



Proposta de Lei do  
Orçamento de Estado 2002

## Proposta de Lei do Orçamento de Estado 2002

Construção ou gestão de  
novos hospitais  
reiteradamente competência  
não municipal

Fundos Municipais (O.E. 2002)

Encontro Nacional de  
Museologia e Autarquias  
Municípios são principais  
promotores da cultura

O montante global dos fundos a transferir do Orçamento de Estado para as autarquias respeita o previsto no artigo 5.º da Lei n.º 42/98, significando um total de 415,6 milhões de contos para os Municípios e de 34,1 milhões de contos para as Freguesias, mais 41,6 milhões do que no ano anterior.

Municípios parceiros  
privilegiados no acesso ao  
Programa Cultura do III QCA

Mário de Almeida eleito Vice-  
Presidente do CMRE

A distribuição dos Fundos Municipais é efectuada de acordo com a nova Lei n.º 94/2001 e, para Cooperação Técnica e Financeira, é inscrita uma verba de 4 milhões de contos para contratos-programa e acordos de colaboração, com o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território.

Governança da Europa,  
Governo da Europa



Em paralelo, constata-se que não são tidas em conta questões como o montante destinado à compensação por isenções e reduções nos impostos que são receitas municipais; não são explicitados os montantes destinados à Cooperação Técnica e Financeira em relação aos diversos Ministérios, em que existam situações de acordos, protocolos ou contratos-programa com os Municípios; não existe qualquer rubrica para dotação financeira das Assembleias Distritais; e não é criado mecanismo de audição das autarquias em relação a investimentos do PIDDAC na área respectiva.

O processo de concretização das transferências de competências viu já passar mais de metade do prazo estabelecido (4 anos) sem que nada de concreto fosse implementado, sendo que a Proposta de Lei retoma a permissão já incluída no O.E. para 2001 para que o Governo tome as providências necessárias à sua concretização, bem como, caso aqueles estejam já cometidos aos Municípios, à revisão do correspondente quadro regulamentar. Simultaneamente, o Governo fica autorizado a transferir as verbas afectas às competências transferidas, inscritas nos diversos serviços e departamentos da Administração Central.

A Proposta de Lei não contempla um conjunto de propostas prioritárias para ANMP mas, dado tratar-se de questões que integram o Estatuto do Poder Local, esta matéria carece de ser incluída em autorização legislativa, pelo que deverá ser integrada no art.º 17.º da Proposta, visto não poder ser meramente regulamentada pelo Governo.

No que concerne à capacidade de endividamento dos municípios que está longe do seu máximo, e que mesmo a atingir-teria a ínfima expressão de 1,7% da dívida pública, valor completamente irrelevante nas contas nacionais sublinhe-se que o OE 2002 viola a Lei de Finanças Locais ao permitir que o Governo legisle sobre o limite de endividamento líquido dos Municípios, o que, para a Associação, é em absoluto inaceitável.

Em matéria de autorizações legislativas, o que será necessário, é a inclusão das novas transferências de competências para os Municípios, em relação às quais o Governo não pode intervir à margem da Assembleia da República.

Em conclusão, a ANMP considera ser indispensável divulgação dos valores dos índices para cálculos do FBM, FGM, FCM e FFF; e deverem ser contemplados no OE pontos como a explicitação dos valores destinados a contratos-programa, protocolos e acordos de colaboração com os diversos Ministérios e não só com o da tutela e discriminação, por Município, sector e programa, das verbas inscritas para estes fins; criação de rubrica própria para compensação por isenções e reduções nos impostos que são receitas municipais; reforço do valor mínimo para construção de sedes de Junta de Freguesia para 15, 30 e 50 mil contos para Freguesias até 5 mil de 5 a 10 mil habitantes e mais de 20 mil habitantes; e audição das autarquias locais sobre os investimentos incluídos em PIDDAC para a área respectiva, por forma a garantir a melhor gestão dos dinheiros públicos.

