ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

XXI CONGRESSO

PODER LOCAL
POR PORTUGAL
PELOS CIDADÃOS

ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

AVEIRO

11 E 12 DEZEMBRO **2021**

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 4
2. A AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS 7
3. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA 9
3.1. Introdução 9
3.2 Operacionalização das novas competências 12
3.3. Constrangimentos 12
3.3.1. Na ação social 13
3.3.2. Nas áreas portuárias 13
3.3.3. Na educação 14
3.3.4. No estacionamento público 15
3.3.5. Na habitação 16
3.3.6 Na proteção civil 16
3.3.7. Na saúde 17
3.3.8. Nas vias de comunicação 17
4. CRIAÇÃO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS 18
5. DIGNIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DO MANDATO DOS ELEITOS LOCAIS 19
6. PROPOSTAS DO XXV CONGRESSO 21
6.1. Em matéria de autonomia local, o XXV Congresso propõe 21
6.2. Em matéria de descentralização administrativa, o XXV Congresso propõe 21
6.3. Em matéria de regionalização, o XXV Congresso propõe 22
6.4. Em matéria de dignificação das condições de exercício do mandato dos eleitos locais, o XXV Congresso propõe 22

1. INTRODUÇÃO.

É indesmentível a relevância das autarquias locais no desenvolvimento do país, no período que vai desde abril de 1974 até aos nossos dias. Afirma-se esta evolução não por necessidade laudatória ou de mera autocontemplação simpática do trabalho feito ao longo de todo este tempo, mas por que não é possível preparar o futuro sem um olhar sobre o passado, sobre o que foi feito pelas autarquias e pelos autarcas enquanto agentes de desenvolvimento do território e de criação de melhores condições de vida para as populações. O que se levou a efeito está à vista de todos, foi uma obra notável, não carecendo a mesma de qualquer outra prova.

Um período de quatro décadas não é um tempo longo. Mas já nos permite compreender a transformação ocorrida no nosso país e perceber o contributo decisivo que os eleitos locais deram para o desenvolvimento das comunidades locais, das regiões e do país. Com efeito, não precisamos de recuar muito no tempo para trazermos à memória a realidade portuguesa das primeiras seis décadas do século XX, em que se verificava um atraso generalizado em todas as áreas fundamentais e em todas as regiões do país. Grande parte da população portuguesa vivia em condições inaceitáveis de pobreza, mais de metade não dispunha de energia elétrica, não tinha água canalizada, não tinha saneamento básico nas suas habitações, não tinha escolaridade, não acedia à cultura e não dispunha de condições infraestruturais para a prática de desporto.

Hoje, o panorama é completamente diferente: os municípios levaram as infraestruturas essenciais às populações, edificaram escolas, bibliotecas, ludotecas, pavilhões gimnodesportivos, piscinas, mas também habitação digna (ainda insuficiente), parques industriais, parques tecnológicos e científicos; os municípios abriram estradas, iluminaram as vias, criaram emprego, dinamizaram os territórios e criaram melhores condições de vida para as pessoas, contribuindo de forma decisiva para o combate à pobreza e à exclusão social, apoiando as pessoas mais vulneráveis, como as crianças, os idosos e os cidadãos portadores de deficiência.

Foi este contrato de confiança celebrado com as populações que os eleitos locais cumpriram com denodo. Mas esse contrato de confiança renova-se periodicamente, com novas necessidades que têm de ser colmatadas, com o aprofundamento de novas estratégias, com uma maior descentralização de competências, com respeito pela autonomia local, com uma organização do Estado que propicie uma melhor organização dos serviços públicos, acabando-se de vez com o caos da organização territorial existente, tendo em vista uma melhor coordenação das políticas públicas.

Os desafios renovam-se constantemente, surgindo também a necessidade de serem abordadas outras questões, desde os problemas demográficos (envelhecimento da população) aos migratórios, que exigem políticas que fortaleçam os laços que unem os portugueses enquanto povo e reforcem a cultura de tolerância, assim se fortalecendo também a coesão territorial e social.

É certo que o desenvolvimento local não pode ser separado do contexto nacional e internacional, desde logo face ao grau de incerteza que marca os dias de hoje. Com efeito, estamos perante uma alteração do paradigma em que vivemos durante muito tempo, nomeadamente perante a mudança de padrão económico e tecnológico, razão pela qual os territórios têm que se reinventar, sendo as autarquias locais os agentes fundamentais de transformação dos territórios. Refira-se, também, que as autarquias locais são espaços privilegiados de territorialização das políticas nas diferentes áreas, designadamente das

políticas setoriais. Por isso, uma melhor organização do Estado e dos serviços públicos é fundamental no desígnio de melhor servir as populações. Uma boa organização dos serviços públicos, dos vários serviços públicos das diversas pessoas coletivas públicas, é essencial ao prosseguimento deste desiderato de melhor servir os cidadãos.

Em múltiplas áreas se verifica esta necessidade de uma melhor organização dos serviços públicos por parte do Estado, **sendo o domínio da proteção civil um caso paradigmático.** No âmbito da atuação, articulação e coordenação das diversas entidades, serviços e agentes de proteção civil, a ANMP tem vindo a defender que é imperioso conhecer, descodificar e disponibilizar informação necessária a cada nível de atuação, bem como definir, de forma clara, as estruturas operacionais, garantindo a indispensável e adequada qualificação para o exercício das funções, designadamente no que respeita à capacidade de coordenação e de decisão, impondo-se a revisão da atual Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) - enquanto lei transversal a toda a organização da proteção civil -, bem como do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), que define o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram como todos os intervenientes atuam no plano operacional, atento o facto de ainda remeterem a organização supramunicipal da proteção civil para os distritos.

Neste contexto, a ANMP considera que os diplomas legais que estabeleceram a Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e o novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIRF), que preveem um nível organizacional de âmbito supramunicipal correspondente ao território das entidades intermunicipais do continente (NUTS III), desacompanhados da fundamental alteração da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) e do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), acarretam constrangimentos no regular funcionamento das entidades, serviços e agentes de proteção civil, nomeadamente, não solucionando os problemas de atuação, articulação e coordenação, não permitindo ainda uma clara definição de meios e recursos, no sentido de assegurar que a distribuição é realizada de acordo com as necessidades e os riscos existentes no território dos diferentes municípios.

A ANMP afirma também que numa Administração Pública estruturalmente complexa como a nossa, os vários entes públicos, no exercício das suas competências, devem respeitar as esferas de atuação de outras entidades; mas não devem pecar por omissão, entregando a resolução dos problemas a quem não tem legalmente a competência para os resolver, situação que ocorre inúmeras vezes com os municípios, que são obrigados a cuidar da resolução de questões que extravasam as suas competências. A verdade é que é isso que acontece demasiadas vezes e em múltiplos setores.

