



# JORNADAS AUTÁRQUICAS'07



## UM NOVO PARADIGMA PARA AS AUTARQUIAS

### Um novo Paradigma para as autarquias

A ideia de que as autarquias são o paradigma democrático no Portugal de Abril, já foi mais forte e por certo sofreu um forte abalo com os casos mediáticos do Marco de Canaveses, Felgueiras e Oeiras.

Muitos se dissociaram no passado desse dogma nacional que era encerrar na proximidade entre eleitores e eleitos, todas as virtualidades do exercício de poder, baseado no conhecimento do “terreno” por parte dos eleitos.

O tempo mostrou que essa proximidade sem outros instrumentos reguladores, ao contrário da maior vigilância dos eleitores sobre os eleitos, exerce um controlo inverso dos eleitos sobre os eleitores.

Com efeito, a insuficiência dos mecanismos de controlo (competências) dos órgãos legislativos e fiscalizadores (assembleias de freguesia e municipais) aliado aos fenómenos tradicionais de caciquismo transposto para as estruturas locais dos partidos, faz das populações reféns do líder local do partido maioritário. O Presidente da Câmara é, por regra, o Presidente da Comissão política do partido maioritário no Executivo, e assim é ele que determina a composição quer das listas para o executivo mas também para o órgão legislativo e fiscalizador, e ainda para os cabeças de lista para as freguesias.

Este acumular de funções não favorece a independência dos órgãos e suas funções como é suposto acontecer no sistema jurídico da democracia portuguesa, afunilando numa só entidade, todo o poder, já que todos os outros só a ele ascendem com a sua concordância ou por sua iniciativa.

A lei de financiamento das campanhas eleitorais, ao limitar os gastos e ao fazer deduzir na comparticipação do Estado as contribuições de particulares, vem diminuir a importância das organizações locais na angariação de fundos das quais dependiam todas as campanhas nacionais, e assim “libertar” as direcções nacionais das estratégias e “chantagens” aos interesses

paroquiais dos líderes locais. Foi um primeiro e importante passo de correcção necessária do “caudilhismo” português.

A correcção desta concentração de poderes na figura do presidente do município, deve ser

prosseguido e passa por um conjunto diversificado de medidas que vão no sentido de uma maior participação dos cidadãos, numa maior transparência e fiscalização.

Este documento pretende dar um contributo para a discussão, pontuando algumas das medidas que consideramos necessárias para essa transformação. São em nosso entender de seis tipos:

- Alteração da Lei de Finanças Autárquicas;
- Alteração da composição dos órgãos Assembleias Municipais;
- Incremento da transparência governativa;
- Aumento de meios de exercício e de competências das Assembleias Municipais e de Freguesia;
- Aumento das competências e de autonomia das Juntas de Freguesia;
- Maior participação dos munícipes;

### **Alteração da Lei de Finanças Autárquicas**

O Bloco tem uma proposta legislativa que vai no sentido certo e que é o de quebrar a ligação de interesse económico entre os promotores imobiliários e os municípios, que aos lucros dos primeiros faz corresponder para as câmaras, maiores receitas por via da cobrança de impostos e derramas. Tal interesse leva as autarquias a facilitarem para lá do admissível e do legal, a implantação no seu concelho de mega estruturas sem os correspondentes estudos de impacto ambiental, urbanístico e social. Concomitantemente, e por esta via de facilitar a instalação dos grandes empreendimentos, na prática resulta na existência de duas leis, uma para os pobres mais restritiva (aplicação à letra do PDM) e outra para os grandes interesses, mais favorável, correspondendo a excepções (alterações à medida) do PDM.