## **Construção ou gestão de novos hospitais reiteradamente competência não municipal**

Confrontada com a posição do Ministério da Saúde sobre o lançamento de novos hospitais sob a forma de parcerias público-públicas (também com intervenção municipal), a ANMP afirmou (ver Boletim n.º 95), apoiada em parecer jurídico, não ser atribuição dos Municípios nem competência dos seus órgãos, de forma directa, ou indirectamente designadamente através de empresas para o efeito constituídas a concepção, construção, financiamento, gestão e exploração de unidades hospitalares;



Adiantando não serem aquelas, actualmente, atribuições dos Municípios, a construção de Hospitais é uma responsabilidade da Administração Central e tem-se como inadmissível que os municípios financiem essa actividade especificava-se que tal só se pode colocar ao nível de possíveis novas responsabilidades, colocando-se assim o problema das transferências de atribuições e competências para as Autarquias Locais. E precisava que o Governo não pode, livremente, sem intervenção da Assembleia da República, definir o que é ou não competência municipal, bem como balizar a forma do exercício dessas competências.

Uma carta parecer a que a ANMP teve acesso, e através da qual se pretendia contrariar a fundamentação exposta, afirma, nomeadamente, que o que se intenta é que a concepção, construção, financiamento, gestão e exploração de unidades hospitalares seja confiada a uma unidade gestora e não, directamente, aos municípios abrangidos pela respectiva área de influência, pelo que, alegava-se, não se trataria do exercício, por órgãos municipais, de competências relacionadas com a saúde, mas sim da participação (voluntária) de municípios no capital de uma sociedade comercial.

Não existiria, de tal jeito, e de acordo com aquela visão do problema, qualquer alargamento do leque de atribuições e competências autárquicas, mas, antes, a prossecução de uma atribuição pré-estabelecida, por via da participação no capital social de uma sociedade comercial, pelo que a participação dos municípios deve ser equacionada na óptica da habilitação legal para a respectiva participação no capital de sociedades comerciais.

Contudo, e depois de uma análise atenta das considerações expostas, urge reafirmar as posições formuladas na informação jurídica inicial emanada da ANMP que especifica, agora, que a Lei 159/99, de 14 de Setembro, constitui um marco significativo e profundo, pelas alterações que consignou, quanto às atribuições e competências dos municípios já que, com efeito, a principal mudança que foi introduzida a este nível tem a ver com a questão do sistema de atribuições e competências, que retoma o sistema de enumeração taxativa que caracterizava o Código Administrativo que vigorou até ao 25 de Abril de 1974.

Assim, e novamente, passam a existir atribuições municipais só por determinação da lei, não valendo o anterior sistema da cláusula geral, sendo que os interesses das populações respectivas só merece protecção quando constar da lei, não se podendo presumir.

O artigo 13.º daquela Lei, à semelhança do que consignava o artigo 44.º do Código Administrativo, refere que os municípios dispõem de atribuições designadamente, nos seguintes domínios do equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; e saúde, para, mais à frente, concretizar e pormenorizar todas estas atribuições.

No que importa ao assunto em referência, o artigo 22.º concretiza as atribuições municipais na saúde, designadamente o planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios; construir, manter e apoiar centros de saúde; participar nos

órgãos consultivos dos estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde; participar na definição das políticas e das acções de saúde pública levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias; e participar nos órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do Serviço Nacional de Saúde.

Compete também aos órgãos municipais participar no plano da comunicação e de informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde; participar na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais; cooperar no sentido da compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico de desenvolvimento concelhio; e gerir equipamentos termiais municipais.

Retoma-se, pois, o sistema de enumeração taxativa, com uma definição de princípio das atribuições municipais e a sua concretização e pormenorização posterior, não sendo assim, possível o exercício de atribuições pelos municípios que excedam o quadro legal, isto é, que não sejam consignadas por lei.

O artigo 13.º da Lei 159/99, equacionado de forma isolada, não tem um valor dispositivo autónomo, do qual se possam retirar efeitos jurídicos. Tratando-se de uma mera enumeração ou listagem de atribuições, é impossível retirar daí o seu conteúdo, sendo que, só com a sua concretização o que é feito nas normas seguintes do diploma legal, este encontra a sua plena densificação, o seu sentido normativo.

