

Parecer sobre a
***“Proposta de Lei N.º 62/XIII, que estabelece o quadro
de transferência de competências para as autarquias
locais e para as entidades intermunicipais”***

Aprovado em Plenário a 08/06/2017

Relator: *Conselheiro José A. Silva Peneda*

Lisboa 2017

“Não receies que a descentralização seja a desagregação. O governo há-de e deve ter sempre uma ação poderosa na administração pública; há-de e deve cingi-la; mas cumpre restringir-lhe a esfera dentro de justos limites, e os seus justos limites são aqueles em que a razão pública e as demonstrações da experiência provarem que a sua ação é inevitável. O âmbito desta não deve dilatar-se mais”.

Alexandre Herculano in “Carta aos eleitores de Sintra”

O Plenário do Conselho Económico e Social (CES), em reunião do dia 3 de abril passado, decidiu emitir um projeto de Parecer por sua própria iniciativa sobre a Proposta de Lei do Governo que estabelece o quadro da transferência de competências da administração central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Esta decisão do Plenário do CES resulta da importância da proposta em causa que visa alterar de modo significativo as relações entre o Estado e as Autarquias Locais, em várias matérias que, em última análise, afetam a vida quotidiana dos cidadãos e das empresas.

Dando cumprimento a essa decisão, o CES emite o seguinte Parecer:

1. Portugal é um dos países da OCDE em que a administração pública é mais centralizada, o que pode induzir a desperdícios de várias ordens, havendo



necessidade, no entender do CES, de descentralizar competências, mas também garantir as condições e os meios para que possam ser cabalmente exercidas.

2. As funções do Estado têm vindo a aumentar em número, variedade e complexidade, mas quase sempre no sentido do reforço do centro e, como consequência, essa evolução contribuiu para um gritante desequilíbrio na arquitetura institucional da administração pública.

3. Mas é do ponto de vista da organização do poder político que se podem encontrar as principais razões que justificam a transferência de competências. Com efeito, do que se trata é colocar o centro de vários tipos de decisões mais perto dos cidadãos, sempre que apropriado, proporcionando assim um maior nível de participação na gestão da administração pública, fator decisivo com vista ao reforço do sistema democrático.

4. O CES tem dificuldades em expressar uma opinião mais concreta em vários pontos referidos no diploma em apreço, porque não só a exposição de motivos é pouco esclarecedora, como também o modo como a execução de muitas das transferências a serem concretizadas é remetida para diplomas regulamentares, cujo conteúdo não é conhecido.

5. A multiplicidade de diplomas a criar ou já existentes para os quais a Proposta de Lei remete apresenta uma “teia legislativa” que, não estando explicitamente disponível e devidamente interligada, impede a perceção de quais as exatas medidas a adotar, das competências concretas a transferir e do modo como tais transferências serão efetuadas, o que impede a exata perceção do que é que a Proposta de Lei pretende e de qual é a sua extensão.

6. O CES considera que o processo de transferência de competências deve ser acompanhado de um amplo debate com a sociedade civil, principalmente, em



aspectos fundamentais como a saúde, educação e ação social. O modelo previsto para a concretização da transferência de competências, através de decretos-lei de âmbito sectorial, poderá não assegurar o debate necessário em torno destas matérias.

7. No que diz respeito aos princípios que devem reger a transferência, o CES alerta para a importância de ser garantida a universalidade no acesso a bens e serviços públicos e assim se efetivarem direitos constitucionais. A transferência de competências em áreas como a educação, a saúde, ou a ação social, ou mesmo noutras das tão extensas áreas a transferir, não pode significar uma quebra no acesso das populações ou no nível de qualidade nos serviços prestados.