A ação das autarquias locais, mais especificamente dos municípios, foi exponenciada neste período de deflagração da infeção epidemiológica provocada pelo SARS-COV-2 (COVID-19), situação essa ainda não ultrapassada. A pandemia teve reflexos profundos à escala global, marcando também de forma intensa o nosso país, que sofreu uma situação anómala e excecional no domínio da saúde pública, testemunhando também disrupções significativas na vida das pessoas, a nível individual e coletivo, bem como um forte impacto nas finanças públicas e na economia.

O enfrentamento da crise pandémica e o esforço coletivo para a debelar exigiu dos municípios uma intervenção célere e eficaz, bem como medidas concretas em áreas que não se circunscreveram ao domínio estrito da prevenção, contenção mitigação e tratamento da infeção, mas antes em áreas com

inegável relevo social e económico, desde logo no apoio às famílias, às instituições e às empresas. Também nos aspetos logísticos e funcionais a intervenção dos municípios foi (e é) fundamental para uma resposta à situação pandémica e às consequências advenientes da mesma.

O papel desempenhado pelos municípios no terreno, muitas vezes em antecipação à intervenção da própria Administração Central e, sublinhe-se também, mesmo sem um quadro legislativo claro de legitimação da sua atuação, permitiu uma resposta célere à pandemia e a contenção dos seus efeitos.

Desta intervenção municipal decorrem importantes consequências, sendo significativos os impactos nas finanças municipais, não apenas reflexo das medidas ativas adotadas pelos municípios, mas também porque a situação de crise socioeconómica conduziu a uma redução das receitas municipais.

Independentemente de outros aspetos a considerar no âmbito do enfrentamento da crise pandémica pelos municípios, é possível já retirar-se uma conclusão inequívoca: **os municípios são fundamentais para uma melhor prestação de serviços às populações e para a satisfação das suas necessidades, razão pela qual faz todo o sentido que um conjunto de competências da Administração Central sejam transferidas para os municípios; o processo de descentralização administrativa é essencial para as populações e para o objetivo de se conseguir uma melhor organização do Estado, em benefício claro dos cidadãos.**

As autarquias locais são uma forma de organização das comunidades locais, constituem-se em base da própria organização do Estado, dotadas de autonomia, de órgãos representativos próprios, que prosseguem os interesses próprios dos respetivos cidadãos. Inseridas no quadro unitário do Estado, as autarquias locais não são filiais da Administração Central do Estado, mas estruturas autónomas de poder político-administrativo dentro da própria organização do Estado.

É certo que ao longo dos anos foram introduzidas alterações na organização, funcionamento, atribuições e competências das autarquias locais. Contudo, a construção de um novo modelo de Poder Local Democrático assente na existência de autarquias locais e na consagração da sua autonomia não foi desvirtuado, continuando a ser, indubitavelmente, como é reconhecido unanimemente, uma das principais realizações da Constituição da República Portuguesa (CRP) aprovada em 1976.

Nas palavras da CRP, sendo o Estado unitário (…) *respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública".* Mas prescreve que *«A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais», sendo estas «(…) pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas».*

As autarquias locais, que no Portugal continental são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, foram contextualizadas no quadro da descentralização administrativa, definindo também a CRP alguns dos mais relevantes aspetos da autonomia autárquica (quadro de pessoal, património e finanças próprios, poder regulamentar autónomo), sem prejuízo da submissão à tutela administrativa. O Estado deve ser descentralizado, com a transferência de funções e poderes para as autarquias locais.

Como a ANMP sempre tem referido, o Poder Local é um pilar da organização democrática e constitucional do Estado. Não há Estado Democrático sem democracia local e sem descentralização

territorial. Esta e a democracia local fazem parte integrante e são condição da perfeição do Estado democrático em Portugal. Por isso, a ANMP tem defendido, desde sempre, que para se reformar o Estado a aposta deve ser na descentralização territorial, observando-se o princípio da subsidiariedade, devendo tal desafio constituir-se numa prioridade política nacional.

A organização do Poder Local na CRP, como referimos anteriormente, estruturou-se em três níveis de autarquias locais – freguesia, município e região administrativa. Esta autarquia só está, no entanto, prevista para o território continental, estando afastada a sua criação nas regiões autónomas. **As regiões administrativas são autarquias locais supramunicipais de âmbito regional que, embora a sua criação esteja prevista desde 1976, não foram ainda instituídas em concreto, entendendo a ANMP que as regiões administrativas são um mecanismo essencial de reorganização territorial do Estado e de uma efetiva reforma administrativa em Portugal.**

A ANMP reitera o seu entendimento de que as regiões administrativas são um instrumento indispensável para potenciar o desenvolvimento equilibrado do território, sustentando que a sua criação é fundamental para a assunção de novas políticas de desenvolvimento regional que prossigam objetivos de coesão, competitividade e equidade.

A ANMP aponta como eixos fundamentais para uma melhor organização do Estado:
• O aprofundamento da autonomia local;
• A descentralização de atribuições e competências nas autarquias locais;
• A criação de regiões administrativas;
• A dignificação das condições de exercício do mandato dos eleitos locais.

2. A AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS.

Havendo interesses e carências locais específicos das populações, as autarquias locais devem prosseguir a resolução dessas necessidades de forma autónoma. Isto é, gerem uma parte dos assuntos públicos, com vista à satisfação das necessidades das populações respetivas, assuntos esses que têm uma relação específica com a comunidades locais e que, por isso, devem ser tratados de forma autónoma por órgãos democraticamente eleitos.

As autarquias locais dispõem, assim, de atribuições e competências próprias e de instrumentos legais que lhes proporcionam a execução das responsabilidades que lhes estão cometidas. Com efeito, a autonomia local abrange a autonomia administrativa, a autonomia regulamentar, a autonomia financeira e a auto-organização dos serviços. De igual forma, o princípio da autonomia local significa a liberdade de condução das políticas públicas municipais, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria, sem interferência governamental, mediante a prestação de contas perante os membros da coletividade local em eleições periódicas.

A autonomia local abrange, assim, todo o complexo de instrumentos e meios pelos quais as autarquias locais prosseguem livremente as suas atribuições e competências, escolhendo os fins a prosseguir, selecionando as prioridades e alocando livremente os seus recursos financeiros e humanos à realização das opções tomadas. No prosseguimento dessas atribuições, não estão sujeitas ao escrutínio de mérito por parte do Governo, nem a autorização governamental, havendo limites à tutela estadual sobre as autarquias locais, circunscrevendo-se a mesma à tutela da legalidade.

A Administração Local autónoma não é uma simples manifestação da organização administrativa, tendo antes a natureza de estrutura de poder político, com órgãos próprios democraticamente eleitos. As autarquias locais são formas de organização política das populações com vista à realização dos seus interesses, sendo realidades próprias que, integrando o Estado, dele se distinguem, com o reconhecimento de que há um grau ou nível local de interesses das populações que se diferencia e não se dilui no interesse nacional.

Instrumento ao serviço da satisfação dos interesses próprios das populações, a autonomia local propicia aos eleitos locais as ferramentas necessárias para a satisfação desses interesses e necessidades, razão pela qual só com a garantia de uma autonomia administrativa e financeira robustas e de amplas atribuições e competências é que o Poder Local se fortalece.

