

# Boletim

N.º 22 MARÇO / 1989 - ESPECIAL



## PRIMEIRO MINISTRO RECEBE ANMP

### A RAZÃO REVISITADA ?

A Associação Nacional de Municípios Portugueses foi recebida em audiência pelo Primeiro Ministro a 17 de Março na residência oficial de S. Bento no seguimento de uma deliberação dos órgãos da ANMP.

A delegação da Associação era chefiada por Artur Torres Pereira e integrava ainda os vice-presidentes daquele órgão: José Dias Coimbra, Narciso Miranda, Daniel Branco e ainda Artur Trindade, secretário geral da ANMP. De realçar que, para além do Primeiro Ministro, estava ainda presente o Ministro do Planeamento e da Administração do Território, Valente de Oliveira.

Esta audiência serviu, fundamentalmente, para os responsáveis da ANMP exporem e analisarem com o Primeiro Ministro os principais assuntos que têm vindo a ser motivo de indignação por parte dos municípios portugueses. Nestes destacamos, entre outros, a questão das dívidas mútuas EDP/Municípios, finanças das Autarquias Locais, fundos comunitários, novas competências no âmbito do Ministério da Educação, duração de horários da Função Pública e Regime Jurídico da Tutela Administrativa.

Tendo em atenção os temas analisados, entre a delegação da ANMP e os responsáveis governamentais, passamos a transcrever, na íntegra, os documentos entregues, nesta audiência, ao Primeiro Ministro:

Transcrição dos textos entregues ao Primeiro Ministro

## PROCESSO MUNICÍPIOS / EDP

### BREVE HISTORIAL

#### 1. NACIONALIZAÇÃO: Fundamento legal

Pelo Decreto-Lei nº 205-G/75, de 16 de Abril, se promoveu a nacionalização dos meios de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica. Nacionalização que visou, no que ora importa, tanto serviços municipais como municipalizados.

##### 1.1 - CONSEQUÊNCIAS

Processou-se a integração compulsiva de sensivelmente 2/3 dos serviços em actividade, assistindo-se a uma resistência ao processo de nacionalização dos restantes.

Os serviços não integrados mantiveram a distribuição da energia, que anteriormente asseguravam.

Com a nacionalização concretizou-se, além do mais, a transferência ex-lege do património dos serviços afecto à exploração. De autêntico esbulho, porém, se pode com propriedade falar: os municípios não seriam ressarcidos do património que lhes fora subtraído.

#### 2. UNIFORMIZAÇÃO DAS TARIFAS: Fonte legal

Por resolução nº 11-B/77, de 21 de Janeiro, da Presidência do Conselho de Ministros, na esteira da qual se edita a Portaria 31-A/77, da mesma data, opera-se a uniformização das tarifas, extensiva ao território do continente.

A medida abrange também os distribuidores municipais. Na ocasião se estabelecem os preços de venda de energia pela EDP aos municípios e os de revenda aos consumidores.

##### 2.1 - CONSEQUÊNCIAS

Avultam neste passo:

\* A redução da margem de comercialização - compra para revenda de energia - visava objectivamente a eliminação de resistências dos municípios à integração na EDP.

Assinale-se que a margem a que se alude abandonou os critérios em que se assentava

- de margem percentual, converteu-se em valor absoluto, o que, em resultado nomeadamente da inflação, se traduziu em asfixia dos serviços que ainda asseguravam a distribuição.

\* De registar que as margens de comercialização, tal como praticadas até então, geravam recursos financeiros suficientes para manter a exploração, reintegrar o património, promover novos investimentos e suportar os custos emergentes da iluminação pública.

\* À medida que sucessivos diplomas alteravam as tarifas com a conseqüente redução de margens de comercialização, consuma-se a inviabilização da exploração municipal.

#### 3. SEQUÊNCIA LEGISLATIVA

O Governo, revelando assinalável percepção do fenómeno, definiu por Resolução nº 213-A/80, de 9 de Junho (in D.R. nº 183 - I série, de 18 de Junho) o quadro em que a situação de conflito entre a EDP e as autarquias locais devia ser superada.

E tanto é que, como emerge do seu preâmbulo,

“O Concelho de Ministros, através de exposições do Ministro da Indústria e Energia e do Ministro da Administração Interna, analisou a posição das autarquias locais em relação aos problemas da distribuição da electricidade, designadamente a situação actual do processo de transferência das suas instalações eléctricas para a Electricidade de Portugal, E.P., a que vem sendo dada execução nos termos do Decreto-Lei nº 205-G/75, bem como as razões que têm obstado à conclusão desse processo e que têm tido tradução quer nas reservas apontadas pelas autarquias nos protocolos das transferências efectuadas, quer na discordância à integração por parte de outras, razões em geral ligadas ao não recebimento de compensações por essas transferências de património.

Analisou também o Conselho os efeitos decorrentes do elevado volume das dívidas locais à EDP por não pagamento da energia adquirida.

Sem prejuízo de se entender que há problemas que exigem solução imediata, como o das mencionadas dívidas, considera também o Conselho de Ministros ser necessário definir orientação que possibilitem, desde já, com a colaboração das autarquias locais, a criação de condições que permitam sanar a situação de certo modo conflitual existente com o poder local, no sentido de vir a tornar viável uma participação das autarquias locais na gestão empresarial do sector eléctrico nos aspectos ligados à distribuição, dado que aqueles são o melhor garante da defesa dos interesses das populações.”