8. O diploma em apreço trata de transferências de competências, mas é muito parco sobre os meios necessários para que seja assegurada uma correspondente transferência de responsabilidades. Muito embora o princípio da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público esteja referido no artigo 3º do diploma, devido à previsível escassez de meios técnicos e de recursos humanos que se deteta nalguns municípios, o CES chama a atenção que é previsível que se coloquem problemas para a aplicação daquele princípio, designadamente em áreas muito sensíveis, como são os casos dos transportes, educação, ação social e saúde.

9. O CES chama a atenção para o facto de o diploma em apreciação não garantir o cumprimento do disposto no artigo 115º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que refere que a Lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para eles transferidas. O mesmo diploma estipula também que a Lei terá de fazer referência às respetivas fontes de financiamento e aos modos da sua afetação. Sobre estes



pontos, O CES não tem prova de que estas obrigações legais tenham sido observadas.

10. Ainda na Lei nº 75/2013 de 12 de setembro, ficou estipulado que, entre outras matérias, o Estado é obrigado a promover os estudos necessários, de modo a que a concretização de transferências de competências assegure a demonstração de que não haverá aumento da despesa pública global; que haverá aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais; e, concretizar-se-ão ganhos de eficácia no exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais. Sobre estes pontos o CES não conhece qualquer estudo que demonstre estas esperadas tendências e considera a sua realização essencial para que possam ser justificadas as opções técnicas e políticas que vierem a ser tomadas em matéria de descentralização.

11. Mais se refere na Lei nº 75/2013 que os estudos referidos no ponto anterior são elaborados por equipas técnicas multidisciplinares, compostas por representantes dos departamentos governamentais envolvidos, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias e que a Lei deve obrigatoriamente fazer referência aqueles estudos. O CES também não tem conhecimento do envolvimento destas entidades nos estudos que são de elaboração obrigatória e regista a omissão dessa referência no texto do diploma em apreciação.

12. A este respeito, o CES considera chamar ainda a atenção para alguns pontos que, a não serem devidamente cuidados, podem minar as boas intenções propostas.

13. Assim, se na Proposta de Lei está bem expresso que a transferência de competências deve ser acompanhada dos respetivos recursos humanos, financeiros e patrimoniais e se a Lei nº75/2013 consagra como princípio que, neste



processo, não haverá aumento da despesa pública global, restam sérias dúvidas sobre a forma como se irá fazer o cálculo das transferências financeiras que, na opinião do CES, se deveriam efetuar na base do custo real e potencial de cada uma das funções transferidas. Por isso, o CES entende que a análise da Proposta de Lei fica necessariamente prejudicada pelo desconhecimento das linhas gerais da revisão do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

14. O CES considera importante que as Leis do Orçamento do Estado para os próximos anos tenham um nível de detalhe adequado que permita efetivamente perceber o financiamento de cada nova competência a transferir, quer no período de transição entre 2018 e 2021, quer após esse período. O CES recomenda ainda que seja explicitado o contributo dos Fundos Estruturais para o financiamento da transferência de competências que possam ser geridas pelas autarquias locais e pelas entidades intermunicipais.

15. O CES verifica que parece não existir um critério uniforme que possa justificar algumas discrepâncias, no que se refere a transferência de pessoal. Por exemplo, enquanto na área da educação está prevista a transferência de todo o pessoal não docente, na área da saúde apenas se prevê a transferência dos trabalhadores inseridos na carreira de assistentes operacionais das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde.

16. O CES chama a atenção que deve ser garantida a participação das estruturas representativas dos trabalhadores no processo de transferência de competências, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, considerando ainda que se trata de matéria objeto de contratação coletiva.



17. No domínio da ação social, o CES considera que a eventual descentralização da celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção tem necessariamente que ser feita em obediência a critérios definidos centralmente. O rendimento social de inserção é uma prestação integrada no sistema público de segurança social, de aplicação a todo o território nacional, gerida e atribuída de acordo com critérios de solidariedade e proteção social que devem ser idênticos para todos os municípios.

