



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

RELATÓRIO (Síntese)

XVII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)

I - Introdução

Nos dias 15 e 16 de Junho de 2007 realizou-se em Ponta Delgada, na Região Autónoma dos Açores, o XVII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no qual o Município de Anadia esteve representado pelo Presidente da Assembleia Municipal - José Manuel Ferreira Nunes Ribeiro e pelo Presidente da Junta de Freguesia de Arcos - Fernando Adelino Pina Fernandes.

As propostas apresentadas pela Comissão Organizadora, para discussão e aprovação tiveram por base a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, propostas que se darão conta neste relatório.

II - Linhas Gerais de Actuação 2007-2009 da ANMP

Ao Congresso foi apresentado o documento "Linhas Gerais de Actuação" (2007-2009) que constava nos seguintes capítulos:

- Transferência de competências (Princípios, condições gerais, ambiente e ordenamento do território, acção social, educação e saúde);
- Finanças locais;
- Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);
- Associação de Municípios e Áreas Metropolitanas;
- Encerramento de serviços no Interior do País;
- Cumprimento de compromissos do Governo;
- Código de expropriações;
- Fogos florestais;
- Dignificação do trabalho dos eleitos locais;
- Síntese final.



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Do referido documento apresenta-se a síntese possível, tentando abordar o essencial do mesmo.

Durante o período que decorreu desde o XV Congresso da ANMP, que se realizou em Dezembro de 2005, registaram-se alterações significativas no funcionamento do Poder Local em Portugal, através de mudanças legislativas que na opinião da ANMP afectaram a capacidade de intervenção dos Municípios na vida nacional e que vieram limitar a sua autonomia política e de gestão. Destas situações destacam-se alguns exemplos:

- o afastamento dos Municípios da gestão do QREN 2007/2009;
- o agravamento de assimetrias regionais provocado pela nova Lei de Finanças Locais, com particular realce a partir de 2009;
- a institucionalização da introdução de alterações anuais ao regime de Finanças Locais, através da Lei do Orçamento de Estado;
- a não compensação automática por isenções fiscais concedidas pelo Estado em relação a impostos municipais;
- o aumento do prazo de transferência das receitas fiscais para os Municípios, após a sua cobrança pelo Estado;
- a proibição de consolidação de dívidas municipais de curto prazo, violação injustificável do princípio da autonomia local.

Neste contexto, iniciou-se um processo negocial entre a ANMP e o Governo no sentido de minimizar ou inverter o caminho do que tem acontecido desde Dezembro de 2005, através da definição de um quadro acrescido de competências municipais.

Verificou-se porém, após a criação de um elevado grau de expectativas iniciais, que o conjunto de novas competências propostas pelo Governo foi sendo cada vez mais limitado, acabando por traduzir-se em situações generalizadas de partilha e cruzamentos de competências, com limitações significativas para a gestão municipal, em vez de efectivas transferências de competências com reais poderes de gestão.

Face às negociações com o Governo, nesta matéria, a ANMP analisou a situação daqui resultante, tendo decidido avançar com um vasto conjunto de propostas de transferências de competências nas áreas do Ambiente e Ordenamento do Território, da Acção Social, da Educação e da Saúde, cuja concretização, na óptica da ANMP, é essencial que se verifique a curto prazo.



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

III – Transferência de Competências

A Constituição da República Portuguesa contém, em matéria de Poder Local, quatro princípios fundamentais de cuja conjugação decorre a obrigatoriedade do processo de transferências de competências para as autarquias locais. Esses quatro princípios são:

- a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas;
- o princípio da descentralização;
- o princípio de subsidiariedade;
- o princípio da autonomia.

O preceituado constitucional consubstancia o facto de as autarquias locais prosseguirem interesses próprios das comunidades locais, o que as caracteriza como formas de “administração autónoma” e não de “administração indirecta do Estado”.

O princípio da descentralização implica uma repartição justa de atribuições e competências entre o Estado e as autarquias locais, implicando a transferência de atribuições estaduais para aquelas.