Por Resolução n.º 112/82, de 14 de Julho, emanada do Conselho de Ministros, o Governo redefiniu as linhas de orientação política neste domínio, que tiveram plena consagração nos Decretos-Lei n.ºs 344-A/82 e 344-B/82, ambos de 1 de Setembro.

O primeiro, regulamenta os modos de recuperação das tarifas degradadas e, o segundo, estabelece os princípios gerais de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, e bem assim as condições dos respectivos contratos de concessão.

De entre as medidas preconizadas, uma se retém, a saber, a de que, de entre as condições para a regularização das relações entre os municípios e a EDP, a concessão de exploração não envolve a alienação do património próprio de concedente, atribuindo-se-lhe o direito a uma renda segunda fórmula que a Portaria n.º 1076/82, de 17 de Novembro, define, com a alteração de alguns parâmetros estabelecida pela Portaria n.º 966/83, de 9 de Novembro. Entretanto, a Portaria n.º 148/84, de 15 de Março, na esteira do Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de Setembro, desenha o modelo do contrato-tipo de concessão de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

### 3.1 - CONSEQUÊNCIAS

Devolução do direito originário de distribuição em baixa tensão:

Opera-se com o Decreto-Lei n.º 344-A/82, de 1 de Setembro, o reconhecimento do direito originário que aos municípios cabe neste particular.

Perante o quadro legal delineado em 1982, que registava significativa evolução face à fragmentária e inconsequente legislação de pretérito, parte dos municípios ainda não integrados aceitou proceder à concessão de baixa tensão à EDP, bem como à recuperação das tarifas degradadas, reservando-se para fase ulterior a definição dos termos do respectivo contrato (o modelo legal só em 1984 foi dado à estampa, como se aludiu); outra parte houve que, revestindo, não se conformou com o estabelecido no tocante à recuperação de tarifas degradadas nem com as disposições tendentes à outorga da concessão à EDP antes da definição do modelo legal do contrato-tipo.

Daí a iniciativa legislativa, que ocorreu tão-só em 1984, tendente à superação da situação caracterizada mediante a outorga à EDP dos serviços de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão através de acto do Governo dotado de características de jus imperii.

### 4. O DECRETO-LEI N.º 262/84, DE 1 DE AGOSTO

Este diploma permite a posse administrativa dos centros de distribuição com o exclusivo fito de regularizar dívidas e recuperar tarifas degradadas. Subsequentemente, surge a Revolução do Conselho de Ministros n.º 42/86, de 23 de Maio, que arrola 17 municípios em situação de manifesta precariedade neste particular, dispondo sobre a integração dos respectivos serviços na EDP.

### 5. A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DA SUA ASSOCIAÇÃO NACIONAL

Os problemas foram sendo agravados como resultados do quadro complexo, contraditório e ineficaz que se descreveu.

Em face disso, os Municípios Portugueses, reunidos no Porto no V Congresso Nacional da ANMP, em Abril de 1988, tendo discutido esta questão, e numa atitude de inflexível maturidade política, aprovaram, por unanimidade, a seguinte conclusão:

“Considerar que o contencioso financeiro baseado nas dívidas recíprocas entre Municípios e EDP deverá ser serenamente ultrapassado através do recurso à negociação e ao diálogo democráticos evitando manifestações de força intempestivas e desnecessárias, que em nada contribuem para uma abordagem pragmática de problemas complexos. Para tal efeito, sugere a constituição de uma comissão mista integrando representantes da ANMP e do respectivo sector governamental, que proceda, em prazo aceitável, à inventariação das dívidas dos Municípios à EDP e da EDP aos Municípios e proponha, posteriormente, a melhor forma e os prazos mais razoáveis para se sanar tal questão. Será entretanto aconselhável que, desde já, sejam mensalmente liquidadas pelos Municípios as importâncias respeitantes aos consumos de energia eléctrica pelos quais sejam responsáveis”.

Cumprindo aquele mandato, foi constituído um grupo de trabalho e proposto à EDP a discussão de todos os problemas geradores de conflitos. A EDP nomeou também um grupo de trabalho, aceitando a proposta. As duas partes realizaram várias reuniões, cujos resultados foram expressos num relatório que, no dia 18 de Outubro de 1988, foi entregue ao Governo.

A ANMP, tendo assumido posições responsáveis e de grande abertura, mas de clarificação de um quadro hermético e complicado, através do diálogo e da concentração, ficou surpreendida com a solução que o Governo preconizou em Novembro de 1988, através da proposta de lei do orçamento do Estado:

Artigo 48.º  
REGULARIZAÇÃO DAS DÍVIDAS DOS  
MUNICÍPIOS À EDP

Fica o Governo autorizado a estabelecer no prazo de três meses as condições de regularização das dívidas dos Municípios à EDP, podendo, para o efeito, reter os montantes seguidamente descrimina-

- a) Até 50% do acréscimo, verificado em 1989 relativamente a 1988, da receita da sisa respeitante às transacções ocorridas na área do Município devedor;
- b) Até 10% das verbas do Fundo de Equilíbrio Financeiro referentes ao Município devedor.