Em matéria de respeito pela autonomia local, não se pode dizer que o caminho percorrido tenha sido sempre linear e exemplar. Bem pelo contrário, foram vários os Governos, em diferentes épocas, que desrespeitaram essa autonomia, colocando os municípios numa posição de dependência administrativa e financeira face ao Estado, desrespeitando-se as obrigações constitucionais e os interesses próprios das populações respetivas. Com efeito, foram muitas as políticas que restringiram a autonomia local, desde logos nos aspetos financeiros e da sua própria auto-organização, criando constrangimentos que se repercutiram sobre as populações.

Em vez de justa repartição de recursos públicos, assistimos muitas vezes ao incumprimento do disposto na Lei de Finanças Locais em matéria de transferência de recursos financeiros para os municípios, a reduções avulsas dos montantes transferidos, a alterações regulares aos limites de endividamento municipal, à redução obrigatória do número de dirigentes municipais e à imposição de limites à sua criação, à redução obrigatória dos recursos humanos das autarquias locais e à impossibilidade de se proceder ao recrutamento de trabalhadores, e à imposição de restrições à manutenção das empresas municipais.

Sempre que ocorreram, a ANMP denunciou as situações concretas que se foram colocando, reivindicado a sua alteração. Em virtude de os municípios não poderem solicitar diretamente a Tribunal Constitucional a apreciação abstrata da constitucionalidade de normas violadoras do princípio da autonomia local, a ANMP solicitou, em alguns desses casos, aos órgãos do Estado que detêm essa legitimidade, que suscitassem essa apreciação da constitucionalidade, o que nem sempre aconteceu.

Nos últimos anos, muitos dos factos geradores de compressão da autonomia local foram progressivamente eliminados, fruto de um trabalho profícuo desenvolvido pela ANMP, que preconizou, propôs e negociou com os Órgãos de Soberania a adoção de regras mais respeitadoras das autarquias locais.

Todavia, em algumas áreas de atuação das autarquias locais continuam a existir constrangimentos à autonomia municipal, só de que outra ordem, uma vez que o papel desempenhado pelo Estado nos últimos anos modificou-se substancialmente, impondo-se um novo pensamento e uma nova abordagem dos problemas. No XXIV Congresso da ANMP apontaram-se alguns obstáculos, que se mantêm atuais e a carecer de ponderação, desde logo:

- **A intervenção de entidades reguladoras em áreas tradicionais de intervenção municipal,** com a aprovação de regulamentos tarifários, nos quais são estabelecidas regras de definição, fixação,

revisão e atualização dos tarifários, bem como relativas à contabilidade, convergência tarifária, recuperação de eventuais excessos ou insuficiências de encargos gerados, reporte de informação e procedimentos de fiscalização. Ora, reafirma-se, as competências das entidades reguladoras não podem sobrepor-se à autonomia de que gozam as autarquias locais, não sendo legítima a imposição de orientações às políticas municipais legitimamente decididas pelos órgãos eleitos e representativos das populações, no âmbito das atribuições e competências legais;

- **O exercício de poderes tributários,** na medida em que uma das expressões do poder de tributar consiste precisamente no poder de atribuir benefícios fiscais pelos municípios, desagravando ou eximindo os contribuintes da obrigação de pagar um imposto, protegendo-se interesses extrafiscais relevantes. Como incentivos que são, reitera a ANMP o entendimento de que devem ser os municípios, de forma cada vez mais crescente, a atribuir os benefícios fiscais relativamente aos impostos cuja receita é municipal. A autonomia das autarquias locais não pode separar-se da legitimidade democrática que lhes assiste e que justifica o exercício de uma capacidade acrescida no domínio fiscal. A ANMP não coloca em causa a relevância económica e social de muitos benefícios fiscais atualmente concedidos, mas entende que a análise custo-benefício será mais bem conduzida a nível local, preconiza a ANMP como mais adequada a decisão sobre este tipo de benefícios por parte de cada um dos municípios, avaliação essa que será enquadrada nas políticas de desenvolvimento local.

Não se diga, por não ser verdade, que os municípios pretendem uma autonomia absoluta, que leve à autossuficiência, sem qualquer intervenção do Estado. Pelo contrário, atendendo à diversidade das atribuições municipais e ao amplo espetro da intervenção municipal, a ANMP defende uma tutela administrativa atuante e rigorosa, não tendo qualquer visão permissiva deste poder do Estado. Os municípios defendem uma autonomia responsável, cujo exercício seja fiscalizado, desde logo com uma tutela legal exigente, que contribua efetivamente para a segurança, certeza e perfeição jurídica dos procedimentos e das deliberações dos órgãos municipais.

Para o exercício da tutela administrativa, a ANMP defende a existência de uma entidade inspetiva exclusivamente dedicada às autarquias locais, uma vez que as especificidades da atuação das mesmas o justificam, entidade essa que deveria garantir uma periodicidade exigente de inspeções, de pelo menos uma por mandato a cada município. Aliás, existiu sempre um organismo do Estado exclusivamente dedicado a tal missão, até à integração da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) na Inspeção-Geral das Finanças (IGF).

No estrito plano da defesa da autonomia local, e perante as numerosas situações que se verificaram ao longo dos anos de atos legislativos cujo conteúdo foi desconforme o estatuto constitucional das autarquias locais, sem que os mesmos pudessem ser objeto de análise pelos Tribunais, **a ANMP reitera a sua proposta, já formulada em anteriores Congressos, de os municípios, em condições a fixar, poderem suscitar perante o Tribunal Constitucional a apreciação da constitucionalidade de normas potencialmente violadoras do princípio da autonomia local.**

3. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

3.1. Introdução

Os municípios, detentores de um profundo conhecimento sobre as necessidades específicas das suas

populações, estão, desde sempre, disponíveis para a assunção de novas responsabilidades. Como entidades jurídicas dotadas de órgãos próprios, representativos e legitimados pelo voto, assumem-se, no âmbito da sua intervenção pública, como instrumentos ao serviço e satisfação dos interesses das populações locais, embora nem sempre encontrem, no plano das competências, a legitimidade de agir ou a disponibilização, pelo Estado, dos meios adequados ao seu exercício.

Não basta apelar à proximidade, ao princípio da subsidiariedade ou à complementaridade das funções. É indispensável o cumprimento dos princípios constitucionais que enquadram o Poder Local Democrático: a autonomia, a subsidiariedade, a universalidade, a igualdade de oportunidades, a equidade, a qualidade dos serviços prestados, a repartição dos meios que legitimem a decisão e a ação e que assegurem a articulação das funções já exercidas e aquelas que continuam cometidas ao Estado. Tendo por base a defesa destes princípios, o mandato autárquico que se iniciou no ano de 2017 foi marcado pelas negociações que deram origem à Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, complementada com os diplomas setoriais entretanto aprovados, assim como com o início da respetiva operacionalização, de acordo com a aceitação gradual das competências pelos órgãos municipais.