Acresce que, estando a população concentrada no litoral, é aí que se estabelecem os serviços terciários, designadamente comerciais, que por essa via atraem novos residentes através da oferta de novos empregos, alimentando não só o ciclo de desertificação e de desequilíbrio na ocupação do território, mas também concentrando aí mais investimento por via dos impostos de incidência local, pois que o Fundo de Coesão Municipal se tem mostrado incapaz de corrigir. Acresce ainda que o impacto (positivo e/ou negativo)<sup>1</sup> nunca se dá num só município, e assim não se vê porque apenas um deve beneficiar das receitas fiscais geradas pelos novos investimentos.

*Propõe-se fazer a separação e a redistribuição este duplo benefício, oferta de*

<sup>1</sup> Estão sempre presentes os dois

*emprego e aumento de receitas; se o litoral, local do investimento, ganha com o emprego<sup>2</sup>, fixação de população, rendimento por via do aumento do consumo e novas infra-estruturas, o interior deve beneficiar da receita fiscal, revertendo esta integralmente para um "bolo" de fomento da coesão territorial.*

### **Diferenciação de Municípios/Freguesias**

Diferenciação de competências e de meios. Existem municípios com 3.000 e com 500.000 munícipes. Obviamente que não podem ter as mesmas condições de funcionamento, as mesmas competências, os mesmos meios. Como fazer e com que critérios? acho que terá de ser tarefa de uma equipa técnica multidisciplinar e com acesso aos dados estatísticos e outros. É um desafio para os ordenadores do território, os geógrafos, etc., a que os políticos depois avaliarão e farão as devidas correcções. Será a reforma do século e só pode ser feita com o aval de um grande pacto político e com uma grande maioria mas terá de ser feita. Devemos estar abertos para essa possibilidade, assim como à diferenciação e/ou divisão/junção de freguesias.

### **Separação clara entre Poder e Oposição**

As Câmaras pluricolores são uma fraude e uma confusão. Os executivos são compostos segundo duas situações que deve abranger a quase totalidade dos executivos: de dois partidos e de três partidos.

No primeiro caso e em geral, a maioria não atribui pelouros as vereadores da oposição. Os vereadores da oposição limitam-se a ir às reuniões do executivo, só tomam conhecimento do que a maioria quiser, pois estão a trabalhar em permanência nos seus locais de trabalho e não podem acompanhar a vida da Câmara no dia a dia. Isso não os desresponsabiliza, pois não podem alegar nunca desconhecimento das situações ou da lei. Um caso recente em Vila do Conde, os vereadores da oposição (sem pelouro e por isso não permanentes) foram multados por se terem absterido no Orçamento que o Executivo apresentou à A.M. com ilegalidades. Também em Vila do Conde, o executivo não convocou reuniões mensais por, segundo o seu presidente, não haver assunto. Negando assim à oposição a capacidade de levar à reunião do executivo, ao menos uma vez por mês, as suas propostas.

Os vereadores ou são eleitos para efectivamente 'veream', ou então não faz sentido serem eleitos. Neste caso estamos em presença de um sistema maioritário, em que só a maioria

<sup>2</sup> O emprego traduz-se em receita para os munícipes locais e consequentemente maior poder de compra que se reflecte também nas actividades económicas locais, designadamente no pequeno comércio, na restauração e hotelaria.

exerce efectivamente o mandato. Em muitos casos até, os eleitos não estão em permanência, mas a Câmara contrata uma mão cheia de assessores que, esses sim, estão em permanência, e no caso de Vila do Conde, alguns até são ex-vereadores aposentados.

No segundo caso, executivos com três partidos, normalmente nenhuma força política tem maioria, e uma parte vê-se obrigada a negociar permanentemente ou globalmente com uma outra força política, normalmente um vereador. Neste caso, existe verdadeiramente uma gestão partilhada, mas normalmente dão origem a coligações contra-natura, logo desfeita no mandato seguinte, sempre que a terceira força não é necessária, passando esta à oposição por falta de.... 'tacho'<sup>3</sup>.

Os executivos pluripartidários não promovem a clareza política, dão sinais errados para os cidadãos, criam situações dúbias e contra-natura, são uma situação indesejável; por isso, não vejo que advenha nenhum mal dos executivos maioritários (monocolores), desde que as regras de funcionamento mudem radicalmente, designadamente o aumento da capacidade fiscalizadora das assembleias municipais.