18. Nas disposições em que se definem as novas competências dos órgãos municipais, em particular na educação e saúde, consagra-se a participação dos órgãos municipais no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos, mas se a decisão sobre investimentos não é totalmente da competência das autarquias locais, o certo é que, depois da decisão tomada, a responsabilidade pela manutenção desses equipamentos é das autarquias locais. Sobre este ponto, o CES recomenda que seja clarificada a quem cabe a responsabilidade pela gestão desse processo de participação, bem como sobre o processo de decisão sobre a outorga de meios para suportar o funcionamento dos novos investimentos. Este mesmo ponto aplica-se aos casos referidos na Proposta de Lei sobre transferências para órgãos das entidades intermunicipais nos domínios da ação social e proteção civil.

19. Sobre a possibilidade de os órgãos municipais procederem à avaliação e reavaliação de imóveis, o CES expressa a opinião que os critérios de avaliação e reavaliação de imóveis têm necessariamente de ser uniformes em todo o território, na medida em que a eventual adoção de critérios diferentes em cada município poderá violar o princípio da justiça fiscal.

20. O CES tem dúvidas quanto ao modo como se vai proceder de forma descentralizada ao cadastro rústico e gestão florestal, dado que no diploma em



apreciação fica consagrado que os municípios passarão a ter a responsabilidade de coordenar as operações de elaboração e recolha de informação cadastral, quando este processo é claramente de cariz uno e nacional e, por isso, não é compreensível que a sua coordenação assente em formas múltiplas e feitas localmente.

21. Ainda sobre o reforço do papel das autarquias na condução da política florestal, o CES considera que na proposta em apreço estão previstas duas situações que podem ser fonte de incerteza para a floresta. A primeira tem a ver com a transposição para os Planos Diretores Municipais (PDM) de disposições dos futuros Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), quando é sabido que as disposições dos PROF não são diretamente vertíveis para os PDM, porque enquanto estes lidam com a regulação da ocupação física do território municipal, procurando o equilíbrio entre os diversos usos do solo, os PROF lidam com a organização dos territórios florestais e respetivas normas silvícolas a uma escala muito mais de natureza supramunicipal. A segunda diz respeito à atribuição às Câmaras Municipais de poder efetivo do licenciamento da arborização e da rearborização ao estabelecer que os seus pareceres na matéria são vinculativos, ponto em que o CES discorda.

22. Considerando que, concomitantemente com esta Proposta de Lei, o Parlamento deverá apreciar outras cinco referentes a diferentes aspetos da denominada "Reforma da Floresta", que conferem novos poderes e transferem para os municípios competências no domínio da política florestal, o CES considera que, a ser aprovada esta Proposta de Lei, ela deverá ser explícita sobre quais as competências de ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal que efetivamente devem ser cometidas aos órgãos municipais.

23. A proposta de Lei em apreciação tem de estar em consonância com os compromissos assumidos pelo Estado Português, nomeadamente, ao abrigo da



Convenção de Istambul. Assim, a ser aprovada, justificar-se-á a inserção no artigo 22º de estruturas de atendimento a vítimas de violência doméstica e de género, assim como a modificação do n.º 2. do artigo 35º, no sentido da inclusão da referência à “violência doméstica e de género”.

24. O CES considera que no disposto no artigo 27º da Proposta de Lei em apreciação não está clara a forma de coordenação da atuação dos órgãos municipais nos procedimentos contraordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento de modo regulamentar e operacional com autoridades policiais que têm competência na fiscalização das contravenções rodoviárias, sendo essa uma matéria suscetível de gerar conflitos de jurisdição.

25. O CES recomenda que as matérias referentes à exploração das atividades afins de jogos de fortuna e azar e outras formas de jogo, não sejam objeto desta Proposta de Lei.

26. O CES entende que a promoção oficial do turismo a nível internacional deve ser da competência do nível central da administração pública, em estreita ligação com as organizações representativas do setor. Nesse sentido, o disposto no artigo 36º da Proposta de Lei em apreciação deve ser muito claro na necessidade de articulação da promoção turística interna entre as agências regionais, não só com as entidades regionais de turismo, mas também com as autoridades nacionais representativas do setor.