O quadro seguinte contém todos os diplomas publicados no âmbito da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto	Diplomas setoriais
Transferências para os órgãos municipais	
Artigo 11.º Educação	Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro
Artigo 12.º Ação social	Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto
Artigo 13.º Saúde	Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro
Artigo 14.º Proteção civil	Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro
Artigo 15.º Cultura	Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro
Artigo 16.º Património	Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro
Artigo 17.º Habitação	Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro
Artigo 18.º Áreas portuárias	Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio
Artigo 19.º Praias marítimas, fluviais e lacustres	Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro
Artigo 20.º Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas	Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto
	Decreto-Lei n.º 12/2019, de 21 de janeiro
Artigo 21.º Transportes e vias de comunicação	Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro
Artigo 22.º Estruturas de atendimento ao cidadão	Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro
Artigo 23.º Policiamento de proximidade	Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março
Artigo 24.º Proteção e saúde animal	Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro
	Resolução da Assembleia da República 138/2019, de 8 de agosto
Artigo 25.º Segurança dos alimentos	Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro
	Resolução da Assembleia da República 138/2019, de 8 de agosto
Artigo 26.º Segurança contra incêndios	Lei n.º 123/2019, de 18 de outubro
Artigo 27.º Estacionamento público	Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro
Artigo 28.º Modalidades afins de jogos de fortuna e azar	Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro
Artigo 35.º Justiça	Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro

Transferências dos municípios para as freguesias	
Artigo 38.º Novas competências dos órgãos das freguesias	Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril
Transferências para os órgãos das entidades intermunicipais	
Artigo 31.º Educação, ensino e formação profissional	Decreto-Lei n.º 21/2010, de 30 de janeiro (artigos 21.º, n.º 2, 26.º e 29.º)
Artigo 32.º Ação social	Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto (artigos 3.º, n.º 2, alínea a) e 5.º)
Artigo 33.º Saúde	Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro (artigo 21.º)
Artigo 34.º Proteção civil	Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro
Artigo 35.º Justiça	Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro (artigo 2.º)
Artigo 36.º Promoção turística	Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro
Artigo 37.º - participação na gestão de portos - Designação de vogais nos conselhos da região hidrográfica – gestão de projetos financiados com fundos europeus e programas de captação de investimento	Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro

Para além da descentralização para os órgãos municipais, assinale-se a transferência de competências para as entidades intermunicipais, bem como, numa lógica de complementaridade funcional entre autarquias, a transferência de competências dos municípios para as freguesias, reconhecendo-se as vantagens em que uns e outras compatibilizem programas e critérios de execução, articulando-se na concertação de tarefas e assumindo-se como protagonistas do desenvolvimento económico e social das populações que visam alcançar.

Todavia, se podemos encontrar a complementaridade funcional entre as autarquias, município e freguesia, está há muito em falta a concretização constitucional da região administrativa, de forma a reforçar a democracia e a coesão nacional, tirar melhor partido do território nacional no seu conjunto e na sua diversidade, melhorar os serviços prestados ao cidadão e reduzir as assimetrias regionais.

Refira-se ainda a transferência de competências no âmbito da proteção e saúde animal e segurança dos alimentos, cuja regulamentação foi publicada através do Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro, mas cuja vigência cessou por força da Resolução da Assembleia da República n.º 138/2019, de 8 de agosto.

Foi, entretanto, apresentada nova proposta de diploma que, para além de ter eliminado a parte relativa à segurança dos alimentos, cuja previsão consta da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, não assegurava financeiramente a atividade dos médicos veterinários municipais no exercício de funções de autoridade veterinária concelhia, não obstante passarem os municípios a suportar na íntegra o vencimento daqueles profissionais. A nova proposta, por não cumprir os princípios defendidos pela ANMP, não foi objeto de entendimento.

Uma nota específica para o facto da transferência de competências para as autarquias locais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira ainda não ter sido concretizada. Naturalmente, e

em abono do princípio constitucional da igualdade, os municípios dos Açores e da Madeira devem beneficiar dos mesmos poderes e atribuições dos municípios do continente.

É, pois, urgente que as assembleias legislativas regionais iniciem o processo legislativo no sentido de adaptarem e concretizarem o processo de descentralização previsto na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, para as autarquias locais das Regiões Autónomas.

3.2. Operacionalização das novas competências

Ultrapassado o período de assunção gradual das competências – com exceção das áreas da saúde e educação, cuja data final foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, para março de 2022, e do domínio da ação social, cujo prazo limite de aceitação de competências é, por força do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, igualmente março de 2022 -, no dia 1 de janeiro de 2021, as competências previstas na Lei n.º 50/2018 consideraram-se transferidas para os municípios.

Como resulta do quadro anterior, trata-se de um vasto conjunto de novas competências com um grande impacto nos serviços municipais. Queremos com isto dizer que o atual processo de descentralização não se reflete apenas na publicação dos respetivos diplomas e na afetação dos meios correspondentes.

A operacionalização de todas as novas áreas implica o investimento em recursos humanos cada vez mais qualificados: formação para trabalhadores municipais, reformulação de serviços e unidades orgânicas, contratação de novos trabalhadores, assunção de trabalhadores da administração central afetos às competências descentralizadas (com particular destaque para a área da educação), adaptação/criação de regulamentos municipais, criação de taxas específicas.

Estamos perante um processo exigente, por vezes com etapas mais demoradas que o desejável e que exigem um grande esforço dos eleitos e dos trabalhadores municipais, **nem sempre se encontrando dos serviços da Administração Central, detentores originais das competências, a vontade e disponibilidade para agilizar esta transição de responsabilidades.**

3.3. Constrangimentos

Independentemente das dificuldades que apontaremos de seguida, do tempo necessário para o exercício das competências serem efetivadas com a qualidade que se pretende, da necessidade de se proceder a alterações ou ajustamentos que se mostrem mais adequados, quer a nível administrativo, quer a nível financeiro, a possibilidade de intervenção acrescida dos municípios em diversas novas áreas constitui uma mais valia significativa para as comunidades locais e para a definição de novas políticas autárquicas.

Trata-se, naturalmente, de um processo de implementação complexo, sendo atualmente o panorama geral muito diverso, até porque as matérias transferidas e a metodologia para a operacionalização da transferência de competências adotada foram diferentes de área para área.

Há matérias que exigem, quer por parte dos serviços da Administração Central, quer por parte dos municípios, a adoção de novos procedimentos administrativos, a criação e fixação de taxas e/ou a disponibilização de processos/acesso a sistemas de informação ou base de dados ou ainda à celebração de protocolos e autos de transferência com organismos da Administração Central.

Em primeiro lugar refira-se que **o processo de descentralização não tem sido imune aos diferentes**

poderes dos serviços desconcentrados do Estado, constatando-se resistências que atrasam e dificultam todo o processo.

O processo de descentralização tem que assentar em mecanismos de responsabilização e de legitimação dos órgãos de decisão com responsabilidades sobre as competências e poderes atribuídos, fixando-se, de forma clara, o que faz cada nível de governação ou cada entidade com competências na administração do território.