O parecer da ANMP em relação a essa proposta foi, evidentemente, desfavorável. O Conselho geral, reunido no dia 27 de Novembro de 1988, tomou a seguinte deliberação, que foi transmitida ao Governo:

“Considerando 3 meses como um prazo razoável - face ao resultado das conversações recentemente havidas com a EDP - para que o Governo legisle sobre as condições de regularização das dívidas dos Municípios à EDP, recorda, no entanto, não só que os Municípios não são responsáveis por cerca de 90% da dívida total da EDP, como também que estão ainda por contabilizar as dívidas da EDP aos Municípios - nomeadamente na correcta avaliação do seu património, em tempos indevidamente nacionalizado - e constata que a inclusão em proposta de Lei do orçamento de Estado de mecanismos coercivos desnecessários não corresponde à boa fé com que os Municípios têm tratado tal questão”.

Não se obteve resposta.

As supresas continuariam porém:

No dia 22 de Fevereiro, foi recebida por telecópia uma mensagem do gabinete do Exm.º Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, na qual se pedia um parecer da ANMP no prazo de 8 dias (que terminaria no dia 2 de Março) sobre um projecto de Decreto-Lei anexo, que regulamentava os dispositivos do artigo 48.º da Lei n.º 114/88.

No dia 28 de Fevereiro de 1989, a ANMP respondeu:

“Face às conclusões do V Congresso da ANMP realizado em 9 e 10 de Abril de 1988 na cidade do Porto, face à disponibilidade da ANMP para encontrar corresponsavelmente com a EDP as melhores soluções para a questão, face ao documento entregue a Sua Ex.ª o Ministro do Planeamento e Administração do Território em 18 de Outubro de 1988, face ao total mutismo desde então observado pelo Governo sobre esta matéria, a ANMP considera pouco sério o conteúdo da mensagem enviada em 22/02/89 a esta Associação Nacional.”

Segundo notícias publicadas pela Comunicação Social, o projecto de Decreto-Lei foi aprovado em Conselho de Ministros no dia 2 de Março de 1989.

## CONCLUSÕES

1. O processo em análise padece de linearidade: as distorções observadas ao início, agravadas pela legislação avulsa, entretanto editada, a sinuosidade da trajectória legislativa, a passividade dos sucessivos governos ante as situações fácticas criadas, os complexos laços entretecidos entre municípios e EDP, as indefinições geradas, a conflitualidade subsistente projectam-se e revêem-se em todo o processo.
2. De entre as situações susceptíveis de constituir grave distorção neste particular, assinalem-se, sem preocupações de exaustão:
  - 2.1 - A ausência de eventuais contrapartidas em resultados da nacionalização do património e do direito de distribuição da energia eléctrica (período que se estende de 1975 a 1982);
  - 2.2 - Nas contrapartidas reconhecidas em 1982, avulta o pagamento de uma renda pelo uso e fruição do património das autarquias adstrito à EDP, de cujo cálculo se acha ausente o valor do património, o que se afigura, no mínimo, aberrante...!!!
  - 2.3 - A ausência de contrapartidas pela concessão própria do serviço de distribuição de energia eléctrica, direito originário dos municípios, como tal formalmente reconhecido em 1982... sem consequências, porém;
  - 2.4 - A atrofia dos serviços municipais de distribuição de energia que a breve trecho os conduziu a uma situação ruínosa em consequência da política do tarifário;
  - 2.5 - A definição de critérios para o cômputo da renda devida pela utilização do património municipal, que em tudo desatende, afinal, ao valor património, antes se atém a padrões aferidos pelo consumo de energia;
  - 2.6 - Os padrões assim definidos, por não corresponderem a valores reais, constituem de idêntico modo fonte de controvérsia e de contestação;
  - 2.7 - Operou-se a transferência para os municípios das responsabilidades emergentes da iluminação pública quando, na realidade, os emergentes encargos couberam desde sempre ao distribuidor da energia eléctrica. Com efeito, foi o fornecedor que sempre suportou os custos inerentes à iluminação pública: ubi commoda, ibi incommoda...
  - 2.8 - Registe-se que na iluminação pública se coen-

volve uma componente essencial que é a da segurança pública, que não constitui atribuição das autarquias locais.

3. Os municípios sempre tiveram em linha de conta a necessidade de resolver tal diferendo mediante forma que garantisse a legítima satisfação dos interesses em jogo, fossem os dos seus municípios, fossem os da EDP.

Particularmente digno de realce os seus exemplares comportamento e decisões sobre esta matéria, durante e após o V Congresso da sua Associação Nacional representativa, o qual não foi reconhecido pelo Governo, desde logo pelas disposições a este respeito inclusas na sua proposta de Lei do Orçamento de Estado para 1989.