27. O CES chama a atenção mais uma vez para a ausência de coerência nas decisões sobre a base territorial de atuação dos diferentes serviços da administração pública. Trata-se de um ponto que, a não ser resolvido, continuará a causar perturbações de diversa natureza, nomeadamente quando há necessidade de montar sistemas de coordenação, que envolvem vários serviços.



28. Relativamente à gestão de áreas protegidas, o CES considera que se aplicam o mesmo tipo de preocupações já manifestadas neste Parecer para os PROF e a gestão florestal, nomeadamente sobre a transposição de Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas para os PDM. O CES alerta para a necessidade de que, na gestão da conservação da natureza e na correta aplicação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, seja garantida a isenção, durabilidade, competência e independência exigidos pelos altos valores de conservação do património cultural, em muitos casos protegidos por leis nacionais e internacionais, que só o Estado pode garantir e evitar o risco de fragmentação de políticas e estratégias nesta matéria. O CES considera ser pouco claro, do ponto de vista institucional e financeiro, o modo como se fará a participação dos órgãos intermunicipais na gestão das áreas protegidas e que papel restará à autoridade nacional de conservação da natureza (ICNF). Faz notar que há uma contradição entre esta proposta de lei, que atribui aos órgãos intermunicipais a possibilidade de participar na gestão de áreas protegidas, com os programas-piloto já assumidos pelo Governo, os quais envolvem, em modelos de gestão colaborativa, as autarquias locais e outras entidades com o ICNF, como são os casos do Parque Nacional da Peneda-Gerês e do Parque Natural do Tejo Internacional.

29. Sobre a Proposta de Lei em apreciação o CES apresenta, ainda, as seguintes notas finais:

a) A presente proposta de Lei está confinada à transferência de funções do Estado para órgãos da administração municipal ou intermunicipal. No entanto, o CES chama a atenção que a transferência de competências previstas não resolve questões relacionadas com outras possíveis transferências de funções que exigem escala para a sua abordagem, que não é de todo compatível com processos de associativismo municipal e que só poderão ser transferidas para um



outro nível de administração, o regional, que, embora esteja previsto na Constituição da República, nunca foi, de facto, criado.

b) O CES entende que uma análise completa sobre descentralização obrigaria a uma abordagem do tema na sua globalidade, dada a necessidade de ter de existir uma integração entre os vários níveis de administração, em que o Estado é responsável pela estratégia, pela execução das políticas centrais e pelo desenvolvimento da sua capacidade normativa e de fiscalização, enquanto os outros níveis da administração têm competências em matérias que terão a ver com a proximidade de facto. Entende ainda o CES que, neste contexto, seria útil conhecer como projeta o Governo concretizar o futuro modelo de atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, uma vez que tal como resulta do Programa de Governo está igualmente previsto um processo de transferência de competências, da administração central para a administração indireta do Estado, envolvendo, nomeadamente, o reforço dos serviços de proximidade.

c) Independentemente do processo da regionalização, o CES entende que haverá toda a vantagem em contrariar o comportamento de uma tendência secular que conduziu a uma excessiva concentração da população em aglomerações do litoral e mais recentemente ao encerramento de serviços públicos em várias regiões do País.

d) Para que essas aglomerações do litoral deixem de ser tão desproporcionalmente grandes em relação às do interior, os centros urbanos do interior venham a ser cada vez mais viáveis e possam oferecer mais oportunidades face àquelas que hoje estão em condições de dar, porque estamos no tempo onde a revolução operada nas telecomunicações permite que se comunique em tempo instantâneo e porque o País está dotado de excelentes vias de comunicação, não há nenhuma razão que justifique a



permanência na cidade capital do País, de todo um vasto conjunto de instituições e organismos do Estado. Por todas estas razões o CES propõe a elaboração de um Programa de médio e longo prazo de transferências de serviços da administração central para diferentes regiões do País.