É necessário continuar a sensibilizar e a esclarecer que a gestão dos municípios é da competência dos seus órgãos, estimulando permanentemente o respeito pela autonomia do Poder Local. E, na verdade, estamos, ainda longe de atingir tal desiderato, subsistindo constrangimentos que atrasam o processo em curso.

Apontam-se como grandes dificuldades, transversais a todas as áreas, a falta de capacidade ou ausência de resposta por parte dos serviços da Administração Central às solicitações dos municípios, a falta de acesso a dados, ausência de informações e esclarecimentos da responsabilidade dos serviços que detinham as competências agora transferidas, a falta de acesso a plataformas informáticas que propiciem a operacionalização do processo e, nalgumas áreas, o atraso e a insuficiência das transferências financeiras para o cabal exercício das novas responsabilidades.

Refira-se, em particular, as seguintes áreas:

3.3.1. Na ação social

Foi o último diploma setorial a ser publicado – Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto -. As respetivas portarias regulamentadoras foram publicadas passados sete meses – Portarias n.ºs 63/2021, 64/2021, 65/2021 e 66/2021, todas de 17 de março -, e o Despacho com os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização que serão transferidos para cada município, em 8 de outubro de 2021.

Atendendo que o Decreto-Lei n.º 55/2020 faz depender da publicação do referido Despacho a deliberação dos órgãos dos municípios que não pretendam exercer estas funções no ano 2021, o atraso constatado inviabiliza a assunção gradual de competências, tal como aconteceu nas restantes áreas. O facto de todos os municípios assumirem as novas competências a 1 de abril de 2022 suscita-nos sérias reservas quanto à capacidade de os serviços originais prestarem o necessário apoio, simultâneo aos 278 municípios, no âmbito da transição das competências.

Acresce que ainda não existe a necessária adaptação do acesso ao sistema informático do ISS. I.P., essencial ao desenvolvimento de tarefas no âmbito do Serviço de Acompanhamento e Atendimento Social e no âmbito do acompanhamento específico dos contratos sociais de inserção, nem um calendário de formação específica (da responsabilidade do ISS. I.P.) no âmbito da plataforma informática, por forma a habilitar e credenciar os trabalhadores municipais que venham a ficar afetos à execução de tarefas na referida plataforma.

3.3.2. Nas áreas portuárias

O entendimento da Administração Central relativamente à onerosidade das mutações dominiais de prédios em áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária, do domínio público hídrico do Estado sob jurisdição dos portos, está a causar sérios constrangimentos na

celebração dos protocolos previstos para a operacionalização da descentralização nesta área. Estando em causa um processo de transferência de competências enquadrado na Lei n.º 50/2018, a assunção das mesmas não pressupõe para o município qualquer encargo relativo ao ingresso de património no domínio municipal.

A mutação dominial das áreas portuárias-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária obedece, por força da Lei n.º 50/2018, à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro e ao Decreto-Lei n.º 100/2008, de 16 de junho. Tal significa que as mesmas têm de ser desafetadas do domínio público hídrico (mediante Decreto-Lei) para ingressarem no domínio público geral do Estado e, posteriormente, ingressarem no domínio público municipal.

3.3.3. Na educação

Porventura uma das áreas mais complexas pela dimensão de recursos (humanos e patrimoniais) a transferir, o processo de descentralização neste domínio beneficia da experiência acumulada de alguns municípios que já vinham exercendo algumas das competências através da celebração de contratos de execução e, mais tarde, através de contratos interadministrativos.

Há, no entanto, aspetos a desenvolver que se encontram manifestamente atrasados. Não há progressos no que respeita aos trabalhos da comissão técnica de desenvolvimento, que, nos termos da competência que lhe é atribuída no artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, deveria já ter apresentado fórmulas de financiamento relativas a despesas com o equipamento, conservação e manutenção de edifícios e residências escolares bem como para o transporte escolar.

Quanto ao pessoal não docente, cuja fórmula de cálculo beneficiou de duas recentes e positivas alterações, há que atender às já muitas solicitações das escolas para apoios complementares bem como para apoio específico à área informática e a mecanismos ágeis e rápidos que permitam proceder a substituições temporárias, decorrentes, por exemplo, de baixas médicas de longa duração.

Há ainda que equacionar um mecanismo que, respeitando os direitos dos trabalhadores, não condicione a intercomunicabilidade de funções entre os assistentes operacionais transferidos e aqueles que já pertenciam aos mapas de pessoal dos municípios, de forma a atingir-se mais racionalidade na gestão dos recursos humanos.

E para o bom funcionamento da transferência de verbas inerentes às novas responsabilidades, há que criar metodologias de articulação para o financiamento dos encargos com o pessoal não docente, de acordo com os ratios previstos e não de acordo com o pessoal do Ministério da Educação transferido, da validação do número de recursos humanos para reforço de equipas para apoio à educação inclusiva (validação que não pode ocorrer apenas uma vez por ano), validação de despesas com transportes de crianças com mobilidade reduzida (cujo valor não pode ser o da data da transferência de competências) e previsão dos montantes referentes à verba correspondente ao pagamento ao Serviço Nacional de Saúde (ACSS, I. P.), pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos trabalhadores que transitaram do Ministério da Educação para o Municípios.

Acrescem sérios constrangimentos no ressarcimento das despesas com a gestão dos transportes escolares de crianças com necessidades específicas e refeições escolares, porquanto o valor transferido refere-se a 2018 e não tem em conta nem o aumento de alunos que beneficiam de transporte

adaptado nem, por outro, o aumento do custo da refeição.
Assinalem-se os complexos procedimentos e trâmites burocráticos inerentes às transferências financeiras em que, em áreas protocoladas com as escolas, as transferências financeiras que o município recebe e encaminha para as escolas, no final do ano civil, se não utilizadas na íntegra, são devolvidas pelas escolas para os cofres do Estado!

Relativamente a novos investimentos em estabelecimentos EB 2, 3 e secundário, registe-se com grande preocupação a ausência de um cronograma com a previsão das intervenções de requalificação de escolas consideradas prioritárias.

No que respeita ao registo dos imóveis, não obstante estar previsto que o próprio diploma constitui título bastante para o efeito, não está a ser possível concretizar o processo, o que poderá impedir os municípios de recorrerem a fundos comunitários para a reabilitação de escolas, por ausência de comprovativo de propriedade.

Relativamente aos contratos interadministrativos de delegação de competências, em vigor por força do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, salienta-se a falta de acompanhamento por parte da Administração Central, o não cumprimento do definido na matriz de competências, o não funcionamento da plataforma de apoio ao programa e o atraso nas transferências financeiras. A não coincidência entre as competências delegadas por via dos contratos interadministrativos e as transferidas por via do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, impõem, com urgência, a publicação do diploma regulador deste regime.