O princípio de subsidiariedade significa essencialmente que o Estado central só deve encarregar-se daquelas tarefas públicas que não possam ser levadas a cabo satisfatoriamente pelas comunidades territoriais infra-estaduais. Este princípio implica que a primeira coisa a perguntar em matéria de atribuições e competências exercidas pelo Estado, é se uma qualquer tarefa pública não seria melhor exercida pelos poderes locais.

Também relevante é o princípio da autonomia, abrangendo a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a auto-organização dos serviços, consagrando a liberdade de condução de políticas públicas municipais, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria, sem interferência governamental, prestando contas perante a comunidade local em eleições periódicas.

Da articulação dos três primeiros destes princípios, decorre um outro, o da proibição da redução da esfera de atribuição municipais (proibição de retrocesso).



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Por último, da conjugação dos vários princípios, decorre o princípio da proibição do retrocesso da descentralização, que aponta para que não é lícito ao legislador retirar competências anteriormente entregues às autarquias e voltar a entregá-las ao Estado.

A descentralização implica um movimento de alargamento e expansão das competências locais à custa do Estado e não o movimento inverso.

O conjunto dos princípios que ficaram referidos serviu de base para a reafirmação pela ANMP, das condições gerais a que devem obedecer as competências a transferir para os Municípios, na sequência das deliberações assumidas nos últimos Congressos, em que se destaca os seguintes aspectos:

- 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;
- 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.

III.1 - Acção Social

A área da Acção Social contempla um domínio de acções para as quais os Municípios não dispõem de competências próprias definidas, mas em que, ao longo dos anos, se têm visto



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

forçados a uma intervenção sempre crescente, dada a gravidade dos problemas existentes no terreno e a incapacidade da Administração Central para os resolver, ainda que as competências e os meios se mantenham totalmente nas mãos desta.

Esta situação de uma realidade no terreno que não corresponde à realidade legislativa, obrigou os Municípios à criação de serviços de acompanhamento desta área, serviços que vêm servindo de base de apoio à Rede Social.

Porém, esta é uma área em que a proximidade às instituições de solidariedade e às pessoas é decisiva, o que claramente aponta para a transferência de competências para as autarquias.

A principal dificuldade é a de assegurar que os princípios da autonomia e da descentralização sejam cumpridos nas matérias a transferir, visto ser tendência dos serviços da Administração Central, nesta área, tratar os Municípios como se fossem serviços locais daquela e não houvesse autonomia do Poder Local.

Face à situação existente, a ANMP apresentou o Relatório da Secção para a Acção Social, que aborda as seguintes áreas de transferência de competências:

- Planeamento;
- Atribuição de subsídios a IPSS;
- Investimento e construção de equipamentos;
- Atribuição de subsídios a indivíduos ou agregados familiares. Apoios pontuais à pobreza extrema;
- Gestão do equipamento.

III.2 - Saúde

A área da Saúde não é um domínio de intervenção tradicional das Autarquias Locais, que nela detêm competências reduzidas e meramente consultivas.

Uma participação municipal acrescida e simultaneamente operativa, ao nível do planeamento da rede de equipamentos de saúde e na definição das políticas e acções de saúde pública,



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

poderá permitir uma inversão desta situação, indo ao encontro dos interesses das populações que, cada vez mais, exigem uma intervenção dos Municípios nesta área.

Noutros domínios, a participação dos Municípios em matérias da responsabilidade dos serviços do Ministério da Saúde poderá ser exercida mediante contratualização, fora do contexto de transferência de competências.

Nos âmbitos acima referidos, o Relatório da Secção da Saúde abordou os seguintes pontos:

- Os equipamentos e serviços do SNS;
- A gestão das Instituições de saúde;
- A Saúde Pública (educação e promoção da saúde; e transferência de competências dos Delegados de Saúde);
- Os cuidados continuados integrados.

Uma nota especial a uma referência que nesta secção do congresso foi efectuada ao **Hospital José Luciano de Castro de Anadia**, a par de outros nove, como hospital de nível 1, também apelidado de concelhio em que se preconiza uma negociação que utilize os conceitos de contrato-tipo e de definição de custos padrão.

