



ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
**MUNICÍPIOS  
PORTUGUESES**

# **XXIII** **CONGRESSO**

**9 DEZEMBRO 2017**  
**PORTIMÃO**

**DESCENTRALIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA.  
TRANSFERÊNCIA DE  
COMPETÊNCIAS PARA  
AS AUTARQUIAS  
LOCAIS E ENTIDADES  
INTERMUNICIPAIS**

RELATOR

**Rui Santos**  
Vogal do Conselho  
Diretivo da ANMP



1 **DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS**  
2 **PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS E ENTIDADES INTERMUNICIPAIS.**

3  
4  
5 **1 - PRINCÍPIOS GERAIS|ENQUADRAMENTO:**  
6

7 A Constituição da República Portuguesa (CRP) contém, em matéria de Poder Local, três princípios fundamentais  
8 de cuja conjugação decorre a obrigatoriedade do processo de transferências de competências para as autarquias  
9 locais. Esses três princípios são:

10  
11 - O princípio da descentralização;

12  
13 - O princípio de subsidiariedade;

14  
15 - O princípio da autonomia local.  
16

17 O princípio da descentralização implica uma repartição justa de atribuições e competências entre o Estado e as  
18 autarquias locais, implicando a transferência de atribuições estaduais para aquelas. Em matéria de atribuições e  
19 competências o princípio da descentralização significa essencialmente uma *repartição justa entre o Estado e as*  
20 *autarquias locais*, com existência de um conjunto substancial de atribuições próprias das segundas. O conceito  
21 de descentralização implica por definição uma perspetiva dinâmica, reclamando a *transferência* de atribuições  
22 estaduais para as autarquias locais.  
23

24 O princípio de subsidiariedade significa que as políticas públicas devem ser desenvolvidas ao nível mais ade-  
25 quado em função da sua natureza. Como regulador das relações entre o Estado central e as autarquias locais,  
26 o princípio da subsidiariedade quer dizer essencialmente que o Estado central só deve encarregar-se daquelas  
27 tarefas públicas que não possam ser levadas a cabo satisfatoriamente pelas autarquias locais.  
28

29 A descentralização administrativa assegura, assim, a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as  
30 atribuições e competências ser exercidas pelo nível territorial melhor colocado para as prosseguir com racional-  
31 idade, eficácia e proximidade dos cidadãos.  
32

33 O princípio da autonomia local, abrangendo a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a auto-  
34 -organização dos serviços, consagrando a liberdade de condução de políticas públicas municipais, por decisão  
35 dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria.  
36

37 A autonomia local abrange, assim, todo o complexo de instrumentos e meios pelos quais as autarquias locais

38 prosseguem livremente as suas atribuições e competências, desde a autonomia administrativa até à autonomia  
39 regulamentar, desde a autonomia financeira até à auto-organização dos seus serviços. De igual forma, o princí-  
40 pio da autonomia local designa *a liberdade de condução das políticas públicas municipais*, por decisão dos seus  
41 *órgãos próprios*, mediante *responsabilidade própria*, sem interferência governamental, mediante prestação de  
42 contas perante os membros da coletividade local em eleições periódicas.

43  
44 Trata-se da possibilidade das autarquias locais escolherem os fins a prosseguir, as prioridades selecionadas,  
45 afetando livremente os seus recursos financeiros e humanos à realização dessas opções. Tudo isto sem ficarem  
46 dependentes de autorização governamental, nem ficarem sujeitas ao escrutínio de mérito por parte do Governo.  
47 Daí os limites da tutela estadual sobre as autarquias locais e a sua redução à tutela da legalidade.

48  
49 No XXII Congresso Nacional da ANMP, realizado em 2015 em Tróia, voltou a afirmar-se a indispensabilidade da  
50 concretização de um processo de descentralização de competências. Referiu-se, então, designadamente, *«que o*  
51 *Poder Local, próximo das populações, atua de forma concertada, articulada e preventiva, no sentido de resolver*  
52 *os problemas locais, uma vez que é a este nível que se identificam as necessidades, os recursos e as potenciali-*  
53 *dades. Por isso, a descentralização administrativa, designadamente nas áreas da educação e das políticas sociais,*  
54 *deve constituir-se em desígnio nacional. Contudo, só as transferências de competências com carácter definitivo*  
55 *e universal respondem ao princípio da descentralização territorial, tendo que ser acompanhadas dos meios e*  
56 *recursos financeiros que assegurem a sua concretização. Uma verdadeira descentralização tem de abranger todo*  
57 *o território e as suas comunidades locais mas não pode, em qualquer circunstância, colocar em causa a prestação*  
58 *das funções sociais do Estado.»*

59  
60 Referenciou-se ainda que *«Neste contexto, e tendo em conta que qualquer transferência de competências deve*  
61 *ter como desígnio a melhoria do serviço a prestar às populações, é essencial procurar uma matriz orientadora,*  
62 *enquadradora e suficientemente flexível, por forma a permitir um quadro claro e transparente que vá ao encon-*  
63 *tro das várias realidades do território. O processo de descentralização administrativa tem que ser propiciador da*  
64 *igualdade de oportunidades para todos os Municípios e para todos os cidadãos. Por isso, é fundamental avançar*  
65 *com um processo global e sustentado de descentralização administrativa.»*

66  
67  
68

## 69 **2 - PROPOSTA DE LEI QUE ESTABELECE O QUADRO DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊN-** 70 **CIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS E PARA AS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS:**

71

72 Em Julho de 2016 o Governo enviou à ANMP um Documento Orientador relativo à descentralização de compe-  
73 tências. Tendo por base tal documento e as áreas nele identificadas, foram constituídos seis Grupos de Trabalho,  
74 com representantes da ANMP e do Governo, cuja missão foi a de proceder à análise e discussão de todos os

75 aspetos relativos aos domínios identificados como transferíveis para as autarquias locais.

76

77 Os Grupos de Trabalho foram constituídos nas seguintes áreas: Educação; Trabalho, Solidariedade e Segurança  
78 Social; Ambiente e Mar; Saúde; Finanças; Assuntos Gerais.

79

80 Verificou-se, no entanto, que tais Grupos de Trabalho reuniram escassas vezes, não tendo havido discussões exaus-  
81 tivas nem desenvolvimentos que propiciassem conclusões definitivas, desde logo atendendo à falta de fornecimento  
82 de dados e de elementos por parte do Governo. Nos anos de 2016 e 2017 não foi, assim, possível desenvolver um  
83 trabalho consolidado sobre as diversas vertentes das áreas suscetíveis de serem descentralizadas.

84

85 No dia 1 de março de 2017, o Governo apresentou à Assembleia da República da Proposta de Lei n.º 62/XIII, que  
86 *“Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermuni-  
87 cipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder  
88 local.”*, prescrevendo a mesma:

89

- 90 i. Os princípios a que deve obedecer tal transferência de competências, designadamente que a mesma é  
91 acompanhada dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais necessários e suficientes ao seu exercício;  
92 ii. Que a transferência de competências tem carácter definitivo e universal;  
93 iii. Que a transferência de competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos  
94 respetivos recursos são concretizados através de decretos-lei de âmbito sectorial;  
95 iv. Que a transferência de competências será efetuada no ano de 2018, admitindo-se o faseamento da sua  
96 concretização, devendo esta estar concluída até ao fim do ano de 2021;  
97 v. Que os recursos financeiros relativos à prossecução das novas competências serão previstos no âmbito  
98 da revisão da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, sendo, no entanto, para o período 2018-2021, previstas  
99 normas específicas no Orçamento do Estado sobre o financiamento das novas competências.