3.3.4. No estacionamento público

Nos termos do Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro, foram transferidas para os órgãos municipais as competências para a regulação e fiscalização do estacionamento nas vias e espaços públicos, dentro das localidades, para além dos destinados a parques ou zonas de estacionamento fora das localidades, desde que estejam sob jurisdição municipal, bem como a instrução e decisão de procedimentos contraordenacionais rodoviários por infrações leves relativas a estacionamento proibido, indevido ou abusivo nos parques ou zonas de estacionamento, vias e nos demais espaços públicos quer dentro das localidades, quer fora das localidades, desde que estejam sob jurisdição municipal, incluindo a aplicação de coimas e custas.

A efetivação destas competências assume um grau de complexidade, quer pelo acesso e interoperabilidade de sistemas, quer pela dificuldade de articulação entre as partes envolvidas: GNR; ANSR; municípios e SIBS.

Promovidas várias diligências, só recentemente foi desbloqueada pela SIBS a possibilidade de criar uma entidade e referências a constar dos autos para permitir o pagamento direto aos respetivos municípios.

Paralelamente, na ausência de aplicativo informático de instrução e decisão de processos de contraordenação que consiga fazer a ligação ao SCOT, a receção dos autos passados pela GNR tem que ser feita em suporte papel, tornando o processo demorado, burocrático e difícil no que respeita ao cumprimento de prazos. Acresce ainda que cada posto territorial da GNR assume de forma diferente quer a tramitação administrativa, quer a própria organização de processos.

Até à operacionalização do SCOT+, cuja data não é sequer apontada é, pois, urgente a criação de

procedimentos que melhorem a articulação das entidades envolvidas, designadamente quanto à nova tramitação dos autos de contraordenação leve por estacionamento, com diretivas claras dos respetivos comandos em articulação com a ANSR, de forma a mitigar atrasos na remessa dos autos aos municípios.

3.3.5. Na habitação

Por força do Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação, caberia atualmente aos municípios os poderes de gestão dos programas habitacionais em matéria de reabilitação urbana e arrendamento.

Contudo, fruto da desarticulação do pacote legislativo relativo à Nova Geração de Políticas de Habitação e respetivos programas e instrumentos concretizadores com o processo de descentralização de competências na área da habitação, aos municípios são atribuídas competências essencialmente administrativas, não decisórias nesta sede.

É, pois, indispensável a adaptação dos programas ou instrumentos pré-existentes, ou que com este processo não se encontrem articulados, no sentido de conferir competências decisórias aos municípios, aliás, necessidade preconizada pelo próprio Decreto-Lei n.º 50/2018.

Em causa, designadamente, a necessidade de adaptação do Primeiro Direito/Programa de Acesso à Habitação; Porta de Entrada/Programa de Alojamento Urgente; Reabilitar para Arrendar/Habitação Acessível; Arrendamento Acessível; Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

3.3.6. Na proteção civil

As matérias transferidas através do Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, que concretiza a descentralização no domínio do apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários, do Decreto-Lei 44/2019, de 1 de abril, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil, e da Lei n.º 123/2019, de 18 de outubro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da segurança contra incêndios em edifícios, não refletem na sua totalidade o conjunto das responsabilidade que os municípios têm vindo a assumir nesta área, sem que para tal exista um enquadramento adequado e uma justa repartição de meios.

De facto, fora deste processo de descentralização estão os encargos de funcionamento dos serviços e estruturas municipais de proteção civil, os quais representam para os municípios custos anuais de milhões de euros, não usufruindo, apesar desses relevantes encargos, de qualquer mecanismo de financiamento proporcionado pelo Estado Central.

A ANMP reitera a necessidade de criação de uma Lei de Financiamento da Proteção Civil Municipal, que coloque à disposição dos municípios mecanismos de financiamento que permitam, de forma universal, que as estruturas municipais de proteção civil estejam apetrechadas dos meios técnicos e humanos, de equipamento e de infraestruturas necessárias ao conveniente exercício das competências que têm vindo a ser imputadas aos municípios.

Assinale-se ainda a existência de vinte e cinco municípios que são detentores de corpos de bombeiros, enquanto serviços especiais de funcionários especializados de proteção civil e integrados nos mapas de pessoal das câmaras municipais, que dependem, para efeitos funcionais, administrativos e disciplinares,

do presidente da respetiva Câmara Municipal.

O estatuto do pessoal dos corpos de bombeiros profissionais da Administração Local encontra-se desatualizado, apontando-se constrangimentos de natureza organizacional e operacional, pugnando a ANMP pela criação de um novo estatuto que venha ao encontro das legítimas expetativas dos municípios detentores dos corpos de bombeiros e dos respetivos trabalhadores bombeiros.

3.3.7. Na saúde

A operacionalização das competências neste domínio ocorre com a formalização de um auto de transferência, o qual deve conter a identificação dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho das competências transferidas, a definição dos instrumentos financeiros utilizáveis e os níveis de prestação dos serviços relativamente às competências transferidas, nomeadamente no que se refere ao estado e conservação das instalações e equipamentos.

Contudo, as administrações regionais de saúde apresentaram aos municípios um modelo de auto que extravasa as previsões do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, conferindo às administrações regionais de saúde um conjunto de poderes que não têm qualquer correspondência nem na letra nem no espírito da legislação descentralizadora de 2018 e 2019, configurando, antes, uma tutela sancionatória e substitutiva da Administração Central sobre a Administração Local, tutela essa, constitucional e legalmente vedadas. Tal facto atrasou o processo de assunção das novas competências.

Em consequência e após as diligências da ANMP está em curso uma alteração do modelo de auto no sentido de o adequar às normas constantes do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, permitindo só agora aos municípios operacionalizarem, em conformidade, as competências na área da saúde.

Entretanto, os municípios que já subscreveram o modelo de auto de transferência inicial, assinalam o número de pessoal insuficiente para fazer face às responsabilidades assumidas, as diferenças no enquadramento legal dos direitos dos trabalhadores do Ministério da Saúde, designadamente no valor/hora do trabalho suplementar e folgas compensatórias e ainda atrasos na transferência dos recursos financeiros devidos, originando constrangimentos a nível da tesouraria.

3.3.8. Nas vias de comunicação

Em matéria de vias de comunicação, o diploma setorial – Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro - procedeu à transferência dos poderes para a gestão de troços de estradas e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, incluindo o subsolo, localizados nos perímetros urbanos que sejam ou não sedes de concelho e as estradas desclassificados pelo PRN e substituídos por variantes, prevendo ainda que, por acordo entre o município e a Infraestruturas de Portugal, S.A., possa ser transferida a titularidade dos troços de estrada, equipamentos e infraestruturas neles integrados, incluindo o subsolo anteriormente referidos, por mutação dominial, caso em que os municípios assumirão também as responsabilidades no âmbito da manutenção, conservação e reparação da zona da estrada.

A concretização desta transferência de competências no que respeita à mutação dominial dos troços de estrada e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados aguarda a comunicação dos membros do Governo responsáveis acerca dos troços em causa, o estado dos mesmos, os títulos de utilização existentes e os recursos financeiros que acompanham a mutação dominial para fazer face às despesas de manutenção, conservação e reparação da zona de estrada.