Neste sentido, deverá possibilitar-se que o Município onde se encontra implantado o equipamento possa proceder à sua gestão, mediante uma matriz genérica que fixe as condições, a estabelecer entre o Governo e a ANMP, nomeadamente tendo por referência o referido em pontos anteriores.

Esta opção do Município pode envolver a auscultação e/ou a elaboração de parcerias ou ainda a defesa de entrega da gestão às IPSS.

III.3 - Educação

A intervenção dos Municípios na área da Educação tem sido consolidada ao longo dos anos, envolvendo um vasto conhecimento dos problemas e uma experiência fundamental para o futuro desenvolvimento de novas competências.



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Sucessivos Congressos da ANMP têm apontado a Educação como área privilegiada para o alargamento das competências municipais, com particular relevância para o que se refere ao Ensino Básico e à Educação Pré-Escolar.

Dado tratar-se de um significativo conjunto de competências, haverá que ter em conta, no seu financiamento, os custos da estrutura de gestão e de funcionamento, que envolve a criação de novos serviços municipais.

Neste sentido, o Relatório da Secção para a Educação no que se refere às transferências de competências assentou nos seguintes aspectos:

- Educação pré-escolar;
- Actividades de enriquecimento curricular no primeiro ciclo do ensino básico (AEC);
- Transportes escolares relativos ao terceiro ciclo do ensino básico (3 CEB) e às crianças deslocadas do primeiro ciclo do ensino básico (1 CEB), em consequência do encerramento de escolas;
- Parque escolar do segundo e terceiro ciclos do ensino básico (2,3 CEB). Construção e manutenção. Apetrechamento;
- Acção social escolar dos segundos e terceiros ciclos do ensino básico (2,3 CEB). Refeitórios. Residências para estudantes;
- Gestão do pessoal não docente até ao novo ano. Participação na gestão dos estabelecimentos de ensino até ao novo ano.

III.4 - Ambiente e Ordenamento do Território

A área do Ambiente e Ordenamento do Território é uma parcela fundamental do trabalho do Poder Local. São domínios em que o primado da competência municipal já devia ser norma, mas em que há ainda evidentes atrasos, resultantes de múltiplas resistências à destruição do sistema centralizador que vem ainda do período anterior a 1974.

Genericamente, o caminho tem de ser o de responsabilizar os Municípios pelo seu próprio território, vertendo para os Planos Directores Municipais todas as condicionantes e contributos que porventura resultem de outros instrumentos de planeamento territorial, de nível geográfico mais amplo.



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Seguindo esta linha de rumo, o Relatório da Secção para o Ambiente e Ordenamento do Território toca nas seguintes ópticas:

- Gestão do Território;
- Gestão do ruído;
- Gestão da qualidade do ar;
- Gestão das áreas protegidas;
- Gestão de praias;
- Gestão das áreas portuárias;
- Gestão dos recursos hídricos;
- Reabilitação da rede hidrográfica;
- Lei das pedreiras;
- Instrumentos de Planeamento;
- Planos de pormenor estratégicos;
- Regime de isenção do licenciamento municipal;
- Consultas e pareceres no âmbito da urbanização e da edificação;
- Reserva Agrícola Nacional;
- Reserva Ecológica Nacional.

IV – Finanças Locais

Em matéria de Finanças Locais, na óptica da ANMP, a situação existente em 2007 agravou-se em relação ao que se verificava em Dezembro de 2005 (XV Congresso da ANMP).

Neste período, o Governo fez aprovar uma nova Lei de Finanças Locais, particularmente gravosa para os Municípios do interior e com menor número de habitantes.

Desde logo, o montante global da participação dos Municípios nos impostos do Estado é, em 2007, igual ao valor de 2005, em valores nominais, o que significa, obviamente, uma diminuição em valores reais, passados que são 2 anos.

Ao impor, contra a vontade da esmagadora maioria dos Municípios, expressa no Congresso (XVI, Extraordinário, realizado em 4 de Outubro de 2006), uma nova distribuição da



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

participação nos impostos do Estado, alterando os respectivos critérios de repartição, o Governo criou uma enorme confusão, agravada pelas sucessivas alterações que foi fazendo à sua Proposta de Lei, introduzindo consecutivos “mecanismos de travão”, que anestesiam a sua aplicação até 2009.