100

101 As competências a descentralizar são nos seguintes domínios:

102

- 103 i. Para os municípios: a) educação; b) ação social; c) saúde; d) proteção civil; e) cultura; f) património; g)  
104 habitação; h) áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não  
105 afetas à atividade portuária; i) praias marítimas, fluviais e lacustres; j) cadastro rústico e gestão florestal;  
106 l) transportes e via de comunicação; m) estruturas de atendimento ao cidadão; n) policiamento de proxi-  
107 midade; o) proteção e saúde animal; p) segurança alimentar; q) segurança contra incêndios; r) estaciona-  
108 mento público; s) modalidades afins de jogos de fortuna e azar;  
109 ii. Para as entidades intermunicipais: a) educação, ensino e formação profissional; b) ação social; c) saúde;  
110 d) proteção civil; e) justiça; f) promoção turística; g) outras competências;  
111 iii. Para as freguesias: a) instituir e gerir Espaços do Cidadão; b) demais competências previstas, com peque-

112 nas alterações de formulação, no artigo 132.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (atual-  
113 mente alvo de delegação legal).

114

115 Constatam-se que as novas competências não são transferidas para as autarquias locais e entidades intermuni-  
116 cipais por efeito automático da lei. Com efeito, a Proposta de Lei é expressa em estabelecer uma mediação neces-  
117 sária, "através de decretos-lei de âmbito sectorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração  
118 central direta e indireta do Estado", dessa mesma transferência. Por outro lado, a concretização da transferência  
119 das novas competências deverá estar concluída até ao fim do ano de 2021.

120

121 Assim sendo, conclui-se que as disposições da lei relativas a novas competências não têm eficácia imediata,  
122 dependendo a sua implementação da publicação dos decretos-lei setoriais. Sublinha-se, também, que a Proposta  
123 de Lei é muito heterogénea, definindo nuns casos de forma precisa as competências a transferir, enquanto que,  
124 noutros casos, se limita a uma indicação genérica que só por si é insuscetível de definir a esfera de competência  
125 que se pretende descentralizar, não se propiciando, assim, a perceção do seu sentido, do seu âmbito e do seu  
126 conteúdo fundamental.

127

128

129

### 130 **3 - CONDIÇÕES E REQUISITOS DA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS:**

131

132 A ANMP tem, ao longo dos tempos, desde logo nos sucessivos Congressos realizados, defendido que a descen-  
133 tralização administrativa é fundamental para o processo de reforma do Estado e para a melhoria das condições  
134 de vida dos cidadãos. A ANMP tem salientado, também, a disponibilidade e interesse dos municípios em ma-  
135 terializarem um processo de transferência de competências, em concretização dos princípios constitucionais da  
136 subsidiariedade, da autonomia local e da descentralização democrática da administração pública.

137

138 Quaisquer competências devem, dada a sua natureza, ser transferidas para as entidades que podem imprimir  
139 maior qualidade nos serviços prestados e que estão inquestionavelmente em condições de desenvolver adequa-  
140 damente as políticas que carecem de maior proximidade face aos cidadãos. Por outro lado, o processo de des-  
141 centralização implica uma transferência de meios humanos, recursos financeiros e patrimoniais adequados ao  
142 exercício de competências, sendo que a nova realidade resultante das competências transferidas deve assegurar  
143 o equilíbrio do sistema no seu todo, garantindo-se o direito da igualdade de oportunidades e a qualidade dos  
144 serviços prestados aos cidadãos.

145

146 Para esse efeito, importa assegurar o cumprimento de um conjunto de princípios subjacentes a qualquer trans-  
147 ferência de competências, princípios esses que se reiteram agora. Assim, num processo de transferência de  
148 competências deverá ser assegurado que:

- 149 i. O exercício de novas competências corresponde a uma melhoria do serviço prestado às populações;  
150 ii. Qualquer competência transferida tem sempre que ser acompanhada dos meios financeiros, patrimoniais  
151 e humanos, entre outros, necessários ao adequado exercício da mesma;  
152 iii. Existe a necessária interligação de um processo onde atribuições, competências, meios financeiros e hu-  
153 manos não podem deixar de ser analisados em conjunto;  
154 iv. A nova realidade resultante das competências transferidas assegura o equilíbrio do sistema no seu todo,  
155 garantindo os direitos e os serviços prestados aos cidadãos;  
156 v. Não há situações que possam originar cruzamentos ou sobreposições de competências entre os municí-  
157 pios e administração central, respeitando-se a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar.

158

159 As condições a que deve obedecer a transferência de competências para as autarquias locais não podem ser vis-  
160 tas em abstrato, exigindo antes a definição de regras claras, a avaliação das matérias em discussão, a definição  
161 rigorosa das atribuições e competências a transferir e a sua natureza, o cálculo dos meios necessários à sua con-  
162 cretização e a previsão das implicações jurídico administrativas de todo o processo. Daí a necessidade da existên-  
163 cia de estudos de base que fundamentem e sustentem a transferência de novas competências para as autarquias  
164 locais, desde logo, em concreto e em termos globais, qual o património, os recursos humanos e financeiros que  
165 estarão envolvidos na transferência de competências, propiciando-se, desta forma, às autarquias locais uma in-  
166 formação mais precisa daquilo que se pretende implementar, permitindo-se, assim, verificar e estudar o impacto  
167 que esta transferência de competências terá em cada município e na globalidade dos municípios portugueses.

168

169 Constata-se, também, que algumas das áreas a descentralizar não envolvem, por natureza, a transferência de re-  
170 cursos, desde logo humanos, financeiros e patrimoniais. Com efeito, em áreas como a captação de investimento,  
171 a promoção turística, o policiamento de proximidade, entre outras, o que se pretende é o reforço das competên-  
172 cias dos órgãos municipais ou das entidades intermunicipais na definição de políticas, planeamento de ativida-  
173 des, articulação de estratégias, não resultando daí obrigações de realização de investimentos, de construção e  
174 manutenção de equipamentos, nem de prestação de serviços às populações. Por isso, os princípios e condições  
175 aplicáveis à transferência de competências não podem ser os mesmos que são exigíveis quando estamos perante  
176 áreas como a educação, a saúde, a ação social, a habitação, etc.

177

178 Naqueles casos, a descentralização de competências fundamenta-se na pertinência da política a desenvolver  
179 e na capacidade de intervenção acrescida que é propiciada aos municípios, não sendo necessários recursos ou  
180 meios suplementares para o seu exercício.

181

182 Em geral, não é possível apreciar a matéria da descentralização sem que se faça, primeiro, a análise da realidade  
183 atual das competências que se pretendem transferir, designadamente quais os meios - humanos, técnicos, finan-  
184 ceiros, patrimoniais e organizacionais – com que são exercidas as competências pela administração central e sua  
185 adequação ao serviço prestado às populações. Por isso, é fundamental que se faça o diagnóstico relativo a cada



186 uma das competências propostas, identificando os diversos meios adstritos a cada uma das áreas a transferir, no-  
187 meando as carências, mencionando o volume adicional dos recursos necessários para garantir a plena execução  
188 das novas competências e, por fim, a perspetiva de evolução a curto e médio prazos, estimando o seu impacto.  
189

190 Com efeito, não basta referir, como se faz em diversos Decretos-Lei Setoriais, que o financiamento das compe-  
191 tências de investimento e gestão “é assegurado pelos mecanismos previstos no respetivo regime financeiro”,  
192 ou que são transferidos para os municípios “os recursos necessários para o exercício das competências transfe-  
193 ridas sem aumento da despesa pública global”, ou ainda que são transferidos para os municípios os “recursos  
194 atualmente despendidos com o exercício das competências transferidas”, chegando-se mesmo a referir que os  
195 recursos financeiros necessários constam do “auto de transferência”.

196

197 Torna-se indispensável proceder a uma apreciação prévia da capacidade financeira, de meios humanos e orga-  
198 nizacionais dos municípios, num quadro, ao longo de anos, de incumprimento da lei de finanças locais. Assim  
199 sendo, um novo regime de financiamento é essencial à construção e desenvolvimento de qualquer processo de  
200 transferência de competências, sendo fundamental que tal regime de financiamento seja tratado contempora-  
201 neamente, propiciando-se, desta forma, uma apreciação global de todo o processo.

202

203

204

#### 205 **4 – AS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS:**

206

207 O artigo 253.º da CRP estabelece que os municípios podem constituir associações “para a administração de  
208 interesses comuns”. Prevê também a Constituição que o legislador possa conferir “atribuições e competências  
209 próprias” a essas entidades.