*Propõe-se a concordância com executivos maioritários e que as funções dos actuais vereadores da oposição, sejam atribuídas a uma comissão permanente da assembleia municipal, constituída por um elemento de cada partido, com poderes reforçados de fiscalização, designadamente poderem assistir a todas as reuniões do executivo e acesso às instalações e documentos do município.*

### **Alteração da composição dos órgãos Assembleias Municipais**

Na actual formulação da lei autárquica, os Presidentes de Junta pertencem às Assembleias Municipais em igualdade de circunstâncias com os eleitos em lista própria, podendo o seu número ser de metade menos um da totalidade dos seus membros.

Os presidentes de Junta são membros de órgãos executivos de reduzidas competências próprias, e de outras delegadas<sup>4</sup> pelo executivo camarário. São eleitos em listas independentes da Assembleia Municipal com uma lógica própria, segundo os interesses restritos ligados intimamente à freguesia.

O orçamento do Fundo de Financiamento das Freguesias é diminuto o que as coloca na dependência directa dos executivos camarários.

<sup>3</sup> Assim é entendido pelos munícipes.

<sup>4</sup> Por protocolo ou acordo tácito.

Questiona-se a capacidade legislativa e fiscalizadora de um membro de um órgão executivo dependente da entidade fiscalizada, a Câmara.

Questiona-se a distorção eleitoral introduzida pela presença dos presidentes de junta na Assembleia Municipal, face aos resultados eleitorais próprios dos eleitos em lista separada para a mesma assembleia.

Questiona-se a igualdade de competências de uns e outros, isto é, a capacidade de determinação das políticas e de aprovação de documentos financeiros por parte de quem preside a um órgão (Presidente de Junta) o qual beneficia financeiramente do documento aprovado.

Quanto a nós existe uma óbvia contradição nos termos: ou se é executivo ou se é fiscal, a solução actual promove a promiscuidade e não acautela o conflito de interesses. A experiência diz que salvo honrosas excepções, que se admitem mas se desconhecem, a acção dos Presidentes de Junta é nefasta e parte interessada, no contexto de dependência em que se encontram. Por outro lado, o seu contributo é irrelevante; raras vezes intervêm, raras vezes se revelam contra as maiorias quer do executivo, quer do legislativo, funcionando e actuando como ampliadores das maiorias, sempre distorcendo a legitimidade eleitoral que advém da lista autónoma da A.M. em favor da sua estratégia de obter o benefício do poder para a sua freguesia, mesmo que em detrimento do interesse comum do concelho.

- *Somos assim em favor da separação do que é executivo, do que é legislativo e fiscalizador. Defendemos a saída dos presidentes de junta da A.M. e a criação de um órgão consultivo e de coordenação e apoio do executivo camarário às juntas de freguesia. Consultivo no que se refere aos documentos da governação autárquica, Orçamento, Grandes Opções do Plano e Relatório de Actividades, mas também em todos os assuntos relativos às freguesias como sejam transferência de competências, etc.*
- *Por razões que igualmente se prendem com falta de independência e conflito de interesses, questionamos ainda, a pertença de assessores, avançados e fornecedores correntes do executivo nos órgãos legislativos e fiscalizadores (assembleias).*

### **Alteração da composição das Mesas das Assembleias Municipais**

A mesa das Assembleias Municipais (AM) e de Freguesia (AF) deveria eleita por lista e ser composta por cinco elementos.

Isso obriga a que as decisões da mesa sejam imparciais e não protejam sistematicamente as posições da maioria.

### **Distribuição de tempo de intervenção**

A distribuição do tempo de intervenção pelos grupos municipais deve ser feito de modo a que seja garantido um mínimo de 10 minutos por ponto para cada grupo municipal e 20 minutos para a discussão dos documentos basilares da governação autárquica<sup>5</sup>, o tempo restante deve ser repartido de acordo com a representatividade dos partidos.

