**, no imediato e nos médio e longo prazos.

- 3.32. Deverá ser instituído um **corpo legal integrado (nas áreas financeira, fiscal e judicial)** que permita acções eficazes dos Municípios quanto a **terrenos expectantes, fogos devolutos ou edifícios em adiantado estado de degradação.**
- 3.33. A aprovação de **operações de loteamento** pelos Municípios obriga à alteração do DL 555/99, no sentido de ser garantido o **respeito intransigente dos interesses públicos** urbanísticos e ambientais.
- 3.34. Tem de ser respeitado o princípio de que os **Municípios são responsáveis pelo território e pelo seu ordenamento, não** podendo manter-se a arbitrariedade que leva à **isenção** de licenciamento para construções do **Estado, Institutos Públicos, Administrações Portuárias e até concessionários de serviços públicos.**
- 3.35. Deve ser competência do Município **licenciar as construções em áreas de praias, portos, domínios públicos rodoviário, ferroviário, marítimo, etc...** — em todo o território e não só em parcelas deste.
- 3.36. Os Municípios devem participar com os órgãos nacionais e regionais de turismo no processo de **classificação e fiscalização da qualidade e da boa utilização dos empreendimentos turísticos, hoteleiros, de hospedagem, restauração e lazer.**
- 3.37. Os Municípios deverão **licenciar e fiscalizar** os povoamentos de **espécies florestais de crescimento rápido**, independentemente da sua área e de acordo com o estipulado em P.D.M.
- 3.38. Todas as situações de competências municipais que envolvam **licenciamentos e fiscalização** deverão prioritariamente **responsabilizar os técnicos autores dos projectos e com responsabilidade pelo acompanhamento de execução da obra**, cabendo ao Município a verificação de conformidade dos termos de responsabilidade e podendo proceder a **fiscalização por iniciativa própria**, quando entendida conveniente.
- 3.39. Devem poder ser objecto das acções de **Cooperação Externa** todas as acções ou actividades que se inscrevam nas **competências autárquicas.**
- 3.40. O Governo deverá **obter da União Europeia** a possibilidade de afectação de recursos financeiros para **cooperação descentralizada com colectividades territoriais africanas**, á semelhança do Programa URBAL (para a América Latina).
- 3.41. Deverá ser criada a figura do **Mecenato para a Cooperação.**

4. O CONGRESSO IDENTIFICA QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA O ENQUADRAMENTO DO EXERCÍCIO DO FUTURO CONJUNTO DE COMPETÊNCIAS

O exercício do **conjunto de competências** elencado na Lei nº. 159/99, regulamentado nas condições definidas pelo Congresso nos números anteriores e nos Relatórios das Secções (anexos), carece da existência de outras medidas de enquadramento e instrumentos que forneçam os mecanismos viabilizadores de uma **gestão integrada das responsabilidades assumidas.**
O Congresso identifica seguidamente algumas dessas medidas e instrumentos.