210

211 As entidades intermunicipais não constituem autarquias locais. Mas o facto de se tratar de um patamar intermu-  
212 nicipal, agregando vários municípios, configura as entidades intermunicipais como um instrumento fundamental  
213 ao serviço dos municípios que as integram.

214

215 Também o facto de serem governadas autonomamente por órgãos que radicam a sua legitimidade nos municí-  
216 pios que nelas se congregam confere a estes uma posição determinante nas atividades e nas funções que devem  
217 ser prosseguidas pelas entidades intermunicipais.

218

219 Com a Proposta de Lei n.º 62/XIII pretende atribuir-se às entidades intermunicipais competências de carácter  
220 intermunicipal, nos seguintes domínios: a) educação, ensino e formação profissional; b) ação social; c) saúde; d)  
221 proteção civil; e) justiça; f) promoção turística; g) outras competências. Trata-se essencialmente de competências  
222 ao nível do planeamento, da articulação, da participação em ações ou projetos, de emissão de pareceres e de



223 designação de representantes, sendo responsabilidades transversais às várias áreas de transferência de compe-  
224 tências propostas para os municípios que, pela sua própria natureza, o legislador faz depender de prévio acordo  
225 dos municípios integrantes de cada entidade intermunicipal.

226

227 No entanto, e em geral, verifica-se que as novas competências intermunicipais previstas na Proposta de Lei são  
228 residuais, não se valorizando ainda de forma conveniente as potencialidades destas estruturas associativas. Com  
229 efeito, as entidades intermunicipais devem assumir um papel cada vez mais relevante no que respeita a algumas  
230 das matérias que claramente são do domínio intermunicipal, designadamente na definição de estratégias, pla-  
231 neamento, articulação e outras formas de cooperação intermunicipal.

232

233

234

## 235 **5 - AS FREGUESIAS:**

236

237 Pela sua proximidade às populações, as freguesias assumem um papel significativo no quadro da administração  
238 local portuguesa, contribuindo claramente para que se propicie uma maior igualdade no acesso a serviços públicos.  
239 Por outro lado, e reiterando-se a autonomia institucional das freguesias e dos municípios, os mesmos assumem  
240 uma complementaridade funcional relativamente à prossecução dos interesses próprios das populações respetivas.

241

242 Esta relação estruturada, articulada e também complementar impõe que municípios e freguesias considerem o  
243 território, que é o mesmo nas duas autarquias, e estruturem o exercício das competências, definam programas e  
244 estabeleçam os critérios de execução, articulando-se na concertação de tarefas e na gestão de serviços públicos  
245 de proximidade, assegurando assim a prestação de um melhor serviço público.

246

247 Com a Proposta de Lei n.º 62/XIII pretende atribuir-se às freguesias competências nos seguintes domínios; a)  
248 Instalação e gestão dos Espaços do Cidadão, em articulação com a rede nacional de Lojas do Cidadão e com  
249 os municípios; b) Gestão e manutenção de espaços verdes; c) Limpeza das vias e espaços públicos, sargetas e  
250 sumidouros; d) Manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com  
251 exceção daquele que seja objeto de concessão; e) Gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; f) Rea-  
252 lização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino  
253 básico; g) Manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos pré-escolar e do primeiro ciclo doo ensino  
254 básico; h) Utilização e ocupação da via pública; i) Afixação de publicidade de natureza comercial; j) Autorização  
255 da atividade de exploração de máquinas de diversão; k) Autorização da colocação de recintos improvisados; l)  
256 Autorização da realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares  
257 públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição; m) Autorização da  
258 realização de acampamentos ocasionais; n) Autorização da realização de fogueiras, queimadas, lançamento e  
259 queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

260 Com exceção da competência relativa à instalação e gestão dos Espaços do Cidadão, todas as demais deverão  
261 ser objeto de uma proposta de transferência de competências assente num acordo entre a câmara municipal e a  
262 junta de freguesia, sufragado pelos respetivos órgãos deliberativos.

263

264 A Proposta de Lei aponta ainda para possibilidade de diferenciação da transferência de competências em função  
265 da natureza e dimensão das freguesias, tendo em conta a população e a capacidade de execução, devendo no  
266 entanto observar os princípios da universalidade e da equidade, de modo a que, em regra, todas as freguesias do  
267 município beneficiem das mesmas competências e, em termos proporcionais, de recursos equivalentes.

268

269 Verifica-se, assim, que sendo as freguesias muito diversas e heterogéneas, quer em termos de território quer em  
270 termos populacionais, pretende-se uma transferência de competências para estas que seja adequada às suas  
271 especificidades e singularidades, entendendo a ANMP que este é o caminho que deve ser trilhado.

272

273 No entanto, da proposta apresentada ressalta, desde logo, a omissão de quaisquer critérios que permitam fazer a di-  
274 ferenciação das freguesias em função da sua natureza e dimensão, acabando aquele preceito por se revelar um mero  
275 princípio vazio, sem conteúdo substancial, o que impossibilita uma avaliação segura da sua aplicação.

276

277 Acrescem questões relacionadas com o «acordo» necessário entre os órgãos das duas autarquias, a renovação  
278 exigida após as eleições autárquicas e ainda a definição das situações e dos termos em que é permitida a rever-  
279 são das competências, matérias estas que deverão ser devidamente ponderadas para que não sejam criadas no  
280 futuro situações de instabilidade.

281

282

283

## 284 **6 - OS DECRETOS-LEI SETORIAIS. ÁREAS TEMÁTICAS:**

285

286 Não obstante a Lei-Quadro não ter sido ainda apreciada na Assembleia da República, foram já analisados pela  
287 ANMP diversos projetos de Decretos-Lei Setoriais em desenvolvimento daquela, relativos às seguintes matérias:  
288 freguesias; proteção civil; segurança contra incêndios; policiamento de proximidade; educação; saúde; cultura;  
289 património; estacionamento público; promoção turística; captação de investimento; áreas portuárias; áreas pro-  
290 tegidas; praias; habitação; vias de comunicação; estruturas de atendimento ao cidadão; saúde animal e seguran-  
291 ça nos alimentos e modalidades afins de jogos de fortuna ou azar.

292

293 **Assim, e tendo em conta os princípios, as condições gerais e os requisitos referidos nos pontos**  
294 **anteriores, cumpre apreciar a possível transferência de um novo conjunto de competências nas**  
295 **seguintes áreas e nos seguintes termos:**

296

297 **6.1 - EDUCAÇÃO:**

298

299 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

- 300 a) Planeamento, gestão e realização de investimentos nos estabelecimentos públicos de educação e ensino  
301 integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, secundário, incluindo o profissional, no-  
302 meadamente na sua construção, equipamento e manutenção;
- 303 b) Assegurar as refeições escolares e a gestão de refeitórios escolares;
- 304 c) Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar;
- 305 d) Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com  
306 as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar;
- 307 e) Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente;
- 308 f) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao  
309 transporte escolar;
- 310 g) Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas;
- 311 h) Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória;
- 312 i) Participar na organização da segurança escolar.

313

314 Para além das matérias acima elencadas, foram igualmente apresentadas à ANMP alterações a competências já exer-  
315 cidas pelos municípios, no âmbito da Carta Educativa, dos transportes escolares e do Conselho Municipal de Educação.

316

317 **6.1.1 - Relativamente às novas competências, ANMP expressa as seguintes considerações:**

318

319 **Rede e Planeamento:**

320 Os municípios são ouvidos na fixação anual da rede, cuja responsabilidade é dos departamentos governamentais  
321 com competência na matéria.

322

323 O planeamento -- intermunicipal e plurianual -- da rede da oferta de educação e formação, incluindo a formação profis-  
324 sional, é da competência dos órgãos próprios das áreas metropolitana/comunidades intermunicipais (ouvidas as escolas).

