

Proposta de Lei 104/XII - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

A. Aprovação da Proposta de Lei 104/XII

Na sequência das diligências efetuadas pela ANMP, a data da votação da Proposta de Lei, que esteve agendada para o dia 1 de Março, foi adiada para o dia 15 de Março de 2013.

Entretanto foram apresentadas as seguintes propostas de alteração da Proposta de Lei n.º 104/XII:

- Grupo Parlamentar do PS: 35 propostas;
- Grupo Parlamentar do PCP: 27 propostas;
- Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP: 18 propostas.

Não sendo comum a apresentação de um número tão elevado de propostas de alteração, o mesmo deveu-se ao trabalho desenvolvido por esta Associação, junto dos diversos grupos parlamentares.

A votação na especialidade foi efetuada em Plenário, o que permitiu ainda a apresentação de duas novas propostas de alteração, pelo Grupo Parlamentar do PS. A votação final global ocorreu igualmente no dia 15 de Março.

De um acompanhamento atento ao decorrer da sessão plenária e através de alguns contatos com a Assembleia da República a ANMP coligiu a versão final aprovada.

Analisada a proposta na versão aprovada, constata-se que a mesma não contempla as principais preocupações colocadas por esta Associação.

Mantêm-se assim, as questões relacionadas com as atribuições genéricas dos municípios, a formulação legal das entidades intermunicipais e o seu modelo de governação.

Nestes termos, mantém a ANMP a sua posição de rejeição do diploma aprovado.

B. Constitucionalidade de algumas normas

Atendendo que algumas das soluções agora aprovadas suscitam sérias dúvidas de constitucionalidade, a Secretaria-geral encetou contatos com um Constitucionalista no sentido de trabalhar um pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade.

As nossas dúvidas e reservas quanto à constitucionalidade de algumas das opções assumidas pela presente proposta e corroboradas pelo Constitucionalista, foram igualmente transmitidas a Sua Excelência o Presidente da República.

Para além de outros aspetos a desenvolver pelo Constitucionalista, apontam-se as seguintes preocupações:

1. É estabelecido um sistema de cláusula geral de atribuições autárquicas, nada acrescentando à «cláusula geral» prevista no artigo 235º, n.º2 da CRP.

Todavia, é a própria CRP que estabelece no artigo 237º, n.º1 a necessidade das atribuições das autarquias serem reguladas por lei.

A proposta, ao não fazer qualquer descrição das atribuições dos Municípios não permite sequer «balizar» transferências admissíveis, concorrendo para a

sobreposição de serviços ou prestações entre os vários níveis da administração pública.

2. As entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) são consideradas pessoas coletivas de população e território com atribuições que se justapõem às dos Municípios e Freguesias.

Ora, esta formulação parece conduzir à existência de autarquias de grau superior, figura inexistente na nossa Constituição. De facto, o associativismo previsto no artigo 253º da Constituição nada tem a ver com este modelo, já que as entidades intermunicipais preconizadas assentam a sua constituição numa associação de carácter obrigatório. Constituir por via legislativa entes associativos sem contar com a vontade dos associados, neste caso, sem que os Municípios se manifestem, não violará o artigo 253º e o princípio da autonomia do poder local?

3. O modelo de governação das entidades intermunicipais constante da proposta assenta num conselho intermunicipal – órgão deliberativo, composto por todos os presidentes de câmara -, numa comissão executiva – órgão executivo, cujos membros são indicados pelo conselho intermunicipal e sujeitos a votação de um colégio eleitoral composto por elementos das várias assembleias municipais¹ – e de um conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal – órgão consultivo composto por representantes das entidades

¹ O colégio eleitoral é formado por membros das assembleias municipais, nos seguintes termos: 15 membros nos municípios com um número de eleitores igual ou inferior a 10 000; 21 membros, nos municípios com um número de eleitores superior a 10 000 e igual ou inferior a 50 000; 27 membros, nos municípios com um número de eleitores superior a 50 000 e igual ou inferior a 100 000; 33 membros, nos municípios com um número de eleitores superior a 100 000.

e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais.²

Ora, a proposta assenta no «associativismo municipal obrigatório» e coloca os responsáveis máximos dos municípios – os presidentes de câmara – num órgão deliberativo!! atribuindo o órgão executivo a não eleitos! E bastará verificar as competências da comissão executiva para concluir a dependência da aprovação de determinados atos pelo conselho intermunicipal, os quais estão sujeitos a proposta (e, portanto, a iniciativa) da comissão executiva.³

Para além desta competência partilhada, a título de exemplo, refiram-se algumas das competências próprias da comissão executiva: pronunciar-se sobre os planos e programas da administração central com interesse intermunicipal, aprovar projetos, programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba; proceder à aquisição e locação de bens e serviços, alienar bens móveis, participar em órgãos de gestão de entidades da administração central; exercer as competências que o Estado venha a transferir para as comunidades intermunicipais, no quadro da descentralização.

C. Evolução da proposta de Lei

Relativamente à cláusula geral de atribuições de competências:

Não obstante se discordar com tal princípio, importa assinalar as formas previstas para exercício de novas competências, a saber:

² Este órgão corresponderá ao atual órgão consultivo das CIM, o qual pode ser criado pelo conselho executivo.

³ Dependem da iniciativa da comissão executiva, designadamente: os regulamentos com eficácia externa, a forma de imputação material aos municípios integrantes as despesas não cobertas por receitas próprias, a designação de representantes em entidades, organismos ou comissões, a designação do revisor oficial de contas (...)

- a) Através de Lei – transferência de competências de caráter universal e definitivo;
- b) Através de delegação de competências – concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos – os quais obedecem a vários princípios e dependem da vontade dos outorgantes - de duração ao mandato do Governo, sem prejuízo de poder ser renovado, após a tomada de posse do novo Governo. Saliente-se a alteração relativamente à possibilidade de denúncia, inicialmente só prevista para o Governo mas agora alargada «aos outorgantes».

Quanto ao modelo de governação das entidades intermunicipais.

- a) Ao contrário do previsto inicialmente, são os conselhos intermunicipais (onde têm assento todos os presidentes de câmara) que indicam, por maioria simples dos seus membros, a lista dos membros da comissão executiva.
- b) São os conselhos intermunicipais que deliberam a demissão da comissão executiva, não obstante também 2/3 das assembleias municipais o possam fazer.
- c) As deliberações dos conselhos intermunicipais dependem do voto favorável da maioria dos seus membros, desde que estes representem, no mínimo, metade do universo total dos eleitores dos municípios que integrem a comunidade⁴

⁴ A deliberação sobre o número de secretários remunerados, a proposta da comissão executiva sobre a forma de imputação das despesas não cobertas por receitas próprias e o exercício da competência de cobrança de impostos exigem unanimidade.

- d) Registe-se ainda que, pese embora, as competências da comissão executiva, é ao conselho intermunicipal que cabe definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da comunidade intermunicipal e acompanhar e fiscalizar a atividade da comissão executiva, competências determinantes na definição da ação das CIM.
- e) Por fim, como referimos em b), ao conselho intermunicipal cabe deliberar a demissão da comissão executiva, pelo que lhe caberá igualmente definir os termos e condições do exercício do seu mandato, designadamente quanto ao modo de exercício das suas competências.

ANMP, 26 de Março de 2013