

PARECER DE VITAL MOREIRA

Transferência de atribuições
e competências exige a
mediação da Assembleia da
República

PARECER DE VITAL MOREIRA

Transferência de atribuições e competências exige a mediação da Assembleia da República

URGE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA

Antenas de comunicações
devem ser sujeitas a
licenciamento municipal

REDE PRÉ-ESCOLAR

Apoios financeiros para Ano
Lectivo

EM VILA DO CONDE

Museologia e Autarquias
tema de Encontro Nacional

NEGOCIAÇÕES ANMP/ GOVERNO

Não receber estradas
desclassificadas antes de
acordo global de gestão
futura

PARECER FAVORÁVEL

Curso de Conselheiros de
Consumo para melhorar o
apoio ao público

A Associação Nacional de Municípios Portugueses solicitou a emissão de um parecer jurídico-constitucionalmente fundado sobre o sentido e o alcance da Lei 155/99, de 14 de Setembro, a chamada Lei-Quadro de Transferências e Atribuições de Competências para as Autarquias Locais, nomeadamente quanto às imposições e limites que ela estabelece ao diploma de concretização que ela mesma prevê para efeitos de implementação das transferências de novas atribuições e competências.



Simultaneamente, a ANMP manifestava interesse em saber, do ponto de vista do conhecido constitucionalista Vital Moreira, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, se são constitucionalmente legítimos alguns dos recentes diplomas ou projectos de diploma governamentais que afectaram a competência dos Municípios em termos que não se afiguram conformes com o disposto na referida Lei-Quadro.

De acordo com letra do renomado docente, a "constituição autárquica" da Constituição da República Portuguesa assenta em quatro princípios fundamentais, nomeadamente a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, o princípio da descentralização, o princípio da subsidiariedade e o princípio da autonomia. Mas pode ainda questionar-se, prosseguia, se da conjugação dos três primeiros princípios não decorre um outro, a saber, o da proibição de redução da esfera de atribuições municipais (proibição de retrocesso).

As Autarquias Locais são um fenómeno de autogoverno das colectividades locais naquilo em que elas são detentoras de interesses especificamente locais, autónomos em relação aos interesses gerais da colectividade nacional, sendo que o princípio de descentralização tanto designa o estado de uma administração com alto grau de poderes próprios locais como o movimento de transferência de atribuições e poderes do centro para a periferia, isto é, do Estado para as Autarquias.

Paralelamente, o princípio da subsidiariedade quer dizer que o Estado central é subsidiário em relação às colectividades territoriais inferiores e que ele só deve ocupar-se das tarefas públicas que não possam ser adequadamente desempenhadas por elas, ou seja, explicitava, a primeira coisa que há a perguntar perante toda e qualquer tarefa pública exercida pelo Estado é a de saber se ela não seria melhor exercida pelos poderes locais ou regionais.

A descentralização, por seu turno, aponta, como processo dinâmico, para um movimento de alargamento e expansão das

atribuições locais à custa do Estado e não o inverso, ou seja um movimento de retração. Por isso, em princípio, existe uma implícita protecção do "adquirido" autárquico, ou seja, do nível de descentralização alcançado em cada momento. O movimento da descentralização é em geral de sentido único: pode sofrer paragens ou lateralizações, mas só em circunstâncias excepcionais é que pode consentir recuos.

O princípio da autonomia local designa a liberdade de condução das políticas públicas municipais, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria, sem interferência governamental, mediante prestação de contas perante os membros da colectividade local em eleições periódicas.

Se o art.º 165.º-1 da Constituição estatui que entre a esfera de competência legislativa relativamente reservada à AR se conta o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais (al. q), o Governo só pode intervir legislativamente nessa matéria, desse modo, mediante autorização parlamentar, nos termos constitucionais, ou seja, mediante prévia lei de autorização legislativa.