325

326 A estas responsabilidades e tendo presente a existência de uma Carta Educativa, deverão crescer competências  
327 no âmbito da contratualização ou cedência, da criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos  
328 ensinos básico e secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou afim.

329

330 **Investimento:**

331 Os investimentos na construção, requalificação e modernização de edifícios escolares, como também a aquisição  
332 de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tec-  
333 nológicos, até ao ensino secundário passam para a alçada dos municípios.

334 Contudo, a proposta é omissa relativamente à identificação padronizada de tipologias e custos, bem como quan-  
335 to aos termos concretos do financiamento.

336

337 Prevê -- mas sem concretizar ou objetivar os termos, situações e financiamento -- a possibilidade de ser o Minis-  
338 tério da Educação a "promover a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares cuja oferta de  
339 educação e formação abranja, pela sua especificidade, uma área territorial supramunicipal", mediante parecer  
340 prévio das entidades intermunicipais abrangidas.

341

342 **Apoios e complementos educativos:**

343 Com exceção dos programas de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares, toda a ação social  
344 escolar (ASE), desde as crianças da educação pré-escolar até os alunos do 12.º ano, nas suas diferentes moda-  
345 lidades (os apoios alimentares, os transportes escolares, o alojamento, os auxílios económicos, a prevenção de  
346 acidentes, o seguro escolares a bolsa de mérito) e vertentes (apoios de aplicação universal e de aplicação diferen-  
347 ciada ou restrita, diretos ou indiretos, integrais ou parciais, gratuitos ou participado) -- incluindo aos alunos  
348 com necessidades educativas especiais (NEE) -- passa para a alçada e responsabilidade municipal.

349

350 Não inclui o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (PEDEP) nem o da Generaliza-  
351 ção das Refeições do 1.º CEB.

352

353 A ANMP defende, nos seguintes domínios, que:

354 a) **Transportes escolares** - A reforma da matéria tem de ser mais ampla e abranger vários aspetos que  
355 não se encontram consignados;

356

357 b) **Residências escolares** - A transferência deverá obedecer às condições a estabelecer para a transferên-  
358 cia dos edifícios escolares – estado dos edifícios, conservação, manutenção, alteração da titularidade do  
359 património, salvaguardando-se situações que envolvam igualmente pessoal;

360

361 c) **Escola a tempo inteiro:**

362 • A manutenção em vigor dos termos e condições protocoladas em 1998 entre a ANMP e o Governo, em  
363 matéria de educação pré-escolar;

364 • As atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º CEB antes e ou depois  
365 das componentes do currículo e das atividades de enriquecimento curricular, bem como durante os  
366 períodos de interrupção letiva, devem ser objeto de prévia definição de modelo organizativo e de  
367 financiamento – que nunca existiu;

368 • Em matéria de atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico (AEC), devem de  
369 ser garantidas a agilização do recrutamento dos técnicos, a flexibilização dos horários e a garantia de  
370 viabilidade financeira por sala.

371 **Gestão de pessoal não docente:**

372 Desde 2009 que muitos municípios exercem já competências neste domínio relativamente aos 2.º e 3.º CEB, com  
373 base em contratos de execução e/ou, mais tarde, em contratos interadministrativos celebrados com o Estado. A  
374 experiência é muita e os constrangimentos estão devidamente identificados sendo indispensável a previsão de me-  
375 didas para ultrapassá-los, designadamente no que respeita a substituições (por doença prolongada e aposentação).

376

377 Ressalta-se a necessidade de clarificação das competências e da definição de uma matriz de responsabilidades  
378 de cada um dos intervenientes.

379

380 **Conservação, manutenção e funcionamento dos edifícios escolares:**

381 Nada se adianta relativamente ao regime substantivo de articulação com a escola e de financiamento destas  
382 competências.

383

384 A proposta transfere (dos municípios) para as freguesias, a competência relativa às intervenções de conserva-  
385 ção, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos e exteriores da educação pré-escolar e do 1.º CEB.  
386 Entende a ANMP que tal não pode ser uma imposição universal, dependendo antes da opção (através de dele-  
387 gação) de cada município.

388

389 No que toca à "cedência da utilização de espaços fora do período das atividades escolares", discorda-se que a  
390 mesma passe a ser obrigatoriamente onerosa, apenas se excecionando a utilização pela própria escola em ativida-  
391 des educativas e os municípios no desenvolvimento das suas atribuições e competências no domínio da educação.

392

393 **No que respeita à titularidade dos equipamentos educativos:**

394 A ANMP discorda que os imóveis transferidos fiquem – uma vez desafetados os imóveis a funções educativas e  
395 formativas -- fora do comércio jurídico e que não possam ser objeto de direitos privados ou de transmissão por  
396 instrumentos de direito privado, bem como que a desafetação dos imóveis transferidos a funções educativas e  
397 formativas determine o seu reingresso no domínio privado do Estado.

398

399 A ANMP defende que se o equipamento educativo for desafetado de funções educativas e formativas, este  
400 deverá permanecer na titularidade e esfera do município, assistindo a esta Autarquia todas as prerrogativas daí  
401 advenientes.

402

403 **6.1.2 - Relativamente às alterações às competências já exercidas pelos municípios, ANMP ex-  
404 pressa as seguintes considerações:**

405

406 **A Carta Educativa:**

407 Deve continuar a ser instruída com o plano de financiamento, com a estimativa do custo das realizações propos-

408 tas e com a menção das fontes de financiamento e das entidades responsáveis pela sua execução.

409

410 **O Plano de Transportes Escolares:**

411 Indiretamente, ao prever os pressupostos da elaboração daquele Plano, a proposta acaba por introduzir altera-  
412 ções verdadeiramente substanciais ao regime dos transportes escolares, a saber:

- 413 • Diminui a distância da residência para um mínimo de 3 quilómetros;
- 414 • Estende a gratuidade aos alunos do ensino secundário;
- 415 • Alarga a competência abrangendo no transporte as crianças da educação pré-escolar;
- 416 • Parece alargar a competência do transporte escolar a todas as modalidades especiais de educação escolar  
417 – não somente o transporte para e de estabelecimentos de educação especial, como também de formação  
418 profissional, e mesmo ao nível do ensino recorrente. Hoje apenas o ensino regular é competência municipal.

419

420 A análise concreta de todas estas opções e alargamento da competência requer se conheçam dos seus termos,  
421 critérios e reforço do financiamento.

422

423 **6.2 - AÇÃO SOCIAL:**

424

425 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

- 426 a) Assegurar o serviço de atendimento e acompanhamento social;
- 427 b) Elaborar as cartas sociais municipais incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equi-  
428 pamentos sociais;
- 429 c) Assegurar a articulação entre cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;
- 430 d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-  
431 -escolar, que correspondam à componente de apoio à família;
- 432 e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniá-  
433 rias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social;
- 434 f) Celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;
- 435 g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em  
436 articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas  
437 de gestão dos programas temáticos;
- 438 h) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social, em articulação com os  
439 conselhos locais de ação social;
- 440 i) Emitir parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos, com natureza  
441 vinculativa quando desfavorável.

442

443 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

- 444 a) A proposta apresentada não concretiza qualquer transferência de competências, remetendo a generalida-



- 445 de das matérias para portarias regulamentadoras;
- 446 b) Com efeito, o conteúdo da carta social municipal e intermunicipal, a definição dos programas ou projetos
- 447 de promoção da inclusão social dos cidadãos para combate à pobreza e exclusão social, os termos do
- 448 exercício da competência relativa ao serviço de atendimento e de acompanhamento social e ainda os
- 449 termos da celebração e acompanhamento dos acordos de inserção social dos beneficiários do rendimento
- 450 social de inserção, são remetidos para regulamentação posterior;
- 451 c) Acresce ainda a omissão aos recursos humanos (número de trabalhadores abrangidos, bem com a sua
- 452 distribuição por município) e financeiros envolvidos em cada uma das matérias;
- 453 d) Entende ainda a ANMP que as transferências de competências que se preconizam não podem ser dis-
- 454 sociáveis da rede social, que se devem reforçar, também nesta área, a capacidade de intervenção dos
- 455 municípios.