Mantendo, como já se disse, em 2006 e para 2007, o montante global de 2005, o Governo introduziu alguns novos critérios de distribuição que, teoricamente, poderiam aumentar a coesão territorial e social, (como é o caso do Fundo de Coesão), mas deu um tal peso à população residente que esmagou os efeitos positivos que poderia ter obtido com as restantes regras de distribuição.

O excessivo peso atribuído ao número de habitantes obriga a uma descida (bruta) de verbas para cerca de 200 Municípios, incluindo a quase totalidade dos que têm menos de 10 mil habitantes. Este efeito só não se verificará até 2009, pela introdução dos diversos “mecanismos-travão”. Estes levaram a que, já em 2007, mais de metade dos Municípios tivessem crescimentos zero, situação que se deverá manter tendencialmente em 2008 e 2009.

Porém, a partir daí, sem tais mecanismos de atenuação, com a aplicação directa da Lei, a tendência de descida só poderá ser minorada pelo eventual crescimento significativo de IRS, IRC e IVA. Isto conduzirá a que um grupo de Municípios (que tendem a ser de 150 a 200), passarão a partir de 2009, a descer anualmente 5% ou 2,5% na sua participação nos impostos do Estado, até estabilizar a receita (alguns com mais de dez anos de descidas presumíveis consecutivas).

Para além das consequências terríveis da distribuição de verbas que a Lei impõe, agravando ainda mais as assimetrias regionais e destruindo a coesão territorial, outras questões graves foram trazidas por este diploma. As medidas contra a autonomia financeira municipal estão dispersas pelo diploma. É a institucionalização de alterações anuais ao regime de Finanças Locais, através da Lei do Orçamento de Estado.

Foi do entendimento do congresso que a nova Lei não resolveu problema nenhum e agravou todas as situações que foram descritas, de forma relevante. O saldo acabou por ser uma Lei pior que a anterior.



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Perante este conjunto de constatações, a ANMP entendeu ser indispensável que o Conselho da Europa proceda à verificação do cumprimento em Portugal da Carta Europeia de Autonomia Local.

Simultaneamente ficou aprovada a necessidade de trabalhar para a preparação e aprovação duma nova Lei de Finanças Locais, que respeite a autonomia do Poder Local sem retrocessos, que contribua para corrigir as assimetrias regionais, que reforce a coesão territorial e que assim, seja útil para os Municípios e benéfica para os interesses das populações.

V – Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)

O QREN 2007/2013 representa porventura a última oportunidade para utilizar de forma eficaz, eficiente e socialmente rentável, as verbas provenientes da União Europeia já alargada a 27 Estados.

Os Municípios portugueses foram utilizadores empenhados dos anteriores três Quadros Comunitários de Apoio, obtendo co-financiamento para assinaláveis investimentos, em especial em infraestruturas e equipamentos, que contribuíram de forma relevante para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, duma forma sustentável.

Por outro lado, na óptica do congresso, o sistema de governação aprovado pelo Governo para o QREN representa um importante retrocesso em relação aos anteriores QCA. É mesmo violada a Lei n.º 159/99, no que se refere à gestão no âmbito dos Programas Regionais (potencial motivo para inconstitucionalidade orgânica, por violação do princípio da descentralização, em retrocesso).

O modelo de governação aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006 retirou aos Municípios toda a capacidade de decisão sobre as verbas do QREN, situação bem diferente daquela que tem vindo a ocorrer na gestão dos anteriores QCA.

Os Municípios ficam remetidos a uma mera posição de acompanhamento e participação minoritária na gestão dos Programas Operacionais Regionais, num modelo inédito de parceria de gestão em que o único parceiro real do Governo é a Administração Central por si próprio dirigida.



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

As opções tomadas, de não afectar aos Municípios uma parcela definida à partida do montante global do QREN e de colocar o acesso dos Municípios aos Programas Operacionais Regionais e Temáticos em concorrência com a Administração Central nas candidaturas, conduzem inevitavelmente, num processo altamente centralizado, a situações em que os projectos municipais poderão acabar por se ver sempre em situação de desvantagem perante outros beneficiários, decisores sempre em causa própria.