## PROPOSTAS

- 1.ª: Que se defina rigorosamente o valor do património dos municípios detido precariamente pela EDP;
- 2.ª: Que se considere na fórmula da renda, o valor do património. Mais adequadamente, importa se considerem, tanto o preço da concessão como o do equipamento;
- 3.ª: Que o contrato-tipo constante da Portaria n.º 148/84, de 15 de Março, revista valor meramente indicativo e susceptível de aperfeiçoamento de molde a afastarem-se as cláusulas gravosas que para os municípios nele se encerram, subsumíveis ao conceito genérico de “cláusulas abusivas” que, no actual estado de coisas, se projectarão inapelavelmente na esfera jurídica das autarquias;
- 4.ª: Que a iluminação pública não seja suportada pelos municípios, fundamentalmente porque:
  - 1.º - o princípio seguido foi sempre o de que cumpria fazê-lo às entidades a que se havia cometido a exploração da energia eléctrica;
  - 2.º - a segurança dos cidadãos, que o sistema visa a acautelar, não constitui dever primacial das autarquias, mas do Estado, na acepção que ainda se retém das figuras em presença.
- 5.ª: Não havendo lei que imponha à administração local a assunção de responsabilidades em matéria de iluminação das escolas, que se considerem convenientemente as contrapartidas financeiras indispensáveis, se se entender que às autarquias caberá tal encargo;
- 6.ª: Que sejam viabilizadas linhas de crédito adequadas, para uma conveniente regularização das dívidas reais, uma vez revisto o processo com base na redefinição dos critérios em que o seu cômputo assenta.

## REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

### I

A Constituição da República Portuguesa de 1976 no seu artigo 243.º, determinava que o Governo exerceria os seus poderes de tutela sobre as Autarquias Locais segundo as formas e nos casos previstos na Lei. Foi a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que regulamentou aquele preceito constitucional.

Essa regulamentação traduz uma **ruptura** em relação ao regime de tutela consagrado no Código Administrativo. Enquanto este considerava um regime de controlo da legalidade, da eficácia, da eficiência e da oportunidade dos actos, adoptava formas de tutela preventiva e correctiva, a Lei 79/77, de 25 de Outubro, reduziu tudo ao **objecto exclusivo** de se averiguar se são cumpridas as obrigações impostas por lei. Esta limitação pressupõe que todos os outros objectivos da fundação controlo se esgotam na competência dos órgãos autárquicos.

A opção do legislador foi considerada tão importante para a autonomia municipal que, na revisão constitucional de 1982, passou a ser consagrada na própria Constituição. No mesmo artigo 243.º determina-se que

“a tutela administrativa sobre as autarquias locais **consiste na verificação do cumprimento da lei** por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei”.

### II

Em Julho de 1988 o Governo pediu o parecer da ANMP sobre um projecto de Proposta de Lei que regulamentaria aquele preceito constitucional.

Emitiu-se então um parecer, no qual se enunciaram os pressupostos que na nossa óptica, devem presidir ao regime jurídico da tutela administrativa:

- 1.º A tutela administrativa sobre as autarquias locais deve limitar-se à verificação da conformidade dos actos e contratos dos órgãos autárquicos com a lei, não englobando, conseqüentemente, a avaliação da eficiência, da adequação dos meios e dos métodos, da oportunidade, desde que não estejam vinculados à lei ou não constem de acordos ou contratos celebrados com a Administração Central.
- 2.º A competência para aplicar sanções eventualmente emergentes das intervenções tutelares deve residir nos Tribunais e não no Governo, para garantir a ausência de eventuais motivações políticas na sua aplicação.
- 3.º As soluções encontradas para o exercício dos

poderes de tutela deverão ser transparentes, sujeitas ao princípio do contraditório e ao controlo político e garantir a autonomia do Poder Local.

Ao defender que as sanções decorrentes de intervenções tutelares deverão ser aplicadas pelos Tribunais, a ANMP, além de ter interpretado correctamente o preceito constitucional, assumiu uma atitude responsável, que caracterizou a sua posição nesta matéria, porque são conhecidas as dificuldades da aplicação de sanções administrativas reduzindo a sua eficácia.

Foi igualmente defendida a eliminação da competência do Governador Civil para tomar iniciativas directas de intervenção tutelar, frisando-se que elas devem competir exclusivamente ao Governo, garantindo-se o controlo político das decisões.

Apresentou um projecto alternativo.

### III

Em Janeiro de 1989 a Comissão Parlamentar da Administração do Território, Poder Local e Ambiente pediu o parecer da ANMP sobre a Proposta de Lei do Governo (P.L. n.º 81/V).

Verificamos não terem sido nela contempladas as sugestões e propostas da ANMP.

#### A PROBLEMÁTICA FLORESTAL NA DEFESA E PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS NESTE DOMÍNIO

É flagrante o forte impacto que o processo de florestação do país terá ao nível das populações rurais e do seu modo de vida, bem como as alterações ecológicas que provocará, cujas consequências é preciso pesar bem.

E, ainda que economicamente se possa revelar como vantajosa, dela se não retiram todas as vantagens potenciais, já que grande parte da mais valia que daí resulta é exportada.

De um lado existem vantagens:

1. O aproveitamento de uma enorme área disponível do País, presentemente inculca;
2. A criação de uma riqueza de origem florestal, que em alguns anos pode atingir montantes muito consideráveis;
3. A possibilidade de, se se optar por espécies de crescimento rápido em áreas adequadas, obter em curto espaço de tempo um elevado rendimento de áreas territoriais até aqui praticamente improdutivas.