456

457 Em face do exposto, salienta-se a necessidade de conhecer o conteúdo das portarias regulamentadoras bem

458 como ter acesso a informação específica, designadamente acordos e contratos vigentes, as obrigações daí adve-

459 nientes, o pessoal da Segurança Social a transferir e recursos financeiros envolvidos.

460

### 461 **6.3 - SAÚDE:**

462

463 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

- 464 a) Participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de
- 465 cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;
- 466 b) Gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários;
- 467 c) Gestão de trabalhadores, inseridos na carreira de assistente operacional, das unidades funcionais dos
- 468 agrupamentos de centros de saúde que integram o Serviço Nacional de Saúde;
- 469 d) Gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACeS que integram o SNS;
- 470 e) Parceria estratégica nos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de
- 471 estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.

472

473 Relativamente a esta temática foram apresentadas à ANMP três versões da proposta inicial, bem como ele-

474 mentos relativos à matéria a transferir, salientando-se uma evolução positiva relativamente às preocupações

475 manifestadas.

476

477 Não obstante, subsistem as seguintes considerações:

- 478 a) As transferências financeiras previstas para o exercício das competências relativas ao apoio logístico cor-
- 479 respondem às despesas efetivamente realizadas no ano anterior, o que não reflete e estará longe de ser
- 480 aquilo que é preciso despende;
- 481 b) Para a manutenção e conservação de infraestruturas e sem prejuízo das situações excecionais (em que

- 482 pode existir uma verba específica para a intervenção), o valor a transferir para os municípios resulta de  
483 um custo anual de conservação e manutenção que oscilará entre 0,35% e 1% face ao valor de constru-  
484 ção, tendo em consideração a área em m<sup>2</sup>, a data de construção do edificado e a titularidade. Não há no  
485 momento condições para uma apreciação global, verificando-se se a fórmula apresentada corresponde às  
486 necessidades efetivas;
- 487 c) O número de profissionais é definido em função dos existentes à data da transferência e das necessidades  
488 para o adequado funcionamento do serviço em articulação com o respetivo diretor executivo do ACES –  
489 para que haja equidade entre as várias unidades de saúde, parece-nos necessário a existência de referên-  
490 cias para o número de pessoal adequado;
- 491 d) Não se referem as situações em que há pessoal a menos. (Se à data da transferência houver pessoal a  
492 menos, o MS terá que transferir os valores para as contratações adequadas);
- 493 e) Nas verbas relativas ao pessoal, há ainda que garantir que futuras contratações em consequência, por  
494 exemplo, de aposentação de trabalhadores, têm que ser mantidas;
- 495 f) Reafirma-se que a assunção das várias componentes da «gestão logística» tem implicações transversais a  
496 outros setores – que não apenas os relacionados com as novas competências – e que importa acautelar.  
497 Referimo-nos ao aumento substancial do volume de trabalho das câmaras municipais no que respeita aos  
498 serviços informáticos, contratação pública, manutenção de edifícios, etc.

499

#### 500 **6.4 - CULTURA:**

501

502 Visa-se atribuir aos municípios competências relativas à gestão, valorização e conservação de algum património  
503 cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local e de museus que não sejam nacionais. Não se co-  
504 nhece, até ao momento, a matriz concreta em que se fará tal afetação uma vez que a mesma depende de Portaria  
505 do Governo cujo teor não foi apresentado. A proposta apresentada visa ainda atribuir competências em matéria  
506 de autorização e fiscalização de espetáculos.

507

508 A ANMP defende um modelo de gestão e de valorização do património cultural assente na proximidade e no  
509 que são as opções políticas locais em matéria cultural. Não descurando, naturalmente, o interesse nacional de  
510 muito do património existente, que exige uma articulação com a política cultural nacional, os municípios e as  
511 entidades intermunicipais estão melhor posicionados para proteger, conservar, valorizar e pôr ao serviço de todo  
512 o património cultural classificado.

513

514 Por outro lado, estando em cima da mesa uma lista taxativa do património a transferir para cada um dos municí-  
515 pios em concreto, a ANMP defende que a transferência desta competência exige também uma articulação direta  
516 entre o Governo e cada um dos municípios que irão passar a deter o referido património.

517

518 Neste sentido, pugna-se por um modelo de gestão, valorização e conservação do património cultural que confira

519 aos municípios competências efetivas mas que assente no conhecimento prévio de, entre outros aspetos, o esta-  
520 do de conservação dos edifícios no momento da entrega aos municípios, as necessidades de financiamento, os  
521 quadros de pessoal existentes e necessários.

522

### 523 **6.5 - GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO SEM UTILIZAÇÃO:**

524

525 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

- 526 a) Gestão do património imobiliário público sem utilização, afeto à administração direta e indireta do Estado,  
527 localizado no respetivo município, incluindo partes de edifícios;
- 528 b) Encontram-se, expressamente, excluídas (i.) as infraestruturas militares, (ii.) as instalações e equipamen-  
529 tos integrados no sistema de segurança social, e (iii.) as infraestruturas e equipamentos das forças e  
530 serviços de segurança do Ministério da Administração Interna, exceto se houver acordo de cedência deste  
531 património imobiliário celebrado entre o município e a entidade titular do imóvel, o qual define as condi-  
532 ções e o período de utilização;
- 533 c) Os procedimentos da transferência de competências dependem de um projeto de valorização patrimonial  
534 a comunicar pelo município ao membro do Governo responsável pela áreas das finanças e com conhe-  
535 cimento do membro do Governo responsável pelas Autarquias Locais, dependendo a transferência da  
536 gestão de despacho de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças;
- 537 d) A transferência de competências de gestão implica a transferência para os municípios de todos os encar-  
538 gos intrínsecos à recuperação do edificado, bem como de todas as despesas com a conservação e manu-  
539 tenção dos imóveis que passam a ser responsabilidade municipal, incluindo as diligências respeitantes  
540 à regularização jurídica do imóvel, no caso do mesmo não estar inscrito na matriz ou omissos no registo  
541 predial;
- 542 e) As receitas geradas nos imóveis objeto de transferência devem ser repartidas entre o município e a enti-  
543 dade titular do imóvel, ficando este com 70% e esta última entidade com direito a um percentual de 30  
544 %, salvo se o município tiver realizado investimentos na recuperação do imóvel, situação em que a tota-  
545 lidade das receitas podem ser afetas em exclusivo ao município até à integral cobertura do investimento  
546 realizado.

547

548 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

549 A ANMP considera fulcral a listagem dos bens imóveis em causa e a concretização dos organismos públicos  
550 responsáveis não só pela sua elaboração, mas também pela respetiva regularização jurídica - sempre que os mes-  
551 mos não se encontrem inscritos na matriz ou omissos no registo predial - que deve ser sempre prévia à cedência  
552 que consolida a transferência da sua gestão, por forma a não prejudicar nem inviabilizar a aplicabilidade prática  
553 de tal transferência de competências.

554

555 No que concerne ao regime financeiro previsto, discordando-se da proposta de partilha das receitas que não

556 parece ter em linha de conta o facto dos municípios efetuarem investimento em propriedade alheia – leia-se,  
557 património imobiliário da administração direta ou indireta do Estado –, considera-se pois imperiosa a revisão/  
558 reformulação de tal regime no sentido de que quando da cedência resulte um benefício económico para o mu-  
559 nicípio o mesmo constitua, integralmente, receita municipal não havendo, assim, lugar a qualquer partilha, até  
560 porque qualquer dividendo que daí advenha serve para compensar os encargos de conservação / manutenção  
561 cometidos aos municípios.

562

563 Ainda a este respeito, parece-nos importante contemplar como forma de “compensação” o direito municipal  
564 de preferência na aquisição dos imóveis objeto de cedência, repercutindo nessa aquisição a diferença entre o  
565 investimento feito na recuperação, reabilitação, manutenção e conservação do imóvel e o valor da aquisição.