Reconhecida a elevada qualidade com que os Municípios têm utilizado os Fundos Comunitários, resta a aposta clara em mecanismos de contratualização que permitam aos Municípios planear investimentos, nomeadamente de âmbito intermunicipal.

Perante este conjunto de situações, o Congresso insistiu na crítica ao modelo centralizador de governação adoptado, manifesta as maiores preocupações sobre a futura execução dos Programas Operacionais e deixa claro que os Municípios se empenharão vivamente na melhor utilização para as populações dos contributos que os fundos comunitários poderão trazer para o seu bem-estar e qualidade de vida.

VI – Dignificação do Trabalho dos Eleitos Locais

São preocupantes a frequência e a intensidade crescentes com que a opinião pública é confrontada com notícias sensacionalistas e especulativas relacionadas com processos de inspecção e de averiguação a Autarquias Locais, principalmente Câmaras Municipais.

O que as torna verdadeiramente mais preocupantes é traduzirem disfunções diversas do funcionamento do aparelho judicial que comprometem a imagem da justiça, lançam suspeições não fundamentadas sobre cidadãos inocentes e desprestigiam seriamente as instituições democráticas.

Fugas ao segredo de justiça absolutamente inaceitáveis mas infelizmente cada vez mais banalizadas e cada mais fáceis de explicar, o prolongamento excessivo dos processos e o arrastamento em lume brando das respectivas diligencias para lá de prazos razoavelmente aceitáveis, a crescente exposição mediática e o protagonismo público há alguns anos impensáveis — hoje como ontem difíceis de aceitar — de alguns dos principais responsáveis do aparelho judicial, em particular do próprio Ministério Público, são factores que minam a



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

confiança dos cidadãos, banalizam agentes e funções estimáveis e enfraquecem o próprio Estado.

Esta situação não pode continuar. A posição da ANMP a este respeito foi sempre clara: aqueles que na Administração Local infringirem de forma censurável, porventura até condenável, os enquadramentos jurídicos-legais a que estão sujeitos enquanto cidadãos e enquanto eleitos, devem ser censurados e, se for esse o caso, condenados.

Mas é absolutamente inaceitável — e as respectivas consequências deveriam poder passar a ser imputáveis e penalizáveis — que devido à morosidade dos processos, à lentidão dos agentes judiciais e à falta de agilidade do sistema, haja cidadãos e eleitos que vêem o seu bom nome e a sua honra injustamente postos em causa publicamente durante meses e anos a fio, sem que uma decisão final a seu favor possa sequer reparar e muito menos apagar, os danos pessoais, morais e políticos entretanto dolorosamente causados.

Mais grave ainda é que, por via de tais situações, muitas vezes pagam os justos e não pagam os pecadores! A justiça é porventura hoje em Portugal o sector mais deprimido, mais sensível e mais carente de modernização: nenhum sector social em particular — nem a Sociedade ela própria — serão fortes e competitivos sem uma justiça célere, eficaz e eficiente.

VII - Conclusões

A descentralização e a desburocratização foram sem dúvida o tema comum nos relatórios das várias secções de trabalho, mas o grande desafio será a transferência de poderes para as autarquias locais, transferência essa que só será aprovada se for devidamente acompanhada tanto técnica como financeiramente.

Este desafio vai requerer das Câmaras Municipais e de algumas Juntas de Freguesia um ainda maior empenhamento o que poderá ter de passar por grandes reestruturações, em grande parte dos casos.

O repto foi lançado e a proposta, que foi aprovada por larguíssima maioria e sem votos contra, vai ser negociada com o Governo e poderá mudar o paradigma das autarquias locais,



MUNICÍPIO DE ANADIA

ASSEMBLEIA MUNICIPAL

tornando o Congresso de Ponta Delgada, num evento de referência, quiça no mais importante congresso, até agora realizado.

Anadia, Paços do Município, 29 de Junho de 2007.

Os participantes no Congresso,

Fernando Adelino Pina Fernandes

José Manuel Ferreira Nunes Ribeiro