Esta transformação do modo tradicional do aproveitamento agro-florestal do solo português, representa uma profunda transformação do modo de vida das populações rurais das zonas em causa, pela dispensa de muitos postos de trabalho agro-florestais e pela redução das actividades complementares de pastoreio,

agricultura, cinegética, etc... que correndo o risco de desaparecer, traduzem em última análise um processo de abandono dos aglomerados rurais com um impacto sem precedentes, mais forte ainda que o provocado pela emigração.

Por outro lado, tal transformação do uso do solo de uma tão vasta extensão do nosso território, exige muito cuidado com a preservação, ao longo do tempo, do recurso "solo agro-florestal" de que dispomos. Aquelas vantagens terão, pois, que ser pesadas à luz dos seus inconvenientes e custos associados:

1. A necessidade de preparar e assegurar alternativa para os postos de trabalho e habitação que o sector agrícola agora alberga como tampão e que irá deixar de poder assegurar;
2. A necessidade de incrementar fortemente a criação de novos postos de trabalho, com profundas implicações culturais na aceleração do processo de urbanização da sociedade portuguesa;
3. Se essa florestação for buscar espécies exóticas em proporção exagerada, irá provocar o desequilíbrio dos sistemas ecológicos em que vivemos e consequentemente provocar a curto prazo (talvez ainda antes de uma geração), uma tendência para a desertificação que, a ter lugar, será um custo não compensável por qualquer proveito económico de curto, médio ou longo prazo.

Em nosso entender é a percepção generalizada, ainda que empírica, destas consequências, que tem provocado toda a controvérsia que as florestações maciças, e nomeadamente a plantação de eucaliptos, vêm alimentado, aqui ou acolá em moldes exagerados, mas que colhem nestas razões fundamentais a sua motivação.

Os Municípios, no espírito aliás de cumprir a sua função de expressão do sentir local, não podem deixar de alertar para os aspectos fundamentais em jogo:

- a) A florestação e o acréscimo de rendimento que provocará a rápida preparação da expansão das áreas e dos postos de trabalho urbanos e a mudança de vida da **maior parte das populações rurais**;
- b) A escolha das espécies florestais que se vem generalizando nessas florestações ameaça comprometer definitivamente a utilização futura dos nossos já fracos solos, exigindo consequentemente um fortíssimo controlo das espécies e da forma que essa florestação deverá utilizar.

#### PROPOSTAS

1. Que se incentive a intervenção e competência dos Municípios como entidades executoras e fiscalizadoras da política de ordenamento territorial a nível local, nomeadamente no domínio das novas florestações com impacto ambiental;
2. Que seja dada a maior prioridade à urgente elaboração de Planos de Ordenamento Agro-Florestal que incluam regulamentação específica das nossas

florestações e que imponham regras objectivas e cientificamente fundamentadas de enquadramento da plantação de quaisquer espécies florestais, nomeadamente as exóticas ou de crescimento rápido.

## DURAÇÃO E HORÁRIOS DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DECRETO-LEI N.º 187/88, DE 27 DE MAIO

Em 26 de Janeiro de 1988, foi entregue à ANMP um ante-projecto de diploma legal, destinado a instituir um novo regime jurídico de duração e horário de trabalho na Administração Pública, com pedido verbal de parecer, a emitir no prazo de oito dias.

Em 5 de Fevereiro de 1988, foi emitido esse parecer, em que se propunha fosse publicado tal diploma apenas com aplicação à Administração Central, sendo deixado para outra oportunidade a sua aplicação à Administração Local, em função da sua especificidade e da necessidade do contributo dos Municípios, considerado imprescindível.

Foi com surpresa que, em 27 de Maio de 1988, a ANMP tomou conhecimento do teor do Decreto-Lei n.º 187/88, pelo facto de conter soluções radicalmente diferentes do ante-projecto que lhe havia merecido parecer. Nele se estabeleciam regimes diferentes de duração do trabalho para os diversos grupos profissionais:

- \* 35 horas semanais e 7 horas diárias para o pessoal dos grupos técnico superior, técnico, técnico-profissional, administrativo e telefonistas.
- \* 40 horas semanais e 8 horas diárias para o pessoal do grupo auxiliar.
- \* 45 horas semanais de 9 horas diárias para o pessoal operário.

As Autarquias Locais, conscientes da necessidade de se prepararem para responder ao desafio de 1993, não podem deixar de seguir alguns aspectos moderna gestão empresarial, sentem-se impossibilitadas de gerir correctamente o seu pessoal e executar as suas tarefas com tão obsoleto instrumento legislativo.

Na verdade, os serviços operacionais das Autarquias Locais, desenvolvendo as suas actividades através de equipas pluridisciplinares, impõem a integração de pessoal pertencente a grupos profissionais diferentes, e cujos horários de trabalho são, muitas vezes, condicionados pela luz solar e pelas técnicas aplicadas.

Dois exemplos apenas:

### \* Equipa de topografia

Topógrafo	35 h/sem.	7/dia
Motorista	40 h/sem.	8/dia
Porta-minas	45 h/sem.	9/dia

### \* Equipa de recolha de lixo.

Motorista	40 h/sem.	8/dia
Operários	45 h/sem.	9/dia

Para **uniformizar** a duração do trabalho em cada equipa haveria que recorrer ao pagamento de horas extraordinárias, cujo número, sendo muito elevado, tornaria os respectivos custos praticamente incontroláveis.