566

#### 567 **6.6 - HABITAÇÃO:**

568

569 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

570

a) A gestão de programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana;

571

b) O direito de propriedade e gestão dos imóveis destinados a habitação social que integram o parque habi-  
572 tacional da administração direta e indireta do Estado;

573

c) A efetivação da transferência de competências depende de um Relatório de uma Comissão (composta por  
574 7 elementos, 3 nomeados pelo Governo, 2 pelo município e 2 representantes dos proprietários) para o  
575 levantamento e identificação, em cada município, dos imóveis a transferir e de todos os direitos e obriga-  
576 ções inerentes.

577

578 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

579

A ANMP assinala, desde logo, a necessidade absoluta de clarificar o conceito de habitação social utilizado no  
580 diploma setorial. Na formulação apresentada pelo Governo são, apenas, incluídos, imóveis destinados a arrenda-  
581 mento social pertencentes à administração direta e indireta do Estado, o que nos parecer redutor e excludente,  
582 desde logo, das situações de transferência de edifícios em que parte das frações já se encontra alienada aos  
583 agregados familiares, não se encontrando todo o edifício, necessariamente, sujeito àquela finalidade.

584

A ANMP entende que os relatórios e dados da Comissão de Análise deveriam constituir o suporte ou ponto de  
586 partida para a regulação setorial com dados já concretos que permitam uma análise rigorosa da realidade e  
587 estado deste edificado e não constituir o resultado de um processo que poderá não resultar, aliás, na aprovação,  
588 por parte da Assembleia Municipal, da proposta apresentada.

589

No que respeita a gestão dos programas de apoio ao arrendamento urbano e reabilitação, entende a ANMP que  
591 deverão ser, desde já, apontadas as respetivas fontes de financiamento.

592

593 É, ainda, fundamental conhecer o conteúdo dos programas para que se tenha uma perspetiva dos encargos que  
594 possam estar associados e que a sua previsão seja objeto de concertação com os municípios. A remissão, sem  
595 mais, para o corpo dos programas que venham a ser aprovados é, naturalmente, vaga.

596

597 Importa acautelar, designadamente, que os novos programas de apoio ao arrendamento e à reabilitação urbana  
598 não sejam da única e exclusiva competência da Administração Central, cabendo aos municípios a possibilidade  
599 de autonomamente e/ou em parceria com o Estado e outros Organismos Territoriais definir programas específicos  
600 para esta importante área de intervenção.

601

602 A proposta transfere para os municípios, também, a propriedade e gestão das infraestruturas e espaços verdes  
603 sendo igualmente importante que, concretamente, quanto a estes, se encontrem previstos os respetivos recursos  
604 financeiros.

605

606 Não obstante a remissão para contratos-programa ou acordos de colaboração, é necessário concretizar expres-  
607 samente quais os recursos financeiros a afetar relativamente a despesas de conservação e manutenção futuras,  
608 que não resultem, no imediato, do Relatório da Comissão de Análise.

609

#### 610 **6.7 - ÁREAS PORTUÁRIAS:**

611

612 Pretende-se transferir para os municípios ou para as entidades intermunicipais competências ao nível da jurisdição  
613 portuária e da gestão das áreas afetas à atividade de náutica de recreio e dos portos ou instalações de apoio à  
614 pesca não inseridos na área de jurisdição dos portos comerciais nacionais principais ou secundários. Manter-se-ão  
615 na esfera da Administração Central os portos nacionais estruturantes que assumem carácter estratégico para o País.

616

617 As competências a transferir envolvem áreas específicas e especializadas, por exemplo em matéria de segurança  
618 marítima e portuária, para as quais os municípios não estão dotados dos necessários meios técnicos, humanos  
619 e financeiros; por outro lado, muitas das áreas em causa, face às ocupações que foram sendo autorizadas ao  
620 longo dos tempos e ao estado de conservação das mesmas, apresentam-se degradadas e a exigir obras de re-  
621 qualificação.

622

623 A ANMP defende um modelo de gestão das áreas portuárias que considere os municípios como parceiros efetivos  
624 e com competências próprias atribuídas. A importância estratégica dos portos, a nível local, regional e nacional,  
625 e o impacto destas infraestruturas ao nível da gestão urbanística dos territórios, obrigam a que estes estejam  
626 legalmente habilitados para aprovar, em sede dos planos municipais de gestão territorial, as áreas que devem  
627 ser consideradas de reserva estratégica para o respetivo porto evitando-se situações de “vazios de ordenamen-  
628 to”. Por outro lado, dada a importância socioeconómica inerente aos portos impõe-se que a gestão destes seja  
629 articulada com os municípios ou com entidades intermunicipais.

630 Neste sentido, deve pugnar-se por um modelo de gestão de áreas portuárias no qual as autoridades marítimas  
631 tem capacidade para administrar as atividades eminentemente relacionadas com a atividade marítima, designa-  
632 damente no que concerne a política comercial do respetivo porto. Porém, são os municípios que devem deter a  
633 competência política e técnica para ordenar, licenciar ou autorizar obras de edificação ou demolição, embargar  
634 obras de edificação, ordenar de forma coerciva a desocupação do domínio público quando ocupado ilegalmente,  
635 inclusive quando estas ações são executadas pelas autoridades marítimas.

636

#### 637 **6.8 - PRAIAS:**

638

639 Pretende-se transferir para os municípios competências ao nível da limpeza, manutenção, conservação e gestão  
640 de infraestruturas e equipamentos, assistência a banhistas, obras de reparação e de manutenção e retenção de  
641 marginais e de barreiras diversas por forma a garantir a segurança aos utentes das praias. São igualmente trans-  
642 feridas competências ao nível do licenciamento, da concessão, da autorização, da fiscalização e da instauração  
643 de procedimentos contraordenacionais.

644

645 A ANMP tem vindo a defender a transferência de competências no domínio do planeamento, licenciamento de  
646 atividades, limpeza, obras de requalificação e outros melhoramentos sendo que muitas destas atividades são  
647 já encargos dos municípios. No entanto – no que à segurança a banhistas diz respeito – colocam-se algumas  
648 reservas, dada a especificidade de que se revestem os serviços de segurança, vigilância, prestação de socorro e  
649 salvamento e assistência.

650

651 Por outro lado, a ANMP considera que a transferência de competências no domínio das praias deve ser aborda-  
652 da num sentido mais lato, abrangendo a revisão e sistematização da imensa legislação dispersa que vigora em  
653 matéria de gestão costeira.

654

655 Neste sentido, deve pugnar-se por um modelo de gestão abrangente e integrado que – para além da descentra-  
656 lização de competências no domínio das praias – reequacione modelo de governação de toda a orla costeira,  
657 sistematize, articule e clarifique as responsabilidades das diversas entidades intervenientes. Deve igualmente  
658 pugnar pela criação de uma estrutura operacional específica que permita ultrapassar de forma célere, técnica e  
659 politicamente, os constrangimentos associados ao litoral.

660

#### 661 **6.9 - GESTÃO DE ESTRADAS LOCALIZADAS NOS PERÍMETROS URBANOS:**

662

663 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

- 664 a) Gestão de todos os troços de estradas, incluindo o respetivo subsolo, localizados nos perímetros urbanos  
665 e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados (excluem-se os troços de estradas em regime de  
666 concessão ou subconcessão);



- 667 b) Os troços de estradas ou estradas que integram um itinerário principal ou um itinerário complementar;  
668 c) O canal técnico rodoviário existente à data da publicação do Decreto-Lei Setorial;  
669 d) A conservação, reparação, beneficiação, reabilitação e exploração económica das estradas, bem como dos  
670 equipamentos e infraestruturas nelas integradas;  
671 e) A mutação dominial para os municípios das estradas desclassificadas pelo PRN - Plano Rodoviário Nacio-  
672 nal -, dos troços substituídos por variantes, incluindo o respetivo subsolo.

673

674 Os procedimentos da transferência de competências terão por base um relatório de uma comissão (composta por  
675 3 elementos, 2 designados pelo Governo e 1 pelo município) a qual identificará em cada município, as estradas  
676 e bens a transferir no seu estado atual e de todos os direitos e obrigações inerentes, incluindo os direitos de  
677 utilização privativa.