Esta reserva de competência legislativa abrange a definição das atribuições e competências das autarquias locais e abarca todo o regime jurídico substantivo, não se limitando aos princípios ou bases do mesmo. Nesse caso, portanto precisa, só pode restar margem para uma intervenção governamental a título de regulamento executivo, para proceder à execução da lei, limitada pois aos pormenores de execução, como refere muitas vezes a jurisprudência constitucional. O que Governo não pode é divergir da lei, muito menos contrariá-la, sob pena de violação da repartição de competência legislativa entre a AR e o Governo.

Para o constitucionalista, a Lei n.º 159/99 visa três objectivos: agregar e sistematizar as atribuições e competências existentes das autarquias locais; ampliar umas e outras, determinando a transferência de atribuições e competências até agora nas mãos da Administração estadual; e definir o calendário, a forma e o procedimento de transferência das novas atribuições e competências.

Porém, as novas atribuições e competências não são transferidas por efeito automático da nova lei, nem a transferência se faz de um golpe. Pelo contrário, a lei é expressa em estabelecer uma mediação necessária, através de diplomas de concretização dessa mesma transferência que, por outro lado, deve ser implementada progressivamente ao longo de um período máximo de 4 anos.

Por um lado, as transferências das novas atribuições e competências devem ser efectuadas de forma articulada e participada (como refere expressamente o art.º 5.º-2) e não de forma avulsa e unilateral; enquanto, por outro lado, a transferência de novas atribuições e competências implica novos poderes para os Municípios mas também novos encargos em termos financeiros e de recursos humanos, devendo cada transferência ser acompanhada dos meios que estavam ao serviço das mesmas competências na administração estadual, e em especial dos meios financeiros necessários.

Os preceitos da lei relativos a novas atribuições e competências não têm eficácia imediata, ainda quando o seu sentido preceptivo é preciso, sem necessitar de nenhum ulterior desenvolvimento normativo (como é inequivocamente o caso da maior parte das novas atribuições e competências previstas na lei), e, em qualquer caso, a implementação das novas atribuições e competências fica dependente da publicação dos competentes diplomas de concretização.

Entretanto, na medida em que a Lei n.º 159/99 se apresenta como lei-quadro e assim sucede efectivamente, já que a sua execução depende de ulteriores diplomas de concretização, é defensável que estes serão ilegais sempre que contrariem a lei exequenda ou quando desrespeitem o procedimento nela previsto para a emissão dos diplomas de concretização.

Para Vital Moreira a referida Lei cabe inteiramente na reserva de competência legislativa da AR à luz da al. q) do n.º 1 do art.º 165.º da CRP, pois, na verdade, ela visa expressamente definir o elenco das atribuições e competências das autarquias locais, o que entra directamente no âmbito do estatuto das autarquias locais a que se refere o citado preceito constitucional.

Todavia, cabendo essa lei no âmbito da reserva de competência legislativa reservada da AR, ela fica aquém de cobrir inteiramente ao âmbito constitucional da reserva de lei parlamentar nesta matéria, já que, com efeito, trata-se de uma lei muito heterogénea que nuns casos define precisamente as atribuições e competências e noutros casos de limita a uma indicação genérica que só por si é insusceptível de definir a esfera de competência autárquica.

De tal jeito, concluía, o Governo só pode legislar para concretizar a Lei, realizar as transferências previstas, de acordo com o procedimento previsto na própria Lei. Se em vez disso, resolve contrariá-la, então passa automaticamente a funcionar ultra vires, que o mesmo é dizer sem credencial constitucional, pelo que incorre portanto num vício caracterizado de inconstitucionalidade orgânica.

Por fim, e ao dizer que até ao momento tem sido escassa a produção regulamentadora das transferências previstas na Lei n.º 159/99, mas que, entretanto, antes e depois da Lei do Orçamento para 2001 que elencou um conjunto de transferências a concretizar neste ano, alguns diplomas avulsos vieram dispor sobre competências municipais que segundo a Lei n.º 159/99 deveriam ser transferidas para os Municípios, aquele especialista afirma e demonstra que o regulamento geral do ruído, o diploma sobre a toxico-dependência, o projecto de financiamento dos quartéis de bombeiros voluntários, e o regulamento das pedreiras, todos os diplomas incorrem em inconstitucionalidade orgânica.