Só após a disponibilização desta informação é que os municípios estarão em condições de avaliar as situações em causa em cada território, e, se assim o entenderem, celebrarem, com as Infraestruturas de Portugal, S.A., o auto que formaliza a mutação dominial, assumindo assim as competências da manutenção, conservação e reparação das vias abrangidas.

4. CRIAÇÃO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS.

A ANMP considera que a criação das regiões administrativas é fundamental para o desenvolvimento equilibrado do nosso país, constituindo-se em mecanismo essencial para uma efetiva e necessária reforma administrativa em Portugal. Tendo a CRP estruturado a organização das autarquias locais em três níveis - a freguesia, o município e a região administrativa, embora esta última só esteja prevista para o território continental - falta a instituição em concreto das regiões administrativas - autarquias locais supramunicipais de âmbito regional - para que se cumpra este desígnio constitucional.

A ANMP entende o processo de regionalização do país não como um fim em si mesmo, mas um meio de aprofundamento da descentralização administrativa no quadro da reorganização do Estado. Sendo os municípios atores essenciais no desenvolvimento dos territórios, a escala municipal é, em muitos casos, manifestamente reduzida para dotar de consistência as políticas públicas que se destinam e têm reflexos em espaços mais amplos. Por outro lado, é também urgente que se encontre uma base homogénea para a desconcentração territorial dos serviços do Estado.

É, assim, necessário criar um nível regional que propicie políticas públicas mais consistentes, que favoreça a capacidade competitiva dos territórios, que potencie a criação de centros polarizadores de crescimento, que estimule processos de reclamação política, enfim, que crie fatores adicionais de progresso e de desenvolvimento.

Portugal continua com assimetrias regionais vincadas, geradoras de desequilíbrios e disparidades que urge corrigir. A regionalização não é o remédio que tudo curará, não é o elixir que tudo resolverá. Mas, considera a ANMP que sem a criação de regiões administrativas continuaremos um país desigual e desequilibrado em aspetos fundamentais para a nossa vivência comum. A instituição das regiões administrativas propiciará, certamente, um crescimento mais harmonioso das diferentes regiões.

Para além das desigualdades territoriais significativas, das diferenças de competitividade, dos problemas de coesão, o país lida com problemas que, definitivamente, têm que ser afrontados: a diminuição da população (dados preliminares dos Censos 2021 apontam para o decréscimo da população portuguesa em 2% em relação ao anterior recenseamento) e o seu envelhecimento; a litoralização da população e a consequente desertificação do interior, consequência, também, da falta de políticas consistentes de criação de emprego e de estímulos à fixação de pessoas; o acesso à habitação nos grandes centros urbanos; as mudanças climáticas e a necessidade de descarbonização da economia, através da transição energética, entre ouros que poderíamos apontar. Mas não há dúvidas de que as regiões administrativas constituir-se-iam em instrumento fundamental para uma nova abordagem destas questões.

No que respeita à própria organização do Estado, salienta-se a relevância das regiões administrativas: enquanto ferramenta para uma melhor estruturação dos serviços públicos atualmente desconcentrados pelo território, tornando racional a sua implantação territorial e

assegurando eficácia e coerência à sua ação; para a aproximação dos centros de decisão às pessoas; para o aprofundamento da democracia e para reforço da cidadania, com a legitimação dos membros dos órgãos através do voto popular, respondendo os mesmos pelos seus atos perante as populações.

Sendo as regiões administrativas o nível intermédio, de índole regional, entre os municípios e o Estado, o princípio da descentralização obriga a que as suas funções/atribuições provenham do Estado e dos seus serviços públicos (não sendo compreensível nem aceitável a compressão de poderes municipais).

Depois dos debates havidos e da reflexão produzida ao longo destes anos, reafirma-se a urgência da instituição em concreto das regiões administrativas. Aliás, há estudos muito relevantes que foram desenvolvidos no âmbito da Comissão Independente para a Descentralização, que apresentam soluções para o caminho que é necessário percorrer e para as decisões políticas a tomar.

As atribuições conferidas às regiões administrativas estão já delimitadas pela CRP: dirigir serviços públicos; coordenar e apoiar a ação dos municípios; proceder à elaboração de planos regionais e participar na elaboração de planos nacionais. Compete ao legislador concretizar quais as funções de que se devem ocupar as regiões, isto é, quais aqueles interesses públicos cujo nível ótimo de decisão deve caber ao escalão regional. Para além de outras atribuições nos domínios do desenvolvimento económico e social, do ordenamento do território, do ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos, do equipamento social e vias de comunicação, da educação e formação profissional, da cultura e património histórico, da juventude, desporto e tempos livres, do turismo, do abastecimento público e do apoio às atividades produtivas entre outras.

É inegável, também, que as regiões administrativas deverão ter atribuições e competências não só ao nível das políticas transversais - o desenvolvimento económico, a inovação, a mobilidade e os transportes, os equipamentos públicos, entre outras -, mas também em áreas concretas e operacionais, desde a saúde, a cultura, a educação e a proteção civil. Como é evidente, às mesmas deverá também caber um importante papel na conceção e gestão dos programas atinentes aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, potenciando-se ainda uma mais eficientemente coordenação dos programas operacionais.

5. DIGNIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DO MANDATO DOS ELEITOS LOCAIS.

Os eleitos locais, ao longo dos anos, desenvolveram um trabalho intenso e relevante em prol do desenvolvimento das respetivas comunidades locais. Os tempos de hoje são de grande exigência, com a complexidade dos assuntos a ser cada vez maior, com cada vez mais competências e maiores responsabilidades, o que torna a gestão municipal cada vez mais intrincada e complexa.

A concretização das múltiplas tarefas que lhes têm sido cometidas e as responsabilidades que crescentemente lhes vão sendo exigidas impõem que sejam ponderadas as condições necessárias ao exercício dos mandatos autárquicos. Verificamos, todavia, que são cada vez mais as razões suscetíveis de afastar as pessoas que pretendem servir as respetivas comunidades: desde logo as que derivam da exposição desmedida a que ficam sujeitos, triturados que são na praça pública tantas vezes injustamente; depois, há também motivos que levam a que haja cada vez maiores dificuldades no "recrutamento" de autarcas, com constrangimentos que impossibilitam a participação ativa de muitos que gostariam de o fazer se dispusessem de condições para isso.

É, pois, necessário olhar atentamente para esta realidade, não a mascarando, como se a mesma não existisse. Se se pretende que as pessoas estejam disponíveis para o serviço público nas suas comunidades, deve defender-se o Estado de Direito em todas as suas vertentes, aumentando-se a atratividade do exercício do serviço público nos órgãos municipais.

Torna-se, pois, necessário dignificar as condições de exercício dos mandatos autárquicos, instrumento fundamental para que mais pessoas possam estar disponíveis para o serviço público autárquico. Preconiza-se, assim, uma revisão do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), diploma legal aprovado em 1987 (alterado onze vezes ao longo destes anos), no sentido da sua atualização, uma vez que o mesmo está manifestamente desajustado aos dias de hoje.