Igualmente grave é a **deterioração do ambiente geral de trabalho**, já sensível em face da diferença na remuneração ocasionada por duração de períodos de trabalho e não, como é aceitável, pelo conteúdo da função exercida.

Em 28 de Junho de 1988 a ANMP emitiu um parecer analisando o Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio, no qual justificava os graves inconvenientes da sua aplicação directa à Administração Local e solicitava a sua suspensão.

Em 12 de Setembro de 1988, foi feita nova exposição ao Governo, de novo sem qualquer resultado prático.

## PROPOSTA

A parte referente à Administração Local do Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio, deverá ser urgentemente objecto de revisão, não só no sentido de **uniformizar a duração do trabalho** dos grupos de pessoal auxiliar e operário, como também no da possibilidade de adequar a **flexibilização dos respectivos horários** às condições específicas de cada zona do País.

Contudo, haverá que ter em atenção a necessidade de adequar as soluções eventualmente encontradas, não só ao cumprimento das normas legais referentes aos limiares máximos de encargos com pessoal, como à indispensabilidade de delas não resultarem aumentos de encargos para os Municípios, ou, em caso contrário, que sejam previstos os mecanismos conducentes à sua compensação.

## FINANÇAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

As preocupações concretas e reais com que as autarquias locais têm seguido a evolução das finanças locais, cujo sentido não tem sido favorável ao incremento da reconhecida e meritória acção que o Poder Local tem vindo a desempenhar, não se atenuaram em 1989.

De facto, se o aparentemente elevado aumento percentual registado no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) para as autarquias em relação a 1988 no Orçamento de Estado para 1989 (da ordem dos 17%), poderia induzir à limitação de tais preocupações, a prática subsequente cedo revelou uma realidade bem diferente.

Assim, não só o aumento do FEF constituiu moderada compensação à efectiva e real redução que se havia registado no ano anterior, como os novos encargos

e as indefinições sobre receitas de que se dá conta nos documentos juntos, vêm adensar as preocupações e aumentar as dificuldades financeiras com que se debatem a maioria das autarquias do País.

## ISENÇÃO DE PAGAMENTO DO IMPOSTO DE SISA

A Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro - Lei das Finanças Locais - inclui o imposto de sisa no elenco das receitas municipais, dando-se assim um importante passo no sentido da viabilização do preceito constitucional da justa repartição de recursos públicos entre a Administração Central e as Autarquias Locais.

Tratando-se de um imposto que pode ser utilizado pelo Governo como instrumento da sua política macroeconómica, é admissível que por ele venham a ser concedidas isenções do seu pagamento; todavia, e para que essas isenções não afectassem a capacidade financeira dos Municípios, estatuiu muito justamente o legislador - através do n.º 7 do Art.º 7.º daquela Lei - o princípio da compensação correspondente, através de idêntica verba a inscrever no Orçamento do Estado.

Ora, este princípio legal não tem vindo a ser cumprido pelo Governo: após a entrada em vigor da já citada Lei, foram concedidas isenções do pagamento da sisa, pelos Decretos-Lei n.ºs 108/87, de 10 de Março e 114-A/88, de 8 de Abril e Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro sobre, respectivamente, as primeiras transmissões de prédios ou fracções para residência permanente cujo valor não ultrapassasse 10.000.000\$00, todas as transmissões de prédios ou fracções para residência permanente cujo valor não ultrapassasse 10.000.000\$00 e todas as transmissões, para residência permanente ou não, cujo valor não ultrapassasse 5.000.000\$00, sem que o Orçamento do Estado, nos correspondentes anos, incluísse qualquer dotação para a devida compensação, nos termos da Lei.

## PROPOSTA

Que o Ministério das Finanças quantifique o valor das isenções concedidas e proceda nos termos do disposto no n.º 7 do art.º 7.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, à respectiva transferência para os Municípios.

## COMPENSAÇÃO PELO PAGAMENTO DO I.R.S.

A Lei que aprova o Orçamento do Estado para 1989 autoriza o Governo a ajustar os vencimentos das categorias e carreiras profissionais dos funcionários públicos, de modo a compensá-los pelo pagamento do imposto complementar, secção A, incorporado no IRS.

No entanto, em relação aos seus funcionários não assumirá a Administração Central quaisquer encargos por essa decisão, pois reterá na fonte os valores correspondentes, os quais darão entrada na Fazenda Nacional.

Já os funcionários e agentes da Administração Local,

sendo justa e igualmente compensados pelo pagamento das mesmas obrigações fiscais através dos orçamentos municipais, acarretam novos e substanciais encargos para as Autarquias Locais, transformando-as, assim, nos **verdadeiros contribuintes do IRS.**

## PROPOSTA

- 1.ª - Que pelo Ministério das Finanças sejam quantificadas as verbas dispendidas pelas Autarquias Locais para pagamento da compensação do IRS aos seus funcionários e sejam tomadas as providências orçamentais indispensáveis à transferência para os Municípios dos correspondentes montantes.
- 2.ª - Que as despesas originadas pelo cumprimento da Lei do Orçamento do Estado para 1989 nesta matéria não sejam consideradas na determinação do limite máximo de despesa com pessoal previsto no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

## QUOTIZAÇÃO PARA A CAIXA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA: CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES E MONTEPIO DOS SERVIDORES DO ESTADO

O art.º 56.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro - Lei do Orçamento do estado para 1989 - determina que as Autarquias Locais passarão a contribuir para a Caixa Geral de Aposentações e para o Montepio dos Servidores do Estado.

essa contribuição será feita de modo a que, progressivamente e num prazo de 3 anos, o seu montante venha a atingir 8% das remunerações dos funcionários e agentes, sendo que, para 1989, essa contribuição foi em 4%.