- 4.1. **As Assembleias Municipais** deverão ver **reforçadas as suas competências deliberativas** enquadradoras da actividade municipal e **melhoradas as suas condições de funcionamento**, conforme **moção autónoma aprovada pelo Congresso** e anexa a este documento, dotando-as de meios físicos, humanos e financeiros, equilíbrio de compensações entre eleitos e dignificando o **órgão deliberativo do Município**.
- 4.2. O Congresso exige que o Governo respeite o **compromisso de Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro em corrigir os critérios de distribuição dos Fundos transferidos do Orçamento de Estado para as autarquias** — o que não foi feito para o ano 2000 —, reforçando as verbas a transferir para aqueles que dispõem de menores receitas arrecadadas directamente, na área respectiva.
Simultaneamente, deverá continuar a proceder-se à **reposição da capacidade financeira** perdida, na sequência dos passos positivos dados nesse sentido, com os montantes globais para 1999 e 2000, resultantes da aplicação da nova Lei n.º 42/98.
O Congresso exige ainda que seja discutida com a **ANMP** e aprovada a legislação regulamentar dos **Poderes Tributários dos Municípios**, prevista nos artigos 4º e 34º da Lei n.º 42/98, a qual **deveria ter sido publicada até 6 de Fevereiro de 1999**.
- 4.3. A participação da **ANMP** e dos **Municípios nos órgãos de gestão e acompanhamento dos Programas Operacionais e Sectoriais do III Q.C.A.** deverá ser claramente consagrada, em todos os casos que os financiamentos a utilizar tenham reflexos directos nos Municípios ou na sua área de intervenção.
- 4.4. O Governo deverá retomar o estudo e aplicação de medidas de **modernização e simplificação administrativas**, as quais por omissão daquele, estão a ser tomadas no terreno, de forma autónoma, por cada Município isoladamente.
- 4.5. A tomada de medidas avulsas com incidência na **Juventude**, área que **atravessa transversalmente as competências das autarquias**, deve ser concertada entre o Governo e a **ANMP** e os Municípios.
- 4.6. A **suspensão pelo Governo da aplicação do D.L. 555/99** (licenciamento de obras e loteamentos) — na sequência da sua anterior insistência em não querer compatibilizar o projecto de diploma com as realidades existentes no terreno, em negociação com a **ANMP** — renova e reforça a **necessidade de adopção de consensos prévios que evitem a repetição de situações com a agora consumada**.
- 4.7. Deverá ser compatibilizada **entre Governo, EDP e Municípios** a situação decorrente da **transferência de consumos de electricidade de baixa tensão para média tensão**, em prejuízo das receitas municipais.
- 4.8. Como a **ANMP** atempadamente alertou, a aplicação do **POCAL no ano 2000 era impossível**, levando a que a Assembleia da República se visse forçada a alterar a posição irreflectida do Governo.
A **escassez de acções de formação** disponibilizadas pelo Governo, através das CCR's e do CEFA, para implementação do POCAL, conforme preocupação também atempadamente expressa pela **ANMP**, volta lamentavelmente a justificar que o ano de **implementação não possa ser 2001**.

- 4.9. A ANMP reafirma a necessidade de os contratos-programa, acordos de colaboração e outros instrumentos de cooperação técnica e financeira, se basearem na transparência e igual tratamento para todos os Municípios, através de contratos e custos tipificados e garantindo-se a sua publicação anual em Diário da República, por Ministério, por Município e por programa, com divulgação prévia à ANMP.
- 4.10. A generalidade das situações em que a legislação publicada implica prazos de cumprimento, ou obriga à publicação de diplomas regulamentares, revela que muito raramente o Governo os cumpre, inviabilizando a sua aplicação prática durante meses e anos e lançando a maior confusão interpretativa entre o que está e deixa de estar em vigor.
Os casos dos Poderes Tributários, do D.L. 555/99, do POCAL, da generalidade da legislação sobre Recursos Humanos, sobre Planeamento, sobre Urbanismo e sobre Ambiente, são apenas exemplos desta lamentável realidade.
Os sucessivos adiamentos provocados por erros ou omissões legislativas banalizam o incumprimento da Lei.
O Congresso exige que o Governo, na sequência de posições negociadas com a ANMP, defina prazos realistas para a implementação da legislação que aprova e cumpra os prazos que essa legislação lhe define para regulamentação de diplomas aplicáveis às autarquias locais.

5. PORTUGAL DESCENTRALIZADO, PORTUGAL QUALIFICADO

O caminho da descentralização para as autarquias locais, sem constituir uma alternativa às Regiões Administrativas, aumentará a qualidade das acções e actividades dos Municípios e Freguesias, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos.

Tal caminho só terá êxito através da permanente negociação do Governo e da Assembleia da República com a ANMP, adequando a legislação às realidades do País, conforme os bons resultados alcançados no ano de ouro que 1999 foi, nesse aspecto, com a aprovação de múltiplos diplomas intensamente negociados com a Associação.

Dos 4 anos previstos pela Lei n.º 159/99 para regulamentar e concretizar as novas competências, quase um ano já se perdeu.

A ANMP convida o Governo a não perder mais tempo e avançar rapidamente na consolidação das actuais e na regulamentação das futuras competências autárquicas.

O permanente trabalho de consensualização de posições para salvaguarda dos supremos interesses do Poder Local Democrático e do melhor serviço às populações que representamos, é a melhor garantia que, com autonomia, subsidiariedade e parceria, continuaremos a lutar por um Portugal mais Descentralizado, para um Portugal mais Qualificado.

Vilamoura (Loulé), 6 de Maio de 2000