Documento Verde da Reforma da Administração Local

"Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política"

GOVERNO DE PORTUGAL

GABINETE
DO MINISTRO ADJUNTO
E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

DV – ver. 2.40 Set./2011

Índice

OBJECTIVOS GERAIS DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL 9

EIXO 2 - ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 10

EIXO 3 - GESTÃO MUNICIPAL, INTERMUNICIPAL E FINANCIAMENTO 11

EIXO 4 - DEMOCRACIA LOCAL 12

LEGISLAÇÃO ENVOLVIDA NA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL 14

1º CAPÍTULO - SECTOR EMPRESARIAL LOCAL 15

1.1. INTRODUÇÃO 15

1.2. OBJECTIVOS ESPECÍFICOS 15

1.3. METODOLOGIA 16

1.4. CRONOGRAMA 17

1.5. CRITÉRIOS DE BASE 17

1.6. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA 18

2º CAPÍTULO - ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 19

2.1. INTRODUÇÃO 19

2.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS 20

2.3 METODOLOGIA 21

2.4 CRONOGRAMA 23

2.5 CRITÉRIOS DE BASE 24

2.6 INICIATIVAS LEGISLATIVAS E SUPORTE LEGISLATIVO 25

3º CAPÍTULO - GESTÃO MUNICIPAL, INTERMUNICIPAL E FINANCIAMENTO 26

3.1 INTRODUÇÃO 26

3.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS 26

3.3 METODOLOGIA 27

3.4 CRONOGRAMA 28

3.5 CRITÉRIOS DE BASE 28

Freguesias e Municípios: 28

Associativismo Municipal: 29

3.6 LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA 30

4º CAPÍTULO - DEMOCRACIA LOCAL 31

4.1 INTRODUÇÃO..... 31

4.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS..... 32

4.3 METODOLOGIA..... 34

4.4 CRONOGRAMA..... 34

4.5 CRITÉRIOS DE BASE..... 35

4.6 LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA..... 36

5.º CAPÍTULO – MENSAGEM FINAL E CONCLUSÕES..... 37

PREÂMBULO

A Reforma Administrativa do Poder Local impõe-se, na actualidade, como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos.

O Poder Local Democrático potenciou melhorias na qualidade de vida da população em todo o território nacional e alargou o seu âmbito de competências. No entanto, **vivemos um tempo em que o modelo de gestão deve ser analisado e estruturalmente melhorado, permitindo-se de tal forma o reforço saudável do Municipalismo.**

Os problemas e os bloqueios jamais se resolverão negando a realidade. É urgente assumir e preservar o que está bem mas, de igual modo, mudar estruturalmente o modelo de gestão autárquica em Portugal através de uma reforma que para além de resolver o presente, pretende garantir o futuro.

O Governo Português reconhece nas Autarquias Locais um veículo de descentralização de políticas que visam o desenvolvimento económico e social das populações, da mesma forma que evidencia a sua vontade política de realizar, conjuntamente com os autarcas e a sociedade portuguesa, **uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política do Poder Local.**

Este Documento Verde da Reforma Administração Local pretende ser o ponto de partida para um debate que se pretende alargado à sociedade portuguesa, com o objectivo de no final do 1º semestre de 2012 estarem lançadas as bases e o suporte legislativo de um municipalismo mais forte, mais sustentado e mais eficaz.

Uma tarefa desta dimensão exige visão estratégica e vontade de mudança estrutural. Temos consciência de que os problemas da Administração Local não se resolvem com medidas avulsas e assumimos a responsabilidade de não fazer mais do mesmo, ainda que, no curto-prazo, algumas das propostas aqui lançadas possam e devem gerar discussão e discordâncias junto de alguns sectores da sociedade portuguesa.

Por essa razão, pretendemos que este seja o documento de base para o debate nacional com a Sociedade Civil, Partidos Políticos, Associações e Sindicatos, seguindo um cronograma e definindo objectivos que, a partir de agora, são do conhecimento de todos.

Este choque reformista reforçará os Municípios e as Freguesias, no quadro do respectivo estatuto constitucional, mudando regras e, sobretudo, adaptando-as a um novo tempo, diferente nas circunstâncias políticas e sociais e mais exigente na eficácia e na eficiência da aplicação dos recursos públicos. Não reformar agora significaria perder uma oportunidade histórica para transformar o Poder Local em Portugal.

Ao longo de quase quatro décadas, a gestão local complexificou-se e alargou-se no seu perímetro de actuação, pelo que a reforma deverá ir ao cerne dos problemas, ainda que tal tarefa se adivinhe gigantesca e exija o comprometimento dos seus actores e compromisso entre eles.