Não é posta em causa a eventual bondade de determinação.

Mais: é perfeitamente compreensível que se queira resolver os problemas financeiros da Caixa Nacional de Previdência sem agravar a quotização dos trabalhadores.

Mas, dado as despesas correntes com o pessoal atingirem já em muitos casos, o limite máximo legal, ou seja, 60% das despesas totais, este novo encargo - pois de um novo encargo se trata - não só virá dificultar ainda mais a gestão dos recursos humanos na Administração Local, como ocasionará um aumento de custos que reduzirá a capacidade financeira para a execução de planos e projectos de investimento já aprovados e orçamentados.

## PROPOSTA

- 1.ª - Que as Autarquias Locais sejam compensadas pelos encargos que assumirão nesta matéria para darem cumprimento ao disposto na Lei do Orçamento do Estado para 1989.

2.<sup>a</sup> - Que as despesas originadas pelo cumprimento do Art.º 56.º da Lei do Orçamento do Estado para 1989 - quotização para a Caixa Nacional de Previdência - não sejam consideradas na determinação do limite máximo de despesa com pessoal previsto no Art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

### REMUNERAÇÃO EXTRAORDINÁRIA EVENTUAL DOS FUNCIONÁRIOS

Para supostamente os compensar do aumento da taxa de inflação registada em relação àquela que fora inicialmente prevista, o Decreto-Lei n.º 450/88, de 12 de Dezembro, atribuiu aos funcionários e agentes da administração pública central e local uma compensação extraordinária e eventual igual a 1,5% da remuneração base, sem diuturnidades.

Resultando esta medida da variação de factores acroecómicos cuja responsabilidade não pode ser imputada às Autarquias Locais, e não sendo em causa a eventual bondade daquela atribuição, não é razoável que as Autarquias Locais assumam estes encargos.

### PROPOSTA

- 1.<sup>a</sup> - Que seja o Governo a assumir os encargos da compensação aos funcionários e agentes da Administração Local pelo aumento da taxa de inflação de 1988, indemnizando os Municípios em conformidade;
- 2.<sup>a</sup> - Que as despesas originadas pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 450/88, de 12 de Dezembro, em relação aos funcionários da Administração Local, não sejam consideradas na determinação do limite máximo de despesa com pessoal previsto no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

### TAXA DEVIDA PELA PRIMEIRA VENDA DE PESCADO

A "segunda" Lei das Finanças Locais - Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março - considerou que 2% do produto da cobrança da taxa devida pela primeira venda de pescado constituiria receita municipal.

A "terceira" Lei das Finanças Locais - Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro - através do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º, manteve essa receita.

Apesar daquelas disposições, não foram tomadas providências para o seu cumprimento em 1984, 1985, 1986, 1987 e 1988.

A Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1989, incluiu uma disposição que permite que a referida receita seja entregue às respectivas Câmaras Municipais durante o ano económico em curso; contudo, limitou o âmbito da aplicação da Lei das Finanças Locais nesta matéria, ao excluir as taxas de pescado cobradas nas lotas instaladas

em área sujeita a jurisdição de autoridade portuária autónoma.

Tal limitação é anómala, por contrariar os pressupostos que levaram o legislador a incluir tal receita no elenco das fontes de financiamento municipal, e aberrante porque válida só para 1989.

A recente alteração da Lei das Finanças Locais operada pelo Decreto-Lei n.º 470-B/88, de 19 de Dezembro, não contemplou, e bem, tal limitação.

### PROPOSTA

Que sejam dadas instruções ao Serviço de Lotas e Vendagens para determinar o valor da receita municipal correspondente a 2% da taxa paga pela primeira venda de pescado desde 29 de Março de 1984 e se proceda à respectiva transferência para os Municípios.

### ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

#### PLANOS MUNICIPAIS

O Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, instituiu a figura dos chamados Planos Directores Municipais.

Este diploma define as fases de elaboração daqueles instrumentos de planeamento e as entidades que neles intervêm.

O sistema imposto é complexo, minimiza a autonomia municipal e não garante eficácia.

As Comissões de Acompanhamento que o diploma obriga a criar, cuja finalidade seria permitir articulação e coordenação entre os diferentes níveis da Administração e a imprescindível circulação de informação, não têm conseguido atingir aqueles objectivos. Em vez de serem estruturas operacionais e incentivadoras do avanço dos planos, têm sido entidades sem capacidade de decisão e bloqueadores do andamento dos processos do planeamento.

A ANMP tem desenvolvido intenso trabalho nesta área com a promoção de realizações de nível nacional nos domínios do ordenamento de território, do planeamento urbanístico, da legislação sobre os solos e dos próprios Planos Directores Municipais.