678

679 O financiamento do exercício desta competência de gestão far-se-á através da transferência para os municípios  
680 das dotações inscritas no Orçamento do Ministério do Planeamento e das Infraestruturas para esse efeito ou  
681 outras dotações previstas especificamente na Lei do Orçamento do Estado, bem como de receitas próprias dos  
682 municípios (i.) as receitas resultantes da exploração das estradas e bens cuja gestão é transferida para os muni-  
683 cípios; (ii.) as receitas resultantes de atos sujeitos a autorização, licenciamento ou concessão dos municípios; (iii.)  
684 as taxas devidas pela atribuição de títulos de utilização emitidos à data da entrada em vigor do diploma Setorial,  
685 salvo as vencidas aquela data que são receitas próprias das entidades emitentes.

686

687 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

688

689 A ANMP considera indispensável a definição prévia de um conjunto de princípios orientadores e definidores de  
690 todo o processo de transferência de estradas, bem como de um modelo de financiamento os quais terão, neces-  
691 sariamente, que ser acautelados através de diploma legal.

692

693 Em simultâneo, é imprescindível a disponibilização de elementos, como sejam:

- 694 a) Identificação das estradas a transferir por município, com indicação dos Km e do respetivo estado de  
695 conservação incluindo os pavimentos, sistemas de drenagem das vias, pontes, viadutos, da sinalização e  
696 outros equipamentos de proteção e segurança rodoviária, de taludes e das bermas;  
697 b) Identificação dos troços e dos Km de estradas localizados nos perímetros urbanos de cada um dos muni-  
698 cípios e no cômputo global;  
699 c) Identificação dos custos-padrão, por exemplo, para a conservação e manutenção permanente, para as  
700 pequenas reparações e para as grandes reparações, entre outros;  
701 d) Identificação das dotações disponíveis para financiamento do exercício destas competências;  
702 e) Receitas resultantes da exploração das estradas e dos bens neles integrados que se pretendem transferir  
703 respeitantes aos últimos 10 (dez) anos;

704 f) Receitas advenientes das taxas devidas pela atribuição de títulos de utilização privativa nos últimos 10  
705 (dez) anos.

706

707 Mais se considera indispensável:

708 a) Clarificar os moldes em que ocorrerá a mutação dominial das estradas concessionadas ou subconcessio-  
709 nadas que os municípios passam a gerir se ocorrer o sequestro ou a resolução do respetivo contrato;

710 b) Concretizar o quadro normativo regulamentador da atribuição de responsabilidades aos municípios no  
711 âmbito rodoviário, bem como o levantamento de todas as estradas desclassificadas pelo PRN e dos troços  
712 substituídos por variantes a transferir para os municípios;

713 c) Conhecer os moldes em que tal levantamento vai ser efetuado e acompanhar tal trabalho, que será deter-  
714 minante na identificação dos troços estradais que constarão dos futuros anexos à proposta de diploma,  
715 os quais devem ser antecipadamente conhecidos.

716

717 No que respeita ao processo de transferência da gestão e do domínio dos troços estradais em apreço, a ANMP  
718 considera também determinante que a lei prescreva a possibilidade dos municípios obstem ou não aceitarem  
719 – total ou parcialmente - a transferência desta competência.

720

721 Com efeito, afigura-se inaceitável que para a transferência da gestão e domínio sobre as estradas, os equipa-  
722 mentos e as infraestruturas nelas integradas seja suficiente uma “deliberação” dos membros do Governo, con-  
723 siderando-se essencial que tal transferência seja efetivada através de auto de transferência com a concordância  
724 do município envolvido, e no qual devem ser concretizados os custos-padrão previamente definidos e os meios  
725 de financiamento a afetar.

726

## 727 **6.10 - PROTEÇÃO E SAÚDE ALIMENTAR E SEGURANÇA ALIMENTAR:**

728

729 Pretende-se transferir para os municípios as seguintes competências:

730

### 731 **6.10.1 - No âmbito da proteção e saúde animal de animais de companhia:**

732

733 a) Receber a comunicação prévia relativa aos centros de recolha e alojamento para hospedagem de animais  
734 de companhia, devendo para efeitos de atribuição de número nacional de identificação e registo, no âmbi-  
735 to da base de dados de gestão dos animais de companhia, ser de imediato remetida para a Direção Geral  
736 de Alimentação e Veterinária (DGAV);

737 b) Autorizar os alojamentos para hospedagem com fins lucrativos destinados à reprodução e criação de  
738 animais potencialmente perigosos;

739 c) Autorizar a realização de concursos e exposições;

740 d) Autorizar a detenção de animais de companhia em prédios urbanos em número superior a três cães e

- 741 quatro gatos adultos por cada fogo, e até ao máximo de seis animais adultos;  
742 e) Realizar ações de profilaxia médica e sanitária, destinadas a manter o estatuto de indemnidade do país e  
743 de vigilância sanitária e combate a zoonoses.

744

745 **6.10.2 - No âmbito da proteção e saúde animal de animais de produção:**

746

- 747 a) Exercer as competências da entidade coordenadora (no regime em vigor é a DRAP em cuja circunscrição  
748 territorial se localiza a atividade pecuária), no âmbito da classe 3 do regime de atividade pecuária (classe  
749 mais baixa em termos de detenção de animais de produção);  
750 b) Proceder ao registo da detenção caseira de espécies pecuárias;  
751 c) Assegurar o controlo do cumprimento dos requisitos da atividade referida na alínea a) e da detenção  
752 caseira referida na alínea b);  
753 d) Assegurar o controlo do bem-estar e sanidade animal dos efetivos ou populações da classe 3 e detenção  
754 caseira.

755

756 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

- 757 • Não obstante o produto das taxas passar a constituir receita própria dos municípios, a sua fixação, através  
758 de Portaria, merece a veemente rejeição por parte da ANMP, porquanto violadora da autonomia do Poder  
759 Local.  
760 • Os municípios, enquanto administração pública autónoma nos termos da Constituição, dispõem da com-  
761 petência – com enquadramento expresso nas Leis n.º 73/2013, 75/2013, e 53-E/2006 – para fixarem,  
762 através dos respetivos órgãos, os montantes das taxas que cobram pelos serviços que prestam.

763

764 **6.10.3 - No âmbito da segurança dos alimentos:**

- 765 a) Atribuir o registo ou a aprovação, expressos no número de controlo veterinário ou número de identificação  
766 individual, a estabelecimentos industriais que explorem atividade agroalimentar que utilize matéria-prima  
767 de origem animal não transformada, ou atividade que envolva manipulação de subprodutos de origem  
768 animal ou atividade de fabrico de alimentos para animais, sempre que a câmara municipal seja a entidade  
769 coordenadora do procedimento à luz do referido regime;  
770 b) Executar os planos de controlo oficiais nos estabelecimentos de transformação de géneros alimentícios,  
771 em que a câmara municipal seja entidade coordenadora do estabelecimento industrial;  
772 c) Vistoriar a manutenção das condições hígio-sanitárias nos estabelecimentos cujo regime de exercício da  
773 atividade esteja sujeito a parecer da DGAV;  
774 d) Executar os controlos aos estabelecimentos de distribuição e venda de carnes e seus produtos, sem pre-  
775 juízo das competências atribuídas à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE);  
776 e) Executar os controlos oficiais das condições sanitárias dos estabelecimentos pecuários em que a câmara  
777 municipal seja a entidade coordenadora do regime de exercício de atividade pecuária;

- 778 f) Proceder à inspeção sanitária nos estabelecimentos de abate de animais destinados à produção de carne  
779 para alimentação humana em que a câmara municipal seja a entidade coordenadora do regime de exer-  
780 cício da atividade industrial;
- 781 g) Autorizar o fornecimento de pequenas quantidades de produtos alimentares por parte do produtor primá-  
782 rio.