Se assim não fosse, releve-se, nada impediria o Ministério da Saúde, ao abrigo de uma interpretação isolada do artigo 13.º, de "transferir" o Serviço Nacional de Saúde para os municípios, ou, e porque também estes se poderiam sentir "habilitados" pelas restantes alíneas daquele artigo, nada impediria os municípios de construírem e gerirem auto-estradas, Universidades, redes de telecomunicações.

Este artigo 13.º da Lei n.º 159/99, equacionado de forma isolada, não serve, pois, como lei habilitante para o exercício de competências na área da saúde por parte dos órgãos municipais, tendo de ser conjugado com o artigo 22.º da mesma lei. Feita essa ligação e densificados os itens constantes do artigo 13.º, parece-nos ser razoável concluir que os municípios não dispõem de atribuições e competências para a concepção, construção, financiamento, gestão e exploração de unidades hospitalares.

Paralelamente, julga-se que o exercício de atribuições e competências municipais não se coloca de forma diferente, consoante essa actividade seja exercida directamente pelos órgãos municipais ou levada a cabo, indirectamente, através da constituição de empresas municipais ou da participação dos municípios no capital social de sociedades comerciais, já que os municípios só podem prosseguir as atribuições e competências que lhes estejam legalmente consignadas, isto é, para as quais estejam especialmente habilitadas.

As empresas municipais ou as sociedades comerciais em cujo capital os municípios participem, só podem prosseguir actividades de reconhecido interesse público cujo objecto social se contenha no âmbito das respectivas atribuições, pelo que não podem, assim, ter outras, por diversas, ou mais atribuições que o município.

A Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto regula a constituição das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais só podem ser criadas ou participadas pelos municípios desde que o seu objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições (n.º 2 do artigo 1.º), donde, não sendo atribuição nem competência municipal a concepção, construção, financiamento, gestão e exploração de unidades hospitalares, os municípios não poderão participar no capital social de uma sociedade comercial com esse objecto, não servindo como lei habilitante para esse efeito, pelas razões que atrás referimos, a norma constante da alínea g) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Assim, e porque não se trata do exercício de atribuições e competências actuais, prefigura-se-nos como óbvio que entramos no domínio e no quadro do cometimento de novas responsabilidades aos municípios, a que terão necessariamente que se aplicar as regras constantes da Lei n.º 159/99, não interessando saber se essas novas responsabilidades vão ser exercidas pelos municípios com carácter de exclusividade ou se, pelo contrário, a Administração Central manterá também competências a este nível.

De tal forma, e no quadro de novas responsabilidades para os municípios, será de reafirmar aqui a doutrina do Professor Vital Moreira nos termos da qual o Governo só pode intervir legislativamente em matéria de estatuto das autarquias locais nele se incluindo a definição das atribuições e das competências mediante autorização parlamentar, nos termos constitucionais, ou seja mediante prévia autorização legislativa.

---

## Encontro Nacional de Museologia e Autarquias Municípios são principais promotores da cultura

### Encontro Nacional de Museologia e Autarquias

É um dado inquestionável que são os Municípios, designadamente nas zonas mais desfavorecidas do País, os principais agentes dinamizadores e promotores de iniciativas culturais, os grandes obreiros na correcção das assimetrias regionais que todos queremos abolir, afirmou o Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses durante a Sessão de Abertura do Encontro Nacional de Museologia e Autarquias que, com a colaboração da Câmara Municipal daquela cidade, decorreu em Vila do Conde.



Afirmado como indiscutível que os Municípios devem ser assumir de parceiros privilegiados no acesso ao Programa Operacional da Cultura no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio, Mário de Almeida diria que, sendo os fundos comunitários o instrumento decisivo para as Autarquias Locais, torna-se indispensável, do ponto de vista da ANMP, pugnar pela optimização da gestão e utilização dos recursos que por esta via são disponibilizados.