A Reforma da Administração Local terá quatro eixos de actuação: o Sector Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento e a Democracia Local.

Os eixos de actuação têm um tronco estrutural único que tem como objectivo a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de actuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica.

Somente assim haverá verdadeira autonomia.

É essencial caminhar para orçamentos de base zero, ganhar escala de actuação na gestão corrente e nos investimentos, mudar o modelo de governação autárquica, promovendo mais transparência, simplificar as estruturas organizacionais, promover a coesão territorial, reduzir a despesa pública e melhorar a vida dos cidadãos.

Fazer esta reforma estrutural na Administração Local em tempos de restrições financeiras exigirá um debate construtivo e imporá muito rigor na aplicação e cumprimento do respectivo cronograma.

A visão do Governo é a de que os problemas de fundo somente se resolverão com mudanças estruturais. Tal não se compadece com pequenos acertos, mas antes com o recurso a alterações centrais.

Portugal é um País com profundas raízes municipalistas e, até por essa razão, deve utilizar os Municípios como instrumento de descentralização de políticas e de coesão de território.

Estamos convictos da necessidade desta reforma, na firme certeza de que deveremos preparar as próximas décadas com um modelo de administração local adequado a um mundo novo, nas dificuldades e nas oportunidades.

O XIX Governo Constitucional assume esta Reforma do Poder Local como um dos desígnios e instrumentos para MUDAR PORTUGAL. Também aqui, não iremos falhar!

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Reforma da Administração Local assume-se como uma prioridade do actual Executivo, baseada na proximidade com os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa, valorizando a eficiência na gestão e na afectação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do País e potenciando novas economias de escala.

A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012.

Deste modo, toda a Reforma da Administração Local deverá estar orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais, considerando nesse sentido a existência de diferentes tipologias de territórios, nomeadamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais.

Pretende-se com a presente Reforma o reforço do Municipalismo bem como a promoção da coesão e competitividade territorial.

Julga-se imprescindível rever o regime de financiamento das autarquias locais e, por isso, será constituído um grupo de trabalho para rever a Lei das Finanças Locais.

Este grupo de trabalho actuará fora do âmbito da Reforma da Administração Local respeitando, para o efeito, um cronograma de actuação específico.

O Documento Verde da Reforma da Administração Local visa, sobretudo, lançar o debate político, estabelecer os princípios orientadores e os critérios-base, promovendo o estudo e a análise do suporte legislativo em vigor. Posteriormente, efectuar-se-á a revisão do quadro legal, tendo por base as alternativas geradoras do consenso possível e desejável entre as diferentes partes intervenientes nos eixos sobres os quais se pretende actuar.

OBJECTIVOS GERAIS DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

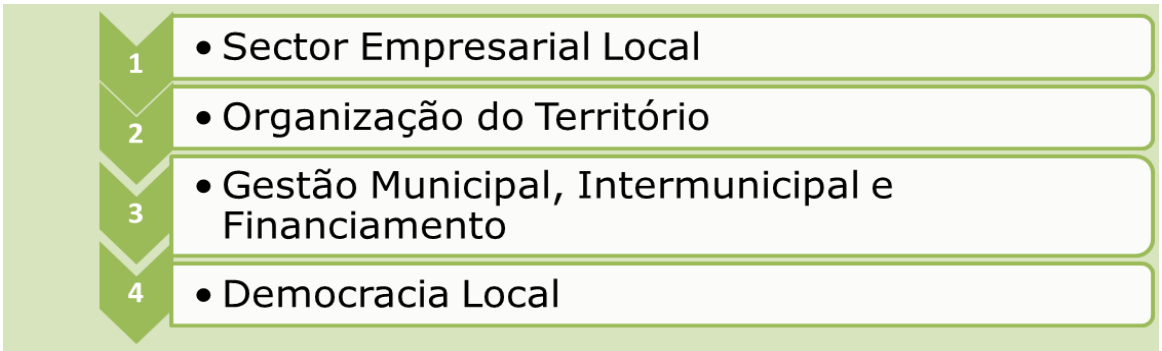
A Reforma Administrativa do Poder Local terá quatro Eixos prioritários de actuação, com as respectivas orientações estratégicas e metodológicas.

A Reforma da Administração Local visa:

1. Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vector estratégico de desenvolvimento;
2. Valorizar a eficiência na gestão e na afectação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
3. Melhorar a prestação do serviço público;
4. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais);
5. Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

A Reforma da Administração Local pretende ser:

Os seus quatro Eixos de actuação são:



EIXO 1 - SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

Objectivos:

- Elaborar um diagnóstico sobre o número de entidades que compõem o actual Sector Empresarial Local (SEL), promovendo a redução do número de entidades e adequando o Sector à sua verdadeira missão estratégica, de acordo com a realidade local e as suas necessidades específicas;
- Analisar o actual Enquadramento Legal que rege o SEL de modo a adequar todas as futuras iniciativas legislativas ao conteúdo e finalidades da Reforma pretendida;
- Elaborar um novo diploma do SEL, consagrando novos critérios para a sua criação, existência e gestão;
- Redimensionar e fortalecer o SEL, redefinindo o seu perímetro de actuação.

Metodologia: Definição de uma Matriz de Critérios que servirá de base orientadora a ter em consideração na futura reforma do SEL no que diz respeito à criação de novas entidades e à aglomeração das actuais, tendo como base de informação o Livro Branco do SEL

EIXO 2 - ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Objectivos:

- Realizar uma análise do actual mapa administrativo, promovendo a redução do actual número de Freguesias (4.259), pela sua aglomeração, dando origem à criação de novas Freguesias, com maior dimensão e escala, de acordo com as suas tipologias e salvaguardando as especificidades territoriais.

Metodologia: Definição de uma Matriz de Critérios que servirá de base ao debate local numa perspectiva orientadora, visando o reforço do poder de proximidade das novas Freguesias.

Pretende-se que o debate local seja ambicioso, assumindo o Governo o seu papel de promotor e agente estimulador deste diálogo.

EIXO 3 - GESTÃO MUNICIPAL, INTERMUNICIPAL E FINANCIAMENTO

Objectivos:

- Reformatar as competências dos diferentes níveis das Divisões Administrativas, estabelecendo novos quadros de actuação no âmbito dos Municípios, CIM e outras Estruturas Associativas, procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economias de escala no seu funcionamento;
- Analisar e regular os diferentes níveis e tipologias de Associativismo Municipal, criados ao longo de 20 anos, no pressuposto de que não deverão sobrepor-se nem repetir-se nas suas funções.

Metodologia: Realização de um estudo-piloto sobre os modelos de competências, modelos de financiamento e transferências de recursos, baseado em duas Comunidades Intermunicipais (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano), coordenado pela Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL), envolvendo os respectivos Municípios e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

No caso das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, estimular a formação de um grupo de trabalho com autarcas e técnicos especialistas para análise das respectivas especificidades de funcionamento.

EIXO 4 - DEMOCRACIA LOCAL

Objectivos:

- Promover o debate relativo a um novo enquadramento legal autárquico, que será concretizado em muitas das suas envolventes através de iniciativas parlamentares;
- Adaptar as estruturas orgânicas municipais à nova geometria de gestão proposta no Eixo 3 desta reforma, visando a racionalização na afectação de recursos.

Metodologia: A discussão relativa às alterações a implementar no novo enquadramento legal autárquico, abrangerá as seguintes temáticas:

- Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais;
- Eleitos Locais;
- Formação e Composição dos Executivos;
- Membros de Apoio aos Executivos;
- Estruturas Orgânicas e Dirigentes Municipais;
- Competências dos Executivos Municipais;
- Competências das Assembleias Municipais;
- Atribuições e Competências das Freguesias.

Apresentação de uma Matriz de novos Critérios relativa aos Eleitos Locais (Executivos Municipais) e aos Dirigentes Municipais, de acordo com a tipologia de Município.

CRONOGRAMA GERAL DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Sector Empresarial Local (SEL)	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Estudo e Análise do SEL												
Suspensão da criação de novas entidades até avaliação actual do SEL												
Continuidade da Comissão de Acompanhamento do Livro Branco SEL												
Definição das áreas estratégicas de actuação futura do SEL												
Elaboração de um Novo Regime Jurídico do SEL												
Apresentação à Assembleia da República da Proposta de Lei para Novo Regime Jurídico do SEL												

Organização do Território	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Elaboração do Documento Verde da Reforma da Administração Local												
Consulta dos Partidos Políticos/ANMP/ ANAFRE/ Sindicatos/Outras entidades												
Trabalhos preparatórios do Novo Regime de Criação, Extinção e Fusão de Freguesias												
Discussão Pública: Assembleia de Freguesias e Assembleias Municipais (90 dias)												
Compilação e tratamento da informação pela SEALRA												
Apresentação à Assembleia da República da proposta de Lei												

Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Realização de Estudo Piloto sobre 2 CIM a designar (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano),												
Apresentação à Assembleia da proposta de Lei												
Redefinição de Competências: valorizar actuação das CIM, Municípios e Freguesias												

Democracia Local	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Discussão e debate público sobre os princípios e critérios orientadores												
Apresentação na Assembleia da República das correspondentes propostas de Lei												
Processo Legislativo na Assembleia da República												

LEGISLAÇÃO ENVOLVIDA NA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

No âmbito da Reforma da Administração Local, designadamente em sede das consequentes alterações legislativas que se pretendem realizar, deverão ser considerados os seguintes diplomas:

1. Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto;
2. Estatuto dos Eleitos Locais – Lei nº 29/87, de 30 de Junho;
3. Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias - Lei nº 169/99, de 18 de Setembro;
4. Quadro de Transferência de Atribuições e Competências Para as Autarquias Locais - Lei nº 159/99, de 14 de Setembro;
5. Regime Jurídico da Criação de Freguesias – Lei nº 8/93, de 5 de Março;
6. Lei das Finanças Locais – Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro;
7. Regime Jurídico do Associativismo Municipal – Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto;
8. Regime Jurídico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto – Lei nº 46/2008, de 27 de Agosto;
9. Regime Jurídico dos Cargos Dirigentes das Câmaras Municipais e dos Serviços Municipalizados – Lei nº 93/2004, de 20 de Abril;
10. Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais – Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de Outubro;
11. Regime Jurídico do Sector Empresarial Local – Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
12. Regime Jurídico da Tutela Administrativa - Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto;
13. Lei Quadro da criação de municípios - Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro de 1985.

1º CAPÍTULO - SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

1.1. INTRODUÇÃO

O SEL assume-se como um dos importantes Eixos da Reforma da Administração Local e sobre o qual o Governo pretende ter uma actuação muito focada no sentido da sua racionalização e adequação às realidades locais.

O próprio Memorando de Entendimento é muito claro quanto aos compromissos assumidos pelo Governo Português relativos ao SEL nomeadamente no que toca à realização de um relatório de avaliação, à aplicação de novos limites mais restritivos ao endividamento, a um novo enquadramento legal que regule a sua criação e funcionamento, à suspensão temporária de constituição de novas entidades e ao reforço dos poderes de monitorização da Administração Central.

1.2. OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

A Reforma da Administração Local no domínio do SEL persegue os seguintes objectivos:

a) Adequar o número de Entidades do SEL à realidade local do respectivo Município (redução significativa do número de Entidades);
b) Delimitar o sector estratégico de actuação do SEL (quais os sectores onde deve actuar o SEL em substituição e/ou complemento dos Municípios);
c) Adequar o objecto e as actividades do SEL às atribuições e competências das Municípios;
d) Delimitar o peso contributivo do Município nas receitas próprias do SEL (estabelecer tecto máximo aos subsídios à exploração oriundos dos Municípios);

Com base nos referidos objectivos, pretende o Governo atingir os seguintes resultados:

a) Redução significativa do actual número de entidades que compõem o SEL, por extinção e/ou fusão;

b) Extinção de entidades que apresentem resultados líquidos negativos consecutivos nos últimos 3 anos, com capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos do Código das Sociedades Comerciais;
c) Extinção de todas as entidades do SEL que apresentem um peso contributivo dos subsídios de exploração por parte do respectivo Município superior a 50% das suas receitas;
d) Estabelecimento de novas regras na composição dos Conselhos de Administração e cargos de direcção das entidades do SEL.

1.3. METODOLOGIA

No âmbito da Reforma da Administração Local sobre o SEL, é adoptada a seguinte metodologia:

a) Desenvolvimento dos mecanismos legiferantes destinados a suspender a criação de novas entidades até avaliação do actual SEL e entrada em vigor do seu Novo Enquadramento Legal;
b) Análise detalhada da relação custo/benefício de todas as entidades que compõem o SEL no sentido de determinar a sua viabilidade económico/financeira;
c) Definição dos critérios de análise do SEL: sector de actividade de actuação, objectivo de serviço público, sustentabilidade financeira, composição do orçamento e relação do número de empresas de acordo com a tipologia do Município;
d) Enquadramento e avaliação do impacto de futuras extinções e fusões de entidades ao nível do SEL;
e) Estabelecimento de novos limites restritivos ao endividamento do SEL a partir de 2012;
f) Determinação das áreas estratégicas de actuação futura de todas entidades do SEL;

g) Análise das estruturas dos Conselhos de Administração e de Direcção e respectivas renumerações;

h) Aprovação do Novo Enquadramento Legal do SEL.

1.4. CRONOGRAMA

Sector Empresarial Local (SEL)	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Estudo e Análise do SEL	▨	▨	▨									
Suspensão da criação de novas entidades até avaliação actual do SEL		▨	▨									
Continuidade da Comissão de Acompanhamento do Livro Branco SEL			▨									
Definição das áreas estratégicas de actuação futura do SEL				▨								
Elaboração de um Novo Regime Jurídico do SEL				▨	▨	▨						
Apresentação à Assembleia da República da Proposta de Lei para Novo Regime Jurídico do SEL							▨	▨	▨			

Tabela 1 - Cronograma do Eixo 1 - Sector Empresarial Local (SEL)

1.5. CRITÉRIOS DE BASE

A proposta de Matriz de Critérios de Análise, no âmbito do SEL, tem em consideração os seguintes aspectos:

- O sector de actividade;
- O objectivo do Serviço Público;
- A sustentabilidade financeira demonstrada nos últimos 3 anos de actividade;
- A composição do orçamento e estrutura de receitas próprias;
- A relação do número de empresas do Município de acordo com a sua tipologia (número de habitantes);

1.6. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

Apresentação à Assembleia da República de uma proposta de lei para um novo enquadramento legislativo para o SEL, incidindo sobre o suporte legislativo actualmente em vigor, nomeadamente:

- Lei n.º 53-F/2006, Regime Jurídico do SEL;
- Lei n.º2/2007, Lei das Finanças Locais.

2º CAPÍTULO - ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

2.1. INTRODUÇÃO

A Organização do Território assume-se como outro dos Eixos fundamentais da Reforma da Administração Local, sobretudo numa lógica de reorganização administrativa do País e do seu mapa autárquico, respeitador dos Valores fundamentais ligados à cultura, património do Municipalismo Português.

O Governo propõe-se promover o desenvolvimento de um plano de reorganização e reestruturação do mapa autárquico, apontando mesmo para que as alterações do mesmo resultantes entrem em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçando desta forma a prestação do serviço público e aumentando a eficiência

Assim sendo, no âmbito da Organização do Território, a redução do número de Freguesias (actualmente em 4.259) assume-se como uma prioridade, devendo ser encarada como um verdadeiro instrumento de política autárquica, capaz de melhorar o funcionamento interno da Administração Local, dando escala e valor adicional às novas Freguesias (resultado da aglomeração de outras Freguesias) e reforçando a sua actuação e as suas competências.

Por outro lado, levar-se-á a efeito uma redefinição das actuais competências dos municípios e das freguesias.

Escalões Densidade Populacional	Nº Municípios	%	Nº Freguesias	%
< 100 hab./km2	183	59,42%	2280	53,53%
100 - 500 hab./km2	88	28,57%	1336	31,37%
> 500 hab./km2	37	12,01%	643	15,10%
Total	308		4259	

Tabela 2 Caracterização de Municípios por Densidade Populacional.

Escalões Densidade Populacional	Freguesias por Tipologia						
	APR	%	AMU	%	APU	%	Total
< 100 hab./km2	1799	81,85%	344	31,07%	137	14,36%	2280
100 - 500 hab./km2	390	17,74%	620	56,01%	326	34,17%	1336
> 500 hab./km2	9	0,41%	143	12,92%	491	51,47%	643
Total	**2198**		**1107**		**954**		**4259**

Tabela 3 Tipologia de Freguesias e desagregação por escalão de densidade populacional (dados INE)

Legenda 1. APR: Área Predominantemente Rural; AMU: Área Maioritariamente Urbana; APU: Área Predominantemente Urbana

2.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

A Reforma da Administração Local no âmbito da Organização do Território visa sobretudo os seguintes objectivos:

a) Reorganizar o mapa administrativo através da redução do número de Freguesias;
b) Criar novas Freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua actuação;
c) Salvaguardar as especificidades locais, diferenciando áreas de baixa e alta densidade populacional e distinguindo áreas urbanas e áreas rurais;
d) Considerar a contiguidade territorial como um factor determinante;
e) Propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os Municípios e as Freguesias;
f) Neste momento, incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal.

g) Incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais;
h) Desenvolver contactos com a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), com vista a promoção de estudos no âmbito do Poder Local, potenciando a investigação sobre o actual mosaico territorial municipalista.

2.3 METODOLOGIA

No âmbito da Reforma da Administração Local sobre a Organização Territorial, pretende o Governo adopta a seguinte metodologia:

a) Definição de uma Matriz de Critérios Orientadores (demográficos e geográficos) consensuais entre os diferentes actores políticos que deverão presidir à nova organização autárquica.
b) A ponderação de critérios relacionados com os serviços de proximidade prestados pelas Freguesias às populações, como por exemplo ATL e actividades para idosos;
c) Na elaboração da Legislação do novo Mapa Autárquico, as freguesias que forem agregadas verão respeitada a sua identidade, a sua toponímia, bem como a sua história e cultura.

Pretende-se, desta forma, através da aglomeração de Freguesias, diminuir as assimetrias populacionais, mantendo a Freguesia como espaço reconhecível pela comunidade de cidadãos.

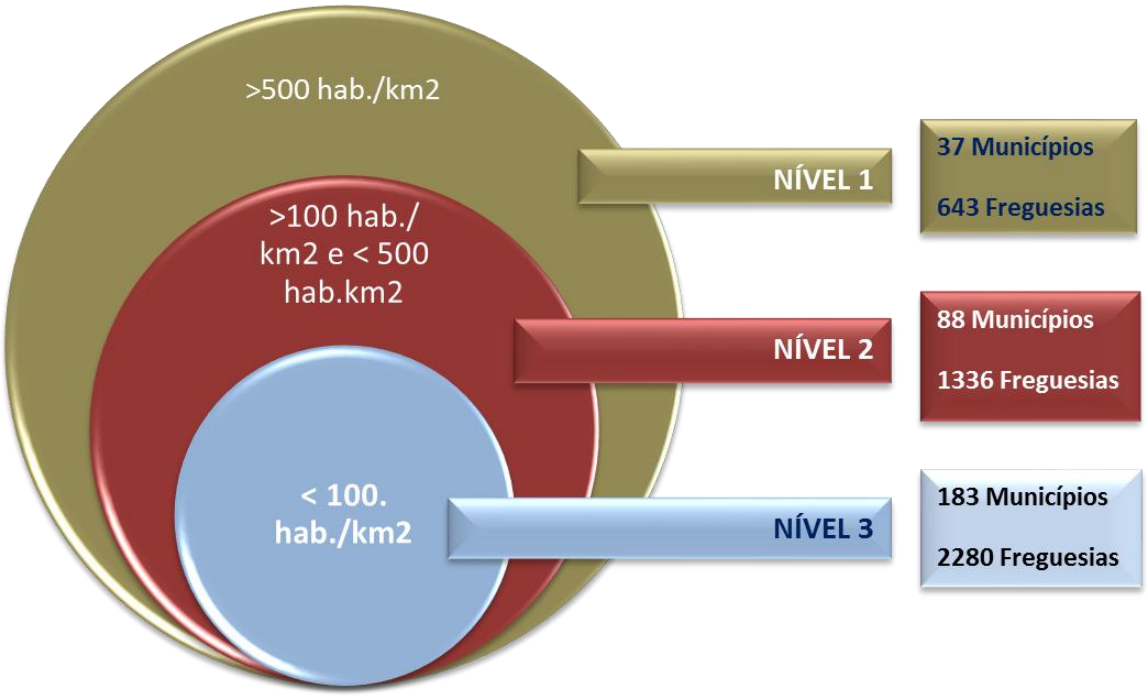


Figura 2 - Tipologia do Município em função da sua densidade populacional

O surgimento de novas Freguesias, deve consagrar uma agregação de territórios com respeito pela identidade histórica e cultural das Freguesias.

Para além do referido, a continuidade territorial deve ser seguida, promovendo sempre a necessária discussão municipal e intermunicipal.

No caso das novas Freguesias, a designação deverá ser definida com base numa ampla discussão entre cidadãos e os seus representantes nos Órgãos Autárquicos de Freguesia e Municipais, devendo as propostas ser submetidas à Assembleia da República.

2.4 CRONOGRAMA

Tabela 4 – Cronograma do Eixo 2 - Organização do Território

Organização do Território	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Elaboração do Documento Verde da Reforma da Administração Local	▨	▨	▨									
Consulta dos Partidos Políticos/ANMP/ ANAFRE/ Sindicatos/Outras entidades		▨	▨									
Trabalhos preparatórios do Novo Regime de Criação, Extinção e Fusão de Freguesias				▨	▨	▨						
Discussão Pública: Assembleia de Freguesias e Assembleias Municipais (90 dias)					▨	▨	▨					
Compilação e tratamento da informação pela SEALRA								▨	▨	▨		
Apresentação à Assembleia da República da proposta de Lei										▨	▨	▨

2.5 CRITÉRIOS DE BASE

A Proposta de Matriz de Critérios de Organização Territorial, tem em consideração os seguintes critérios:

<table>
<tr><th colspan="2">Tipologia de Município</th><th>Freguesias em Sede Município</th><th colspan="3">Outras Freguesias</th></tr>
<tr><td colspan="6">Nível 1</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1º Critério</td><td rowspan="3">> 500 hab./km2</td><td rowspan="2">Raio até 3 km.</td><td rowspan="3">2º Critério</td><td colspan="2">AMU e APU</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Mínimo 5,000 habitantes por Freguesia < 10 km Sede Município</td></tr>
<tr><td>Mínimo 20,000 habitante por Freguesia</td><td>Mínimo 3,000 habitantes por Freguesia > 10 km Sede Município</td></tr>
<tr><td colspan="6">Nível 2</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1º Critério</td><td rowspan="3">>100 hab./km2
< 500 hab./km2</td><td rowspan="2">Raio até 3 km.</td><td rowspan="3">2º Critério</td><td>APR</td><td>AMU e APU</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Mínimo 1,000 hab por Freguesia</td><td>Mínimo 5,000 habitantes por Freguesia <10 km Sede Município</td></tr>
<tr><td>Mínimo 15,000 habitante por Freguesia</td><td>Mínimo 3,000 habitantes por Freguesia >10 km Sede Município</td></tr>
<tr><td colspan="6">Nível 3</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1º Critério</td><td rowspan="2">< 100 hab./km2</td><td rowspan="2">1 Freguesia</td><td rowspan="2">2º Critério</td><td>APR</td><td>AMU + APU</td></tr>
<tr><td>Mínimo 500 hab por Freguesia</td><td>Mínimo 1,000 hab por Freguesia</td></tr>
</table>

OUTRAS CONSIDERAÇÕES:

Nível 1
(Municípios com Densidade Populacional > 500 hab./km2):

1. **Aos Municípios com População < 40,000 hab. deverão ser aplicados os Critérios do Nível 2;**
2. **Na Sede de Município, deverá conseguir-se uma redução efectiva mínima entre 50% a 60% do número total de Freguesias.**

Nível 2 :
(Municípios com Densidade Populacional entre 100 a 500 hab./km2)

1. **Regime de Coesão: Aos Municípios com População < 25.000 hab. deverão ser aplicados os Critérios do Nível 3.**

Nível 3
(Municípios com Densidade Populacional < 100 hab./km2):

1. **Regime de Coesão: Os Municípios com um decréscimo de População superior a 10% no levantamento censitário de 2011, deverão considerar no 2º critério:** APR: Mínimo 300 hab.
2. **Excepcionam-se da aplicação do ponto 1 aquelas freguesias que, localizando-se fora de um raio de 15 km a contar da Sede do Município, tenham uma população de, no mínimo, 150 habitantes**

2.6 INICIATIVAS LEGISLATIVAS E SUPORTE LEGISLATIVO

Iniciativa na Assembleia da República com vista à concretização dos Diplomas Legais com o Novo Mapa Autárquico, nomeadamente:

- Lei n.º 8/93, Regime Jurídico da Criação de Freguesias (redacção vigente).

3º CAPÍTULO - GESTÃO MUNICIPAL, INTERMUNICIPAL E FINANCIAMENTO

3.1 INTRODUÇÃO

A Reforma da Administração Local deverá potenciar uma revisão de todo o enquadramento legal ao nível das atribuições e competências a transferir, assim como dos respectivos mecanismos de financiamento de modo a promover uma verdadeira descentralização, a qual se pretende mais eficiente e, sobretudo, catalisadora de uma melhor articulação entre a Administração Central e a Administração Local.

Á semelhança do Estado, é essencial a redução efectiva dos dirigentes municipais. A proposta do Governo, constitui um ponto de partida. No respeito pela autonomia pela gestão municipal, tais propostas têm consideração o facto de existir diferentes situações financeiras, nos diversos Municípios portugueses, pelo que aquilo que se procura é estabelecer limites máximos nas respectivas estruturas orgânicas.

3.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

Ao nível do debate sobre as atribuições e competências de cada um dos diferentes níveis de Poder Local bem como dos respectivos mecanismos de financiamento, a Reforma da Administração Local deverá respeitar os seguintes pressupostos:

a) Concretizar os princípios da Descentralização e da Subsidiariedade;
b) Apostar no reforço da Coesão Nacional e na promoção da Solidariedade Inter-Regional;
c) Dar prioridade à Eficiência da Gestão Pública;
d) Equilibrar a descentralização de competências e a sua correcta adequação aos necessários mecanismos de financiamento;
e) Reforçar a transparência da Gestão Autárquica através da formação da cidadania activa;

f) Criar um Barómetro de Gestão Autárquica, através da DGAL, no qual constem as melhores práticas ao nível do Poder Local;
g) Reforçar a cidadania no âmbito do acompanhamento pela Sociedade Civil da acção e do exercício do Poder Local, incentivando a criação de recursos e de mecanismos para um maior e fácil acesso à informação.

Com base nos referidos princípios, pretende o Governo atingir os seguintes resultados:

a) Redefinição das competências, promovendo a valorização da actuação das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas;
b) Diferenciação e articulação das atribuições e competências entre Freguesias, Municípios, Comunidades Intermunicipais e outras Estruturas Associativas;
c) Aprofundamento da legitimidade e do controlo democrático das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas;
d) Regulação do Associativismo Intermunicipal com vista à sua qualificação, evitando a sobreposições e gerando a poupança de recursos;
e) Revisão do regime de financiamento das autarquias locais com vista à prossecução dos seguintes objectivos:
    i. Sustentabilidade financeira;
    ii. Novo paradigma da receita própria.

Nota: O referido na alinha e) terá um cronograma próprio e será formado um grupo de trabalho especifico, o qual apresentará um relatório com propostas para uma nova Lei das Finanças Locais.

3.3 METODOLOGIA

No âmbito da Reforma da Administração Local sobre Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento o Governo adopta a seguinte metodologia:

a) Promoção da avaliação do nível de competências que possam ser objecto de transferência entre o Estado, as Comunidades Intermunicipais e os Municípios, numa lógica de descentralização e de reforço da eficácia e da eficiência da gestão pública;

b) Realização de um estudo-piloto sobre os modelos de competências, modelos de financiamento, modelos de gestão e transferências de recursos, baseado em duas Comunidades Intermunicipais (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano), coordenado pela DGAL, envolvendo os respectivos Municípios e as CCDR.

3.4 CRONOGRAMA

Tabela 5 - Cronograma do Eixo 3 - Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento

Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento	2011						2012					
	3º Trimestre			4º Trimestre			1º Trimestre			2º Trimestre		
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Realização de Estudo Piloto sobre 2 CIM a designar (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano),												
Apresentação à Assembleia da proposta de Lei												
Redefinição de Competências: valorizar actuação das CIM, Municípios e Freguesias												

3.5 CRITÉRIOS DE BASE

Freguesias e Municípios:

a) Freguesias: as atribuições e competências devem ser reforçadas e diferenciadas de acordo com a sua tipologia e dimensão;

b) Municípios: potenciar a clara definição das suas atribuições e competências devidamente acompanhada dos respectivos meios de execução no caso da passagem de competências do Estado Central para os Municípios;

A transferência de competências do Município para as Freguesias deverá ser suportada exclusivamente pelo orçamento do Município, mediante a reorientação de parte da verba dos Fundos Municipais, mantendo sempre duas importantes premissas: o não aumento da despesa e o não aumento do número de funcionários (existe única e

exclusivamente uma transferência directa do Município para a Freguesia da despesa/receita da competência transferida e dos funcionários afectos à mesma).

Passam, assim, as Freguesias a ter a dimensão, escala e capacidade adequadas ao novo papel que assumem na gestão e interacção com os Municípios.

Associativismo Municipal:

A aposta no Associativismo Municipal deve estar focada nas Comunidades Intermunicipais e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Comunidades Intermunicipais (CIM):

- Deve ser equacionada a capacitação das CIM de modo a que possam receber novas competências oriundas do Estado Central e dos Municípios;
- Discussão sobre a eventual redefinição da composição das CIM (base NUT III), numa lógica de dimensão e identidade territorial;

Deverá ser desenvolvido um Projecto-piloto com 2 CIM (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano), de modo a que possam ser alvo de análise das competências a transferir para a sua esfera de actuação, gerando economias de escala e maior eficiência.

Este Projecto-piloto será coordenado tecnicamente pela DGAL, devendo ser participado pelos Municípios das CIM-Piloto e CCDR.

Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto:

- Dada a especificidade de Lisboa e Porto, as respectivas Áreas Metropolitanas devem receber um conjunto de competências tanto do Poder Central como do Poder Local, designadamente em áreas sensíveis como os Transportes, Reabilitação Urbana, Águas, Saneamento e Gestão de Resíduos, em busca de maior eficiência e novas economias de escala.

É importante referir que todo o restante Associativismo Municipal, que não as CIM e as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, deve ser analisado quanto à sua continuidade, procurando-se a progressiva passagem das competências das suas estruturas para as

CIM, e sua posterior extinção, qualificando o modelo de gestão e poupando racionalizando recursos.