* * * *

Declarações de Voto



Parecer do CES sobre a Proposta de Lei nº 62/XIII que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais

Declaração de voto da CGTP-IN

O parecer do CES sobre a proposta de lei que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais chama a atenção para a necessidade de descentralizar competências, nomeadamente considerando que este problema deve ser visto na sua globalidade, e que há competências que só poderão ser transferidas para um nível de administração regional que, embora previsto na Constituição da República, nunca foi criado.

É também dado relevo à falta de estudos prévios que fundamentem as transferências agora propostas, bem como a indefinição e a falta de clareza sobre o que se pretende transferir exactamente ao remeter-se para decretos-lei sectoriais a concretização das mesmas, dificultando um pronunciamento do CES com base de um conhecimento efectivo da matéria, bem como a participação da sociedade no debate sobre esta importante questão.

Outra preocupação manifestada neste parecer relaciona-se com a necessidade das transferências serem acompanhadas dos meios humanos e financeiros suficientes e adequados à sua efectivação, bem como à garantia da universalidade e qualidade dos serviços públicos o que, recorda a CGTP-IN, não aconteceu em transferências anteriores. A escassez de meios técnicos e recursos humanos que já verifica em muitos municípios pode agravar-se com estas transferências de responsabilidades, caso os meios necessários não sejam assegurados, podendo colocar-se problemas à aplicação do princípio da igualdade no acesso aos serviços, nomeadamente em áreas como a educação, a saúde, a acção social ou a mobilidade, como alerta o CES.

O CES chama também a atenção que deve ser garantida a participação das estruturas representativas dos trabalhadores no processo de transferência de competências, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, considerando ainda que se trata de matéria objecto de contratação colectiva.

Relativamente a algumas transferências em concreto, o CES manifesta dúvidas e deixa alertas, designadamente no que diz respeito aos investimentos e manutenção de equipamentos na área da educação e da saúde, à avaliação e reavaliação de imóveis, à celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI, ao cadastro rústico e gestão florestal, à conservação da natureza, às actividades relacionadas com os jogos de fortuna e de azar, entre outros.

No entanto, no que se refere à alínea d) do ponto 29, onde se propõe que o CES recomende a elaboração de um Programa de médio e longo prazo de transferências de serviços da administração central para diferentes regiões do País para contrariar o comportamento que conduziu à excessiva concentração da população em aglomerações do litoral e mais recentemente ao encerramento de serviços públicos em várias regiões, a CGTP-IN considera que:

- não faz sentido transferir serviços da administração central, como secretarias de estado ou institutos públicos, por exemplo, quando faltam os serviços de proximidade, isto é aqueles que resolvem os problemas do dia a dia das populações. É necessário antes criar, reabrir ou reorganizar os serviços regionais e/ou locais indispensáveis à garantia da efectivação dos direitos constitucionais. Nos últimos anos fecharam centenas de escolas públicas, estações de correios, repartições de finanças, entre outros, e reduziu-se o tipo de serviços e os horários de muitos serviços de saúde, afastando cada vez mais as populações da satisfação das suas necessidades e contribuindo para a desresponsabilização do Estado relativamente à sua obrigação constitucional de assegurar as funções sociais.
- tal proposta extravasa largamente o âmbito do parecer e teria fortes implicações na vida dos trabalhadores da administração central, podendo dar origem a saídas involuntárias de muitos deles, nomeadamente os que não pretendem ou não se podem deslocar para outras regiões, e por isso não deve ser feita sem uma ampla discussão na sociedade. Baseando-se no argumento da necessidade



de serviços de proximidade, poderá ter como resultado a redução do número de trabalhadores da administração pública, acentuando défices que já hoje se verificam.