O simples facto de nem um só Plano Director Municipal ter sido ratificado superiormente nos termos do Decreto-Lei n.º 208/82 em já quase 7 anos de vigência deste diploma legal é bem elucidativo da sua falência e da necessidade serem desburocratizados e simplificados os procedimentos que tal Decreto-Lei instituiu.

Isto mesmo foi reconhecido pelo Governo ao enviar à ANMP em 1987 uma proposta de nova legislação (que abrangia os Planos Directores Municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor, genericamente designados por Planos Municipais de Ordenamento do território), a qual, apesar do parecer sobre ela emitida, não teve qualquer sequência prática.

Caso se não concretize a curto prazo a alteração da legislação no sentido proposto, será da responsabilidade da Administração Central a impossibilidade de se conseguir alterar radicalmente o paupérrimo quadro

actual, em matéria de Planos Directores Municipais, daqui até ao horizonte de 1992, como parece ser louvável intenção.

## PROPOSTA

Propõe-se que seja revista com urgência a legislação sobre Planos Municipais, designadamente o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, com o objectivo de simplificar os procedimentos nele previstos e possibilitar a rápida aprovação daqueles Planos.

## REFORMA DO SISTEMA FISCAL

### IMPACTO E CONSEQUÊNCIAS NAS DERRAMAS MUNICIPAIS

1. - O n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (LEI DAS FINANÇAS LOCAIS) previa que ficavam também sujeitas ao pagamento de derramas as pessoas singulares ou colectivas - designadamente sociedades, cooperativas e empresas públicas - que fossem tributáveis em contribuição predial rústica ou urbana e contribuição industrial, ainda que beneficiassem de isenção do seu pagamento, ou de outros benefícios fiscais.
2. - A Lei n.º 106/88, de 17 de Setembro, autorizou o Governo a aprovar os códigos do IRS, do IRC e da Contribuição Predial Autárquica. Autorizou também os Municípios a lançar uma derrama que não pode exceder 10% sobre a colecta do IRC, aplicável aos contribuintes que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.
3. - Com a publicação do Decreto-Lei n.º 470-B/88, de 19 de Dezembro, pretende-se ajustar a Lei das Finanças Locais à nova estrutura da tributação do rendimento, tendo em conta a necessidade de garantir os actuais níveis da receita municipal, conforme se justifica no seu preâmbulo.
4. - A nova redacção do artigo 5.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, que lhe é dada pelo referido Decreto-Lei n.º 470-B/88, de 19 de Dezembro, vem contrariar a intenção do legislador de manter os actuais níveis de receita municipal: por um lado, elimina a possibilidade de cobrança de derrama, nos casos em que os contribuintes estão isentos do imposto principal; por outro lado, considerando que o IRC é liquidado pela Repartição de Finanças em cuja área fiscal se localiza a sede do contribuinte, não foram definidos mecanismos que garantam a even-

tual cobrança de derramas pelos Municípios de forma proporcional aos rendimentos **gerados** nas respectivas áreas territoriais.

5. - Pior ainda: em 28 de Fevereiro de 1989, uma curiosíssima "declaração" da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros inviabiliza a possibilidade de atribuir aos Municípios o rendimento correspondente ao valor fiscal resultante do valor acrescentado produzido na sua área geográfica.

## PROPOSTA

- 1.ª - Que sejam tomadas as medidas legislativas adequadas à necessidade de evitar a drástica redução dos níveis de receita das derramas;
- 2.ª - Que sejam implementados os normativos jurídico-financeiros adequados à atribuição, a cada Município, do rendimento fiscal correspondente ao valor acrescentado produzido na respectiva área geográfica.

## FUNDOS COMUNITÁRIOS

As perspectivas de desenvolvimento que se abrem a Portugal com a reforma dos fundos comunitários que se seguiu à aprovação do Plano Delors, bem como o aumento substancial de dotações atribuídas ao nosso País, levaram os Municípios a elaborar prioritariamente projectos e programas passíveis de financiamento comunitário.

Contudo, esta estratégia tem vindo a ser prejudicada com a diminuição da sua capacidade financeira, indispensável para garantir a sua obrigatória participação no financiamento desses projectos, pois que os pesados encargos adicionais que têm vindo a ser cometidos às Autarquias Locais conduziram à drástica redução dessa capacidade financeira, já de si substancialmente diminuída em 1988, anulando por completo o efeito inicialmente admitido como positivo do aumento do FEF registado no corrente ano, através da aplicação da respectiva fórmula de cálculo.

Parece portanto ser necessário rever o sistema, para que as Autarquias Locais possam aproveitar no máximo os recursos comunitários disponíveis.

## PROPOSTA

Sem prejuízo da necessidade de aumentar a capacidade financeira dos Municípios, e sem que o seu limiar de endividamento seja por essa via alterado, deverá ser criada a curto prazo uma linha de crédito específica em favor dos Municípios, de modo a fazer à necessidade de antecipar o mais possível o pagamento de obras relativas a projectos financiados pelo FEDER.

**Ficou agendada para dia 7 de Abril uma reunião entre uma delegação da Associação e o Ministro do Planeamento e da Administração do Território e, para 18 do mesmo mês, uma outra também com o responsável pela pasta do Planeamento e da Administração do Território e o Ministro da Indústria e Energia, encontro sobre o qual, oportunamente, serão fornecidos outros pormenores.**