Para além do facto de importantes matérias constantes do EEL terem sido alvo de regulação posterior em outros diplomas legislativos (designadamente em matéria de inelegibilidades, incompatibilidades e impedimentos), o que provoca problemas de interpretação, várias outras das suas normas estão desatualizadas, havendo matérias que devem ser repensadas.

É também necessário abordar de forma efetiva o estatuto remuneratório dos eleitos locais. Como é sabido, o valor base da remuneração dos autarcas municipais é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República, de acordo com os seguintes índices: municípios de Lisboa e Porto – 55%; municípios com 40 000 ou mais eleitores – 50%; municípios com mais de 10 000 e menos de 40 000 – 45%; restantes municípios – 40%. Esta divisão dos municípios e o estabelecimento dos respetivos índices ocorreu em 1987, permanecendo atual, como se nada tivesse ocorrido desde então nos municípios e no país. **Aliás, os titulares de cargos políticos são os únicos que não viram ainda totalmente reposto o corte nos seus vencimentos levado a efeito no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, no tempo da Troika, vendo as suas remunerações diminuídas em 5% ainda hoje.**

O quadro em que o exercício de funções autárquicas decorreu durante anos alterou-se significativamente, tendo-se complexificado a gestão municipal em numerosos aspetos. A exigência é desmesurada, as responsabilidades são enormes, não sendo as remunerações atribuídas consentâneas com as exigências da função.

É fácil fazer demagogia com a questão das remunerações dos titulares de cargos políticos, num país em que o nível remuneratório de quem trabalha é baixo, sendo muitas vezes insuficiente para que as pessoas possam solver os compromissos assumidos. No entanto, tal não deve obstar a que esta questão seja ponderada, uma vez que o problema remuneratório constitui um constrangimento determinante a que tenhamos uma gestão autárquica com um campo de recrutamento mais amplo e também mais qualificado para fazer face aos desafios do tempo de hoje nas diversas áreas da atuação municipal.

Embora não faça parte do EEL, mas com ele intimamente relacionado, está também **a composição e o estatuto dos membros dos gabinetes de apoio dos eleitos locais.** Em 2013, com entrada em vigor de um novo regime jurídico das autarquias locais, foi reduzido o número de membros dos gabinetes de apoio e restringidos os respetivos direitos, tendo emergido lacunas e tendo-se agravado as disparidades de regimes. Por outro lado, com a publicação do diploma que aprovou um novo regime jurídico aplicável aos gabinetes dos membros do Governo, acentuaram-se, drasticamente, as diferenças de regime e tratamento comparativamente aos gabinetes de apoio pessoal dos Presidentes de Câmara e Vereadores.

Também aqui é necessário um novo estatuto que garanta um apoio efetivo aos eleitos locais.

6. PROPOSTAS DO XXV CONGRESSO.

6.1. Em matéria de autonomia local, o XXV Congresso propõe:

a) A alteração das competências das Entidades Reguladoras nos casos em que as mesmas consubstanciam formas de tutela ilegítima sobre as autarquias locais, nomeadamente as que impõem orientações e determinações às políticas municipais legitimamente sufragadas;

b) Nos impostos cuja receita é municipal, o reforço dos poderes tributários dos municípios, designadamente na definição das taxas e benefícios fiscais;

c) A criação de uma Entidade Inspetiva exclusivamente destinada à inspeção das autarquias locais, que garanta, também, pelo menos uma inspeção por mandato a cada município;

d) Que seja equacionada e prevista uma forma de acesso dos municípios ao Tribunal Constitucional, para defesa da autonomia local.

6.2. Em matéria de descentralização administrativa, o XXV Congresso propõe:

a) O reforço do apoio aos municípios para a implementação das novas competências, designadamente assegurando nas diversas áreas governamentais interlocutores específicos, de forma a colmatar uma generalizada dificuldade de comunicação e a ausência de respostas dos serviços da Administração Central;

b) A criação de mecanismos que acabem com os excessivos trâmites burocráticos que conduzem a discrepâncias temporais entre a assunção de pagamentos pelos municípios e as transferências financeiras da Administração Central;

c) O acionamento, pelo Governo, do mecanismo previsto no n.º 4 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 21/2019 e no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, ambos de 30 de janeiro, no sentido de rever os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização, relativos às áreas da educação e da saúde;

d) Que sejam apresentados os resultados dos trabalhos da comissão técnica de desenvolvimento, relativamente a fórmulas de financiamento das despesas com o equipamento, conservação e manutenção de edifícios e residências escolares, bem como do transporte escolar.

e) O estabelecimento de cronogramas que calendarizem a construção de novos equipamentos escolares e as intervenções de requalificação em escolas consideradas prioritárias, bem como a criação de programas de apoio financeiro às operações de investimento em unidades de prestação de cuidados de saúde primários;

f) A criação de uma Lei de Financiamento da Proteção Civil Municipal que coloque à disposição dos municípios mecanismos de financiamento que permitam, de forma universal, que as estruturas municipais de proteção civil estejam apetrechadas dos meios técnicos e humanos, de equipamento e de infraestruturas necessárias ao conveniente exercício das competências que têm vindo a ser imputadas aos municípios;

g) Que as assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira iniciem o processo legislativo no sentido de adaptarem e concretizarem o processo de descentralização previsto na Lei n.º 50/2018, de

16 de agosto, para as autarquias locais das Regiões Autónomas.

6.3. Em matéria de regionalização, o XXV Congresso propõe:

a) A regionalização do país, com a instituição em concreto de regiões administrativas, instrumento que se tem por fundamental para o desenvolvimento equilibrado e coeso do território;

b) Que as regiões administrativas agreguem os serviços da Administração Pública atualmente desconcentrados pelo território, tornando racional a sua implantação territorial;

c) A atribuição às regiões administrativas de atribuições amplas em matéria de políticas transversais (planeamento e ordenamento do território, desenvolvimento económico e social, ambiente, etc.), em áreas operacionais como a saúde, a cultura, a educação e a proteção civil e, também, no domínio da conceção e gestão dos programas atinentes aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

6.4. Em matéria de dignificação das condições de exercício do mandato dos eleitos locais, o XXV Congresso propõe:

a) Uma revisão do Estatuto dos Eleitos Locais, designadamente nas matérias relativas a inelegibilidades e incompatibilidades;

b) A alteração do estatuto remuneratório dos autarcas;

c) A alteração da legislação relativa aos gabinetes de apoio dos eleitos locais.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

SEDE - COIMBRA

Av. Marnoco E Sousa 52
3004-511 Coimbra

T. 239 40 44 34
F. 239 701 760 / 862

anmp@anmp.pt

DELEGAÇÃO - LISBOA

Av. Elias Garcia, 7 - 1o
1000-146 Lisboa

T. 21 793 66 57 / 62
F. 21 793 66 64

dlisboa@anmp.pt