Nesse sentido, a recomendação mais adequada seria evitar o fecho de mais serviços públicos nas zonas menos populosas, nomeadamente no interior do país, e criar ou reabrir os serviços regionais e locais necessários ao desenvolvimento harmonioso do território nacional, contribuindo assim para a coesão económica, social e territorial, o que não foi incluído no parecer.

Por estes motivos, a CGTP-IN abstém-se na votação deste parecer.

Os representantes da CGTP-IN

Lisboa, 8 de Junho de 2017



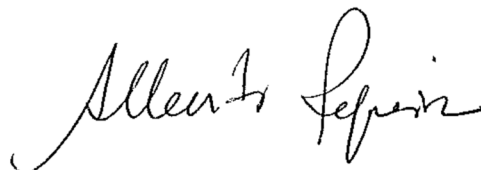
**Declaração de Voto do Representante das Associações de Consumidores
(Proposta de Lei nº 62/XIII)**

O artº 28º da Proposta de Lei, relativo a modalidades afins de jogos de fortuna e azar, é um momento particularmente infeliz da iniciativa legislativa encarada pelo Governo.

Sempre foi matéria pacífica e por razões óbvias que o jogo é uma actividade nociva, com impactos potencialmente devastadores na economia doméstica de muitas famílias e em pequenas e médias empresas de raiz familiar. E que só deveriam ser admitidas excepções para os chamados “jogos sociais”, geridos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, e para a instalação de Casinos em zonas específicas de especial relevância turística. A lógica para tal orientação era que os objectivos de política social da Santa Casa e a valorização dos atractivos turísticos de certas localizações de elevado potencial mais do que compensariam os graves inconvenientes sociais decorrentes da legalização do jogo.

A irresponsável abertura que nos últimos anos se tem manifestado aos interesses das multinacionais do jogo, também com a desculpa de as modernas comunicações electrónicas dificultarem o controle dessas mesmas actividades, aponta para a mais que provável multiplicação de casos de sobreendividamento, numa sociedade em que as famílias não conseguem constituir poupanças para além de uns modestíssimos 4,4% do P.I.B.

Entendo assim, que não posso nem devo calar a minha frontal rejeição dessa hipótese de orientação política, profundamente contrária a meu ver aos interesses da população portuguesa. O CES faz bem em recomendar que as matérias do jogo não façam parte desta Proposta de Lei. Pela minha parte, entendo esclarecer que tais matérias, com o conteúdo encarado pelo Governo, não devem fazer parte de qualquer Proposta de Lei, nem desta nem de nenhuma outra.



DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei favoravelmente o parecer, não obstante ter reservas sobre alguns dos parágrafos e formulações, por considerar muito oportunas as reservas nele incluídas em relação ao processo de transferência de responsabilidades e competências em curso, fazendo votos para que as observações do CES possam contribuir ainda para a correção do movimento legislativo em curso.

Bernardino Soares
CONSELHEIRO DO CES
REPRESENTANTE DA AUTARQUIAS LOCAIS
CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES



DECLARAÇÃO DE VOTO

VOTO CONTRA

O parecer colocado à votação não tem o nosso parecer favorável, uma vez que desvirtua totalmente a proposta inicial que foi apresentada pelo relator José Silva Peneda, proposta essa que tinha a nossa inteira concordância.

A presente versão apresenta-se manifestamente como um parecer negativo à atual proposta do Governo para a transferência de competências para os municípios e comunidades intermunicipais. Por outro lado, não é assumido como recomendação para a 2ª fase do processo em curso, que diz respeito às questões setoriais e respetivos Decretos Regulamentares.

Maria do Céu Albuquerque
CONSELHEIRA DO CES
REPRESENTANTE DA AUTARQUIAS LOCAIS
CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

Aníbal Sousa Reis Coelho da Costa
CONSELHEIRO DO CES
REPRESENTANTE DA AUTARQUIAS LOCAIS
CÂMARA MUNICIPAL DE FERREIRA DO ALENTEJO