783

784 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

- 785 • Não estão clarificados que critérios que serão tidos em consideração para definir quais de entre as indús-  
786 trias que carecem de atribuição de número de controlo veterinário ou de número de identificação indivi-  
787 dual, são de tipo 1, 2 ou 3, e, conseqüentemente da responsabilidade dos municípios. Será que se pode  
788 depreender que todas as indústrias que carecem de atribuição de número de controlo veterinário ou de  
789 número de identificação, são de tipo 3 e conseqüentemente a entidade coordenador passa a ser a câmara  
790 municipal, independentemente da dimensão da indústria em causa? Deve clarificar-se o supra exposto,  
791 para que se possa avaliar com rigor o proposto nesta matéria;
- 792 • Estabelece-se que o montante das taxas fixadas pelo exercício das competências acima expostas passam  
793 a constituir receita dos municípios. Todavia, os montantes das taxas encontram-se fixadas em diplomas  
794 legais, pelo que parece resultar a intenção de os municípios terem de utilizar o montante daquelas taxas  
795 para se fazerem pagar pelos serviços que prestam. Ora, as taxas dos municípios são fixadas pelos respe-  
796 tivos órgãos, nos termos da legislação aplicável para o efeito, não se admitindo qualquer outra solução.

797

798 Procedimentos relativos ao processo de transferência de competências:

799 De acordo com a proposta, a efetivação da transferência de competências depende de uma proposta de reafec-  
800 tação dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, elaborada por grupos de trabalho específicos para o  
801 efeito, trabalho que a ANMP entende dever constituir o suporte ou ponto de partida para a regulação do setor,  
802 e não o inverso.

803

#### 804 **6.10.4 - No âmbito do regime aplicável aos Médicos Veterinários:**

805

- 806 a) Os médicos veterinários municipais asseguram o exercício das autorizações, vistorias, controlos e inspe-  
807 ções no âmbito das competências a transferir para os municípios;
- 808 b) Para assegurar as competências em matéria de «segurança dos alimentos» os médicos veterinários muni-  
809 cipais devem estar habilitados pela DGAV, os quais assumem, para esses efeitos, a qualidade de veteriná-  
810 rio oficial, nos termos da regulamentação europeia;
- 811 c) Os médicos veterinários municipais continuam a ter relações funcionais e de colaboração com os serviços  
812 da administração central – por exemplo com a DGAV e DRAP –, nomeadamente através do estabeleci-  
813 mento de um programa de contactos regulares e extraordinários por aqueles, dando apenas prévio conhe-  
814 cimento ao presidente da câmara municipal sobre os mesmos;

- 815 d) A remuneração mensal e outras prestações pecuniárias devidas aos médicos veterinários municipais cons-  
816 tituem encargo dos municípios nos quais ocupam postos de trabalho;
- 817 e) Os veterinários municipais podem exercer funções em mais do que um município, sendo as despesas com  
818 a respetiva remuneração e outras prestações pecuniárias, suportadas na proporção do tempo de trabalho  
819 prestado a cada município.

820

821 Relativamente a esta temática a ANMP expressa as seguintes considerações:

- 822 • É imperioso clarificar algumas das responsabilidades que se pretendem transferir para que não subsistam  
823 quaisquer dúvidas em relação às competências cujo exercício deve - ou não - ser assegurado por médico  
824 veterinário municipal na qualidade de veterinário oficial;
- 825 • Passando a remuneração mensal e outras prestações pecuniárias devidas aos médicos veterinários muni-  
826 cipais a ser suportadas integralmente pelos municípios, não se compreende que persistam deveres funcio-  
827 nais para com entidades da administração central – por exemplo DGAV e DRAP –, impondo esta situação  
828 um esclarecimento adicional e claro por parte do legislador.

829

### 830 **6.11 - ÁREAS PROTEGIDAS:**

831

832 A proposta apresentada traduz-se na atribuição da competência para designar um presidente da câmara muni-  
833 cipal que presidirá à estrutura de gestão de cada área protegida. Desconhecendo-se, até ao momento, o modelo  
834 de gestão e as competências a atribuir à estrutura e ao presidente e não havendo garantias de que esta estrutura  
835 não se limite a um papel meramente consultivo (como já hoje acontece com os conselhos estratégicos), a pro-  
836 posta levanta algumas reservas.

837

838 A ANMP defende um modelo de gestão das áreas protegidas que preveja a participação efetiva das autarquias  
839 locais, nomeadamente nas áreas protegidas de âmbito nacional. Com efeito, o modelo centralista e tecnocrático  
840 que tem vindo a vigorar desde 2008 (com a publicação do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho) não serve  
841 nem os interesses da conservação da natureza e da biodiversidade, nem os interesses das populações que nelas  
842 residem e que delas são principal salvaguarda.

843

844 É reconhecida por todos a importância de uma gestão de proximidade, assente na sustentabilidade económico-  
845 -social destas áreas sem descuidar, naturalmente, a componente essencial que é a sustentabilidade ambiental.  
846 Uma gestão em rede, partilhada com a Administração Central a quem compete garantir o interesse nacional de  
847 que estas áreas se revestem, mas na qual os municípios assumem competências executivas enquanto entidades  
848 responsáveis pela gestão do território e representação dos anseios das populações.

849

850 Neste sentido, pugna-se por uma gestão de proximidade das áreas protegidas que integram a rede nacional,  
851 atribuindo aos municípios capacidade de intervenção direta e competências decisórias.

852 **7 – PROPOSTAS.**

853

854 O XXIII Congresso da ANMP:

855

856 1. Afirma a indispensabilidade de concretização de um processo de descentralização de competências, em  
857 obediência aos princípios da descentralização, subsidiariedade e autonomia local;

858

859 2. Destaca o profundo impacto que tem o conjunto de competências a transferir para as autarquias locais ao  
860 nível dos meios humanos, técnicos, financeiros e organizacionais necessários ao exercício de tais competências,  
861 salientando que a descentralização administrativa não pode, em qualquer circunstância, significar a desrespon-  
862 sabilização do Poder Central em relação às funções sociais que compete ao Estado prosseguir, de forma a asse-  
863 gurar direitos constitucionais e princípios como a universalidade, a equidade e a igualdade de oportunidades;

864

865 3. Destaca na Proposta de Lei n.º 62/XIII a grande amplitude das áreas a transferir, bem como o profundo  
866 impacto que tais competências terão nas autarquias locais, desde logo ao nível dos meios humanos, téc-  
867 nicos, financeiros e organizacionais que serão necessários ao exercício de tais competências;

868

869 4. Sublinha a necessidade de ser assegurado o cumprimento de um conjunto de princípios e condições sub-  
870 jacentes à transferência de competências, garantindo-se que:

871 i. O exercício de novas competências corresponde a uma melhoria do serviço prestado às populações;

872 ii. Qualquer competência transferida é acompanhada dos meios financeiros, patrimoniais e humanos,  
873 entre outros, necessários ao adequado exercício da mesma;

874 iii. A nova realidade resultante das competências transferidas assegura o equilíbrio do sistema no seu  
875 todo, garantindo os direitos e os serviços prestados aos cidadãos;

876 iv. Não há situações que possam originar cruzamentos ou sobreposições de competências entre os municí-  
877 pios e administração central, respeitando-se a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar.

878

879 5. Considera ser necessário fazer a avaliação prévia dos meios com que são exercidas as competências pela  
880 Administração Central e sua adequação ao serviço prestado às populações;

881

882 6. Defende que os princípios e condições para que se concretize a transferência do conjunto de competências  
883 nas áreas supra referidas devem ser observadas nos Decretos-Lei Setoriais.

884

885 7. Defende que a um aumento de atribuições e competências dos municípios deve corresponder um reforço  
886 da capacidade fiscalizadora dos órgãos deliberativos municipais sobre os órgãos executivos. Para isso  
887 impõe-se a revisão urgente do Regime Jurídico das Autarquias Locais, nomeadamente reconhecendo au-  
888 tonomia financeira e administrativa às assembleias municipais.







ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
**MUNICÍPIOS  
PORTUGUESES**

# XXIII CONGRESSO