Porque em causa estão fundos ao dispor do País no seu todo, com o objectivo de promover o desenvolvimento integral e equilibrado, por forma a atingir o objectivo primeiro dos fundos estruturais, que se traduz na correcção das assimetrias internacionais e inter-regionais, e lembrando o compromisso do Secretário de Estado da Cultura de que seria entendimento do Ministério que museus nacionais são os museus portugueses, independentemente da tutela, o Presidente da ANMP lançava àquele governante, uma vez mais, um repto no sentido de implementar tal entendimento, flexibilizando procedimentos, clarificando conceitos e, acima de tudo, viabilizando o acesso das Autarquias, dos museus municipais nos mesmos moldes dos museus estatais.

Mário de Almeida faria, sequentemente, uma breve referência à lei que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, designadamente no que se refere às atribuições e competências das Autarquias Locais, dizendo que está em causa um conjunto de competências que integra áreas de actividade em que as autarquias têm vindo a intervir para além das suas responsabilidades pelo que a regulamentação deste conjunto de competências deverá servir para consolidar e regularizar as situações do passado e do presente em que, na prática, tenham sido transferidas competências para os Municípios à revelia do processo negocial e legislativo.

Depois de relevar que se há competências que devem ser exercidas universalmente por todos os Municípios, outras há que só deverão ser desempenhadas pelos aqueles que entendam ter condições para tal com benefícios claros do serviço prestado ao cidadão, o Presidente da ANMP, enquanto relevava a indispensabilidade de, com o Governo, criarmos um quadro claro de delimitação de competências com a correspondente atribuição de meios, concluiria reafirmando a importância do Poder Local na promoção e valorização da cultura, nomeadamente, da museologia.

Em jeito de resposta, o Secretário de Estado da Cultura, que assinalou o papel dos Municípios na criação de espaços culturais e no combate a assimetrias que nesse campo se verificam no país, sublinharia o empenho e a força que os Autarcas colocam na dinamização destas áreas.

Enfatizando que o somatório total das actividades municipais, dos investimentos autárquicos na cultura supera, e muito, o do próprio Ministério o que não invalida porém as responsabilidades daquele departamento governamental, disse, José Conde Rodrigues falou da disseminação de estruturas culturais autárquicas em todo o Portugal, bibliotecas, arquivos, museus e casas museu, uma grande referência, estas, em quase todos os Municípios portugueses.

Ao classificar esta malha tecida pelo país como factor de valorização económica, capaz de criar riqueza e emprego, aquele Secretário de Estado garantiu que o financiamento através do programa de apoio à cultura é possível aprovámos já cinco projectos de museus municipais, e que importa conjugar recursos dos fundos comunitários com os do orçamento.

A concluir, e classificando a cultura como o cimento da tolerância, debruçou-se sobre a formação profissional apelando a que as Autarquias utilizem o Programa Foral.

Já na Sessão de Encerramento, o Secretário da Administração Local, em resposta à intervenção do Presidente da ANMP, e

após ter especificado as verbas do Orçamento disponibilizadas para as Autarquias, afirmou que se nos pusermos de acordo quanto às verbas, não tenho a mínima dúvida que a transferência de competências se vai processar.

Garantindo manter o optimismo, José Augusto de Carvalho referiu-se também, no quadro da formação contínua dos profissionais das Autarquias, ao Programa Foral que tem dinheiro, que é Fundo Social Europeu, para, a propósito, enaltecer que as Autarquias Locais têm um apelo de preservação do vasto património que, nesta era da globalização e da massificação, é salvaguarda da identidade, da memória das comunidades e dos territórios locais, uma tarefa incontornável de protecção das raízes dos Povos.

---

## Municípios parceiros privilegiados no acesso ao Programa Cultura do III QCA

Os Municípios devem ser considerados como parceiros privilegiados no acesso ao Programa Operacional da Cultura no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio, urgindo que o Ministério da Cultura flexibilize procedimentos, clarifique conceitos e viabilize o acesso dos museus municipais ao POC nos mesmos moldes dos museus estatais.