Dotado com o presente instrumento jurídico, o CD deliberou solicitar ao Governo uma alteração de procedimentos tendo em vista a doutrina defendida naquele parecer; requerer ao Presidente da República a não promulgação do Projecto de Decreto-Lei relativo às pedreiras; e pedir aos Grupos Parlamentares da Assembleia da República para que solicitem ao Tribunal Constitucional a fiscalização sucessiva da constitucionalidade dos diplomas legais entretanto publicados, designadamente aqueles sobre o ruído e sobre a toxico-dependência.



URGE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA

Antenas de comunicações devem ser sujeitas a licenciamento municipal

As instalações/construções de estações de telecomunicações, enquanto obras de construção civil, estão sujeitas a licenciamento municipal, considera a ANMP, que sublinha ainda que, por outro lado, como não existe qualquer contrato de concessão mas uma mera licença administrativa, os respectivos operadores não podem ser considerados concessionários de serviços públicos, não estando, por isso, isentos de licenciamento.

Contudo, este tipo de entendimento não tem sido sufragado pelos tribunais que, em várias decisões tomadas relativamente a esta temática, têm julgado no sentido de não ser necessário o licenciamento municipal, em virtude de não estar preenchido o conceito de obra de construção civil, de não haver qualquer alteração à topografia local, e ainda de se tratar de concessionários de um serviço público.

Reafirmando o respeito que as decisões daqueles Órgãos de Soberania merecem, a ANMP discorda, porém, do seu conteúdo, considerando, também, que, se há dúvidas relativamente a esta problemática, elas devem ser esclarecidas pela via legislativa.



Nesta conformidade, o Conselho Directivo, reunido em plenário, deliberou demandar o Governo no sentido de alterar a legislação que regula esta matéria com consagração inequívoca da intervenção municipal os Municípios não aceitarão mais 14 mil antenas anarquicamente erguidas nos seus territórios, bem como convidar os operadores para uma reunião que permita um aprofundado debate sobre a questão.

Para a Associação, a instalação de infra-estruturas de telecomunicações tem importantes implicações de índole urbanística e ambiental, afectando a paisagem e a estética dos nossos aglomerados populacionais, quadro agravado pela certeza de notícias que afirmam que serão instaladas mais de 14 mil antenas em todo o país para os telemóveis de terceira geração.

Sendo que, de tal sorte, as naturais preocupações da ANMP tendem a própria, avolumar-se, julga-se que só uma intervenção legislativa que inequivocamente consagre a obrigatoriedade de intervenção municipal aquando da instalação das infra-estruturas de telecomunicações é susceptível de acautelar devidamente os interesses que se pretendem salvaguardar.

Recorde-se, entretanto que, no entendimento da Associação Nacional de Municípios Portugueses, as infra-estruturas de telecomunicações, quer se trate de antenas instaladas na cobertura de edifício, quer de antenas fixadas ao solo através de estruturas metálicas, e, ainda, da edificação de uma estrutura de betão à qual é acoplada uma torre metálica que suporta a

antena, não estão isentas de licenciamento municipal, tratando-se, pois, de obras de construção civil sujeitas a licenciamento.

Existe dificuldade em qualificar algumas obras para efeitos de licenciamento, sobretudo quando se trata de construções de pequena importância ou que podem ser retiradas. Contudo, pode-se dizer que a construção implica a reunião e disposição metódica das partes de um todo, pelo que existe construção quando, pela ligação dos diversos elementos, se forma um conjunto distinto destes e com individualidade própria, sendo fundamental a sua ligação ao solo.

Para que uma construção seja licenciável, é necessário que essa ligação esteja fixada ao solo ou a construção pre-existente. E embora possa ser de natureza amovível, o que realmente interessa, no nosso entendimento, é o carácter de estabilidade com que ficará ligada ao solo.

Paralelamente, poderia problematizar-se se, não obstante tratar-se de obras de construção civil, conforme é nosso entendimento, não lhes será aplicável o disposto na alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 445/91, que refere expressamente que não estão sujeitas a licenciamento municipal as obras e trabalhos promovidos pelas entidades concessionárias de serviços públicos ou equiparados, indispensáveis à execução do respectivo contrato de concessão.

Não obstante, também aqui, relativamente ao serviço de telecomunicações complementar móvel, o argumento não procede já que, com efeito, como se sabe, a exploração do serviço público de telecomunicações é feito pela Portugal Telecom. S.A., ao abrigo de um contrato administrativo de concessão.

Ora, para além da concessionária, que actua ainda no sector reservado ao Estado, a prestação de serviços de telecomunicações ou a oferta de redes de telecomunicações é efectuada por empresas que actuam ao abrigo de actos administrativos de natureza permissiva, como é o caso das licenças.

Se o DL n.º 381-A/97, de 30 de Dezembro, sujeita a exploração de certas actividades de telecomunicações a um acto administrativo de licença a licença é atribuída pelo ICP ou pelo membro do governo responsável pelas comunicações e não a qualquer contrato de concessão, resulta claramente do exposto que, não existindo qualquer contrato de concessão, mas uma mera licença, tem que existir licenciamento municipal, dado tratar-se de uma actividade sujeita ao regime livre e de concorrência.

REDE PRÉ-ESCOLAR

Apoios financeiros para Ano Lectivo

Na sequência de reuniões de trabalho entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e os Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação, ficaram definidos os apoios financeiros que, no quadro do Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar, vão vigorar no ano lectivo 2001/2002.

Assim, o fornecimento da refeição confere um apoio de 5.490\$00 por criança/mês.

À semelhança do estabelecido no ano transacto, e no que respeita ao complemento de horário, a uma sala com 15 ou mais crianças será atribuído mensalmente um apoio financeiro no valor de 122.250\$00.

Ainda na vertente do complemento de horário, para as salas com menos de 15 crianças é conferido um apoio de 5.360\$00/criança/mês, acrescendo ainda uma verba de 41.850\$00/sala/mês para suportar as despesas de funcionamento, verba a conceder mediante despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, ouvida a ANMP.

De notar, por fim, que os montantes apurados, a que poderão acrescer ainda as participações dos pais nos termos do Despacho 300/97, de 4 de Setembro, permitirá à Câmara Municipal contratar um elemento a tempo inteiro que, para além de assegurar diariamente os complementos de horário, acompanhará os períodos da refeição, e, aspecto fundamental deste Programa, deverá assegurar, juntamente com a auxiliar de acção educativa, também as interrupções lectivas, o que permitirá manter os jardins em funcionamento durante onze meses.



EM VILA DO CONDE

Museologia e Autarquias tema de Encontro Nacional

A Associação Nacional de Municípios Portugueses, no âmbito da Secção de Municípios com Museu, vai realizar nos próximos dias 18 e 19 de Outubro, em Vila do Conde, no Auditório Municipal, o Encontro Nacional de Museologia e Autarquias.

Subordinado à temática As Casas Museu, esta relevante iniciativa procura sublinhar o papel essencial do Poder Local na promoção e valorização da Museologia, bem como na discussão e intervenção no panorama cultural português.

A Sessão Solene de Abertura, que terá início pelas 9:30 horas, conta, designadamente, com intervenções do Presidente do Conselho Directivo da ANMP, Mário de Almeida, e do Ministro da Cultura, Santos Silva.

Entretanto, o programa delineado inscreve, como temas para o primeiro dia, as Casas Museu no Contexto da Museologia Portuguesa e Europeia. Já da parte da tarde decorrem visitas de trabalho às Casas Museu Guerra Junqueiro, Marta Ortigão Sampaio e Abel Salazar.



Na sexta-feira, dia 19, o painel da manhã inscreve as questões as Casas Museu e a sua Conservação e Balanço da Actividade Desenvolvida pela Rede Portuguesa de Museus; enquanto, ao longo da tarde, serão analisados o Programa Operacional da Cultura QCA III, e Programa de Formação para as Autarquias Locais FORAL.

Na Sessão de Encerramento do Encontro Nacional de Museologia e Autarquias, que ocorre pelas 16:30 horas, será apresentada uma síntese dos trabalhos, intervindo, também, o Presidente da ANMP, Mário de Almeida e o Secretário de Estado da Administração Local, José Augusto de Carvalho.

NEGOCIAÇÕES ANMP/GOVERNO

Não receber estradas desclassificadas antes de acordo global de gestão futura

Há já cerca de 15 anos que a ANMP vem discutindo com os sucessivos Governos a solução para o problema da desclassificação de estradas, reafirmando sempre que, com excepção dos troços urbanos, os Municípios só aceitariam responsabilidades, por estradas a desclassificar, desde que fossem asseguradas a reparação à data da entrega ao Município; futura conservação corrente; grandes reparações periódicas, quando terminar o tempo útil de vida das reparações à data da entrega ao Município; e tratamento de obras de arte caso a caso.



Até à data, e para o próximo ano, estão comprometidos, segundo os cálculos do ICERR, cerca de 50 milhões de contos para reparação de estradas que pretende desclassificar, o que significa que, caso se viesse a concretizar a entrega de todas estas estradas aos Municípios, dentro de alguns anos, seriam obviamente necessários outros 50 milhões de contos a preços correntes para as grandes reparações periódicas.

Se a valores actuais, 50 milhões de contos representam cerca de 34% dos valores transferidos para Despesas de Capital

pelos Fundo FBM, FGM e FCM , provenientes do Orçamento de Estado, a aceitação de tais estradas representa a asfixia financeira das autarquias daqui a alguns anos (quando as próximas grandes reparações vierem a ser feitas), pelo que tal aceitação significaria um pesado e ilegítimo legado para os Municípios, comprometendo a capacidade de investimento das autarquias que se envolvessem em tal processo.

Nestes termos, o Conselho Directivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses deliberou reafirmar todas as posições atrás referidas e voltar a alertar os Municípios para a necessidade de não avançarem com assinatura de protocolos para receber estradas desclassificadas sem que o Governo negocie com a ANMP os termos de um acordo global que acautele o futuro da gestão desta importante parte da rede viária nacional.

PARECER FAVORÁVEL

Curso de Conselheiros de Consumo para melhorar o apoio ao público

O Curso de Conselheiros de Consumo, que a Secretaria de Estado da Administração Local, em proposta apresentada à ANMP, prevê criar no Centro de Estudos e Formação Autárquica, tem parecer positivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

De acordo com a letra da proposta, o curso visa preparar, no âmbito da Administração Local, funcionários capazes de atender, informar e apoiar o público consumidor, desempenhando tarefas que integram a carreira de Conselheiro de Consumo.

Sendo a formação/informação peça fundamental de qualquer política de consumo, a ANMP considera necessário o alargamento da rede de formação/informação de consumidores, não esquecendo o sistema educativo como um dos veículos mais importantes para se alcançarem os objectivos desejados, pelo que é fundamental o aperfeiçoamento e preparação de formadores bem como o reforço dos mecanismos de informação disponíveis ao consumidor.

A Associação julga que o princípio contido no projecto de portaria relativo à criação do Curso de Conselheiro do Consumo vem ao encontro desta preocupação, concordando-se, assim, na generalidade, com a criação do Curso. Contudo, o projecto deve ser beneficiado, de acordo com a ANMP, com a introdução de uma disciplina de noções básicas e fundamentais de gestão autárquica, bem como com um período de estágio dos formandos, nos CIAC's, que deverá ser classificado para nota final.

Paralelamente, o júri de selecção deverá ser constituído por um membro do CEFA, outro do Instituto do Consumidor, e um terceiro da ANMP; a titularidade do curso deve depender também de aprovação naquele estágio; a fixar-se uma propina, esta deverá ser de valor simbólico; e a ANMP considera que se deve criar a possibilidade de outras instituições de ensino oficial, nomeadamente as de ensino técnico-profissional, ministrarem o curso de Conselheiro de Consumo.

[[anterior](#) | [página inicial](#)]

Comentários e sugestões anmp@anmp.pt

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