As Assembleias ordinárias para discussão dos documentos referidos no parágrafo anterior, devem ter como ponto único da ordem do dia, a discussão destes documentos. Assim se contorna o estrangulamento de tempo para a discussão destes importantes documentos, através do enchimento da O.T. com inúmeros outros assuntos, comprimindo o tempo para discussão do orçamento, plano, pdm,...

### **Incremento da transparência governativa**

É frequente a recusa de prestar informação acerca da actividade do executivo, e de fornecer documentação na sua posse quer aos cidadãos, quer aos membros das A.M. e A.F. o que em muito dificulta a acção e a qualidade da fiscalização destes órgãos.

A LADA<sup>6</sup> é frequentemente contornada ou reduzida na sua eficácia muito pelo não cumprimento do artigo 14º da referida lei, o qual obriga à nomeação de um responsável entre os funcionários camarários por fornecer os documentos. É que como não há responsabilização individual de funcionário, a responsabilidade do cumprimento fica diluído no presidente da Câmara e assim fica impune o não cumprimento da lei, ao contrário do que acontece com o funcionário que é passível de processo administrativo. A transparência sendo um objectivo político, é um acto administrativo, e como tal tem de ter um procedimento administrativo com responsável público decorrente das suas funções administrativas na Câmara e não de nomeação política.

Uma lacuna grave é não estar previsto a informação da execução orçamental e do Plano.

<sup>5</sup> Orçamento, Grandes opções do Plano, Relatório de gestão e Contas, PDM, Carta Educativa, etc.

<sup>6</sup> Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, Lei 65/93 de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei 94/99 de 16 de Julho.

Entre o Orçamento e o Relatório de Actividade, não há um instrumento de acompanhamento do cumprimento daqueles dois instrumentos de governação e assim, não há como vigiar o seu cumprimento ou desvios aos mesmos.

- *De uma forma geral propõe-se a transferência para a esfera administrativa o dever de prestar informação relativa a actos oficiais aprovados e/ou já praticados, como forma de retirar à esfera do político a gestão da informação e assim esse meio de impedir a fiscalização atempada dos seus actos.*
- *Propomos a disponibilização mensal de balancetes de execução da responsabilidade dos serviços administrativos da autarquia. Em alternativa, propomos que em cada Assembleia Municipal, no ponto obrigatório sobre a informação da actividade da autárquica, seja dada informação por escrito da execução orçamental e do Plano.*
- *Propomos a obrigatoriedade do município manter um sítio na Internet com espaço próprio para a Assembleia Municipal com espaço para cada grupo municipal e gerido por estes. Entre outros conteúdos, deve ter os contactos de cada grupo municipal e respectivos deputados, bem como as actas, o Orçamento, as Grandes Opções do Plano e o Relatório de Actividades dos 5 anos anteriores. Propomos ainda a colocação no sítio da autarquia dos instrumentos de Ordenamento do Território PIOT, PMOT, DIAGNÓSTICO SOCIAL, PLANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL e outra informação complementar como INVENTÁRIO DE BENS DO MUNICÍPIO.*

### **Mais meios de exercício e de novas competências das Assembleias Municipais**

Ao contrário de outras funções cívicas exercidas por cidadãos em acumulação com as seus compromissos profissionais, tais como bombeiros, dirigentes e delegados sindicais, membros de CT's, dirigentes associativos e juvenis, os deputados municipais não têm dispensa de funções com justificação, nem a respectiva remuneração. A preparação das reuniões fica apenas possível após horário laboral e depois das tarefas e compromissos familiares. As mulheres, devido à tradicional divisão de tarefas familiares são duramente afectadas e limitadas na sua participação cívica e política.

Os deputados municipais não têm em geral formação específica em contabilidade ou em economia e o curto espaço de tempo mínimo de antecedência que a lei obriga os executivos a disponibilizar os documentos, diminui a sua capacidade fiscalizadora sobre os principais documentos de governação fica diminuída.

As A.M.'s não têm capacidade de alterar as propostas de Orçamento e as Grandes Opções do



Plano, pelo que ficam reduzidas ao papel de os apoiar ou os recusar.

A lei autárquica actual não prevê qualquer consequência para a aprovação de Moções de Censura.

- Propõe-se que os(as) deputados(as) tenham direito a faltar com remuneração paga pelo orçamento próprio do órgão a que pertencem, no dia de cada reunião, seja do Plenário ou de Comissão, num limite de 50 dias por ano.
- Propõe-se a constituição de uma Comissão Permanente da A.M. com representação de todos os grupos municipais para os municípios com mais de 30.000 eleitores, com funções de acompanhamento e preparação das Comissões e reuniões plenárias.
- Propõe-se que cada grupo parlamentar tenha um gabinete com telefone, fax e Internet. Deve haver um espaço para reunião com grupos reduzidos de cidadãos.
- Propõe-se que as ajudas de custo incluam serviço de guarda de crianças.
- Propõe-se a obrigatoriedade de o Orçamento, Balancetes e Relatório de Actividades serem auditados antes do envio para a reunião o executivo e da Assembleia Municipal. A empresa deve ser escolhida por concurso público por quinquénio (para não coincidir com os mandatos).
- Propõe-se que as A.M.'s possam alterar (propor alterações) as propostas do executivo.
- Propõe-se que cada grupo municipal (municípios com mais de 30.000 eleitores) possa contratar um assessor.
- Propõe-se a definição de consequências concretas para as Moções de censura aos executivos (freguesia e de câmara).

### **Aumento das competências das Juntas de Freguesia**

- Propõe-se que sejam transferidas para as Juntas de Freguesia, todas aquelas competências (e fundos) que os executivos já vêm fazendo.

### **Participação efectiva dos cidadãos**

- Propõe-se que a designação da intervenção dos munícipes nas A.M.'s e de Freguesia seja designada de intervenção dos munícipes em substituição de Público.
- Propõe-se que entre a aprovação do Orçamento e Plano pelo executivo e a sua discussão na A.M., estes documentos estejam durante um mês em consulta pública, a fim de que os cidadãos possam fazer sugestões e propostas.

Resumo de propostas por órgão:

### EXECUTIVO CAMARÁRIO

#### DEVERES:

- Clarificação de funções entre o poder e oposição, através de executivos maioritários
- Orçamento e Grandes Opções do Plano na NET no sítio do Município
- Balancetes mensais de execução do Plano e Orçamento na NET no sítio do Município
- PIOT e PMOT7 em formato digital no sítio do município e da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano<sup>8</sup>
- Produzir Relatório anual sobre a actividade de cada serviço camarário a ser apresentado com o Relatório de Actividade do Município.
- Responder em 15 dias às questões colocadas pelos grupos municipais acerca do Orçamento e Grandes Opções do Plano, após envio e antes da discussão destes documentos em A.M.
- Colocar sobre a alçada de um responsável administrativo a tarefa de envio dos documentos e informações à Assembleia Municipal e aos cidadãos.
- Concursos Públicos e actos administrativos na NET e em Boletim Municipal.

### ASSEMBLEIA MUNICIPAL

#### APOIO AOS GRUPOS MUNICIPAIS:

- Funcionário/ Assessor qualificado
- Gabinete, Telefone e NET
- Página Municipal por grupo municipal integrada em sítio autónomo da A. M.
- Comissão permanente nos municípios com mais de 50.000 eleitores

#### COMPETÊNCIAS:

- Destituição do Executivo
- Discussão anual sobre o estado do concelho
- Apreciar balancetes da execução orçamental trimestralmente
- Reunir mensalmente (11 Assembleias por ano) nos municípios com mais de 20.000 eleitores

#### DEVERES:

- Fornecer em formato EXCEL o Orçamento e Grandes Opções do Plano
- Fornecer em formato EXCEL balancetes da execução do Plano e Orçamento
- Publicar na NET Actas, Convocatórias e documentos para discussão
- Manter um registo de correspondência recebida/expedida

<sup>7</sup> PIOT-Plano Intermunicipal de Ordenamento do território. PMOT-Plano Municipal de Ordenamento do Território que engloba o PDM. PU E PP  
<sup>8</sup> [www.dgotdu.pt/dgotdu%2Dpdm](http://www.dgotdu.pt/dgotdu%2Dpdm)



### INCOMPATIBILIDADES:

- Assalariados, Tarefeiros e Avençados permanentes do Executivo.
- Fornecedores de bens e serviços do Executivo

### CONSTITUIÇÃO:

- Grupo permanente com poderes de fiscalização do executivo reforçado.
- Apenas elementos eleitos directamente em lista eleitoral autónoma.
- Limite máximo de membros 61.

### FUNCIONAMENTO:

- Os munícipes devem ter um período para intervir no início das sessões e outro no fim. O nome dado aos cidadãos deve ser mudado de público para munícipes. O nome 'público' presta-se a equívocos, REMETENDO PARA UMA ACTUAÇÃO PASSIVA.
- A assembleia deve manter uma lista de divulgação das suas actividades de subscrição voluntária.
- Participação dos munícipes na discussão pública do orçamento e plano.
- Definição de consequência clara para a aprovação de Moções de Censura.

### MESA DAS ASSEMBLEIAS (Freguesia e Municipal)

- Eleitas por lista e por método proporcional

### CONSELHO MUNICIPAL

#### CONSTITUIÇÃO:

- Presidentes de Juntas

#### COMPETÊNCIAS:

- Emitir pareceres obrigatórios sobre o Orçamento e GOP, bem como sobre Regulamentos, Taxas e Posturas Municipais

Propostas do deputado do PSD, Miguel Relvas, num artigo intitulado: AUTARQUIAS LOCAIS: UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO

#### CONCORDO:

- Introduzir taxas de mobilidade e sobre mais valias destinadas, exclusivamente, a cofinanciar a



# JORNADAS AUTÁRQUICAS'07



## UM NOVO PARADIGMA PARA AS AUTARQUIAS

melhoria sustentada dos transportes públicos nas principais áreas metropolitanas.

- Proibir explicitamente a assunção de passivos de qualquer município, por parte de outras entidades públicas.
- Adoptar uma regra de equilíbrio orçamental global obrigatório, no conjunto do mandato de quatro anos.
- Concentrar os poderes e os meios de tutela inspectiva sobre as autarquias num único organismo, com competência para a verificação da legalidade da gestão autárquica, tanto no domínio administrativo, como financeiro.
- Atribuir às assembleias municipais poderes tributários que lhes permitam definir regras para isenções temporárias de impostos locais;
- Realizar o cadastro nacional de prédios, no prazo máximo de três anos.

### DÚVIDAS:

- Extinguir a diferença entre Receitas Correntes e de Capital, dos fundos disponibilizados pelo Estado.
- Reforçar o peso da dívida em relação ao seu serviço, na fixação de limites de endividamento.
- Adoptar o princípio da estabilidade dos critérios de distribuição dos fundos pelos municípios.
- Importa ainda que, no contexto da actual descentralização, sejam criados mecanismos de disciplina orçamental que passam, nomeadamente por:
  - Criar uma comissão técnica independente, que dará parecer sobre cada proposta de descentralização, identificando o modelo de financiamento e os compromissos de maior eficiência, antes da aprovação final pelo Ministério das Finanças.
  - Reavaliar os prédios rústicos para permitir a liquidação e cobrança de um IMI rústico.
  - Ligar directamente as contas das associações às contas de cada um dos municípios associados.

Nov.07

Armando Herculano