Estas, duas posições evidenciadas no documento síntese do Encontro Nacional de Museologia e Autarquias, que a Associação Nacional de Municípios Portugueses, no âmbito da sua Secção de Municípios com Museu, realizou nos passados dias 18 e 19 de Vila do Conde, e onde também se concluiu dever o Governo, com base na Lei 159/99, proceder à regulamentação de um conjunto de competências e atribuição dos correspondentes meios, no sentido de consolidar e regularizar as situações em que tenham sido transferidas responsabilidades para os Municípios à revelia do processo negocial e legislativo;

Paralelamente, os participantes naquele relevante certame sustentavam que a ANMP deve exigir a revisão dos critérios de acesso ao Programa Foral no sentido da não regionalização dos mesmos nem tão pouco do estabelecimento de números mínimos de formandos por área territorial, defendendo-se antes a aplicação de princípios de equidade e de correcção de assimetrias regionais, devendo o Governo reconhecer o Centro de Estudos e Formação Autárquica CEFA como entidade primeira na formação de recursos humanos das Autarquias Locais e, dessa forma, principal responsável pela implementação do Programa Foral.

Por outro lado, urge que a Associação, no âmbito da Secção de Municípios com Museu, estimule a discussão e pugne pela definição de critérios de classificação nacional que permitam a atribuição de tipologias específicas às diferentes realidades museológicas em geral e em particular no domínio das Casas Museu.

Por último, a ANMP deve, também, promover o debate em torno da criação de percursos museológicos integrados e estabelecimento de parcerias, como factor de desenvolvimento regional e rentabilização de meios e recursos museológicos; bem como promover o debate em torno da necessidade e oportunidade duma certa normalização a nível nacional das estruturas orgânicas municipais, no sentido da definição e da regulamentação de carreiras específicas no sector da museologia.

Contando com a presença de mais de uma centena de participantes, entre Eleitos Locais, técnicos das autarquias, representantes do Governo e de organismos da Administração Central, foram debatidos temas como as Casas Museu no contexto da Museologia Portuguesa e Europeia, as Casas Museu e a sua conservação, a actividade desenvolvida pela Rede Portuguesa de Museus, o Programa Operacional da Cultura e o Programa de Formação para as Autarquias Locais (Foral).

Das intervenções apresentadas e dos debates subsequentes, resultou, designadamente, a consideração de que a igualdade de oportunidades no acesso à Cultura e aos bens culturais é uma componente imprescindível do desenvolvimento socio-económico do País, da coesão social e da ampliação da democracia e, mais, que alargar a possibilidade de fruição de tais bens a toda a população é uma tarefa na qual os Municípios estão empenhados.

Afirmando serem os Municípios, num efectivo assumir do princípio da subsidiariedade, os principais agentes dinamizadores e promotores de iniciativas culturais, os grandes obreiros na correcção das assimetrias regionais que todos queremos abolir, e depois de se evidenciar a existência, ao nível da ANMP, de uma estrutura que serve de interlocutora com outras entidades, nomeadamente as da Administração Central, considerava-se a Lei 159/99 que estabelece o Quadro de Atribuições e Competências das Autarquias Locais, e a recém publicada Lei que estabelece as Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural, bem como a possibilidade legal do exercício de competências municipais de forma universal ou não universal.

Em paralelo, eram tidas em consideração a capacidade de execução de projectos por parte dos Municípios e as preocupações que têm vindo a ser manifestadas pelas Autarquias relativamente aos procedimentos burocráticos que dificultam o acesso dos museus municipais ao POC; que são museus nacionais todos os museus portugueses, independentemente da tutela ser privada, central ou municipal; as regras de funcionamento que o Governo pretende introduzir para acesso ao Programa Foral e o papel do CEFA neste domínio; e o facto do conceito de Casa Museu, enquanto guarda chuva que abriga todo um conjunto de realidades com enorme diversidade, poder pôr em risco o conceito, descredenciando-as, e levando a que os visitantes se possam sentir defraudados por não existirem categorias distintas.

---

## Mário de Almeida eleito Vice-Presidente do CMRE

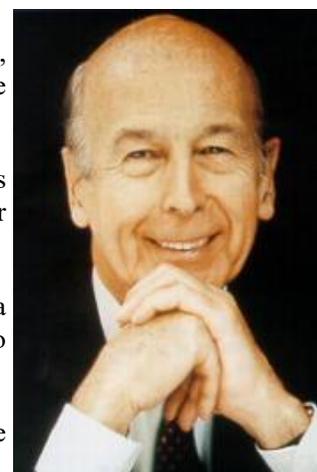


O Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Mário de Almeida, foi eleito Vice-Presidente do Conselho de Municípios e Regiões da Europa.

Instituição política que congrega, em Bruxelas, todas as Colectividades Territoriais europeias, o CMRE continua a ser presidido por Giscard d'Estaing, também ele reeleito.

A eleição de Mário de Almeida para a cúpula dirigente daquela influente organização evidencia uma inteira consideração pelo Poder Local português.

O CMRE nasceu em 1951 e representa actualmente cerca de 100.000 Colectividades Territoriais de 29 países.



Valérie Giscard d'Estaing

---

## Governança da Europa, Governo da Europa

Participando na reflexão lançada por Romano Prodi no quadro da preparação do Livro Branco da Comissão sobre a nova governação europeia, o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa quis enfatizar e distinguir a nova questão da governação da Europa daquela do Governo da Europa.

O Livro Branco da Comissão não pode ter por objectivo modificar os Tratados, mas sim suscitar regras de boa conduta e de boa administração que permitam reforçar a democracia, a transparência e, portanto, a eficácia do funcionamento das instituições europeias no quadro existente.

Os poderes locais e regionais da União, federados livremente há mais de 50 anos no seio do CCRE, transmitem à Comissão os seus pontos de vista e apresentam propostas concretas. Se essas propostas forem seguidas, os eleitos locais e regionais, mais integrados no processo europeu do que o foram até agora, estarão melhor habilitados para o compreender, orientar, mas também explicar e apoiar perante os cidadãos europeus.

A questão do Governo da União é, ela própria, uma outra questão, relançada nomeadamente pela decisão tomada no Conselho Europeu de Nice de reabrir o debate sobre as finalidades da União. Devemos regozijar-nos que o grande debate sobre o futuro da Europa, aberto na perspectiva de 2004, permita aos europeus reflectir e exprimirem-se, de novo, sobre o seu próprio futuro.

Para progredir, a discussão deve tomar em linha de conta os dados actuais do debate europeu: por um lado, o alargamento

da Europa, por outro, a sua integração mais aprofundada, constituem dois dossiers diferentes, que devem ser abordados de dois prismas distintos.

Primeira aproximação: Desde que foi tomada a grande decisão do alargamento da União, a perspectiva da construção europeia foi modificada. No lugar de uma construção restrita a um pequeno grupo de estados homogéneos reagrupados à volta de seis Estados fundadores, teremos agora uma organização muito mais vasta, juntando provavelmente 26 e talvez mais Estados europeus muito diferentes.

Será uma grande zona de intercâmbios, de cooperação económica, e, espero, de progresso social. Ela será aproximadamente povoada com duas vezes mais habitantes do que os Estados Unidos da América e comportará mais Estados que a América do Norte e do Sul reunidas.

À escala deste grande alargamento, o problema que se põe é fazer funcionar um tal conjunto, tão numeroso quanto díspar. É um problema de governação, mais prático do que político, em que nos devemos envolver e resolver.

Segunda aproximação: O outro dossier é aquele da criação de uma potência política europeia, capaz de equilibrar, do outro lado do Atlântico, a mega potência dos Estados Unidos da América. Falamos aqui de integração política por um certo número de Estados europeus.

O pontapé de saída do debate, ou dos dois debates, sobre a Europa do futuro, está pois dado.

---

[ [anterior](#) | [página inicial](#) ]

Comentários e sugestões [anmp@anmp.pt](mailto:anmp@anmp.pt)

(c) A.N.M.P.- Associação Nacional de Municípios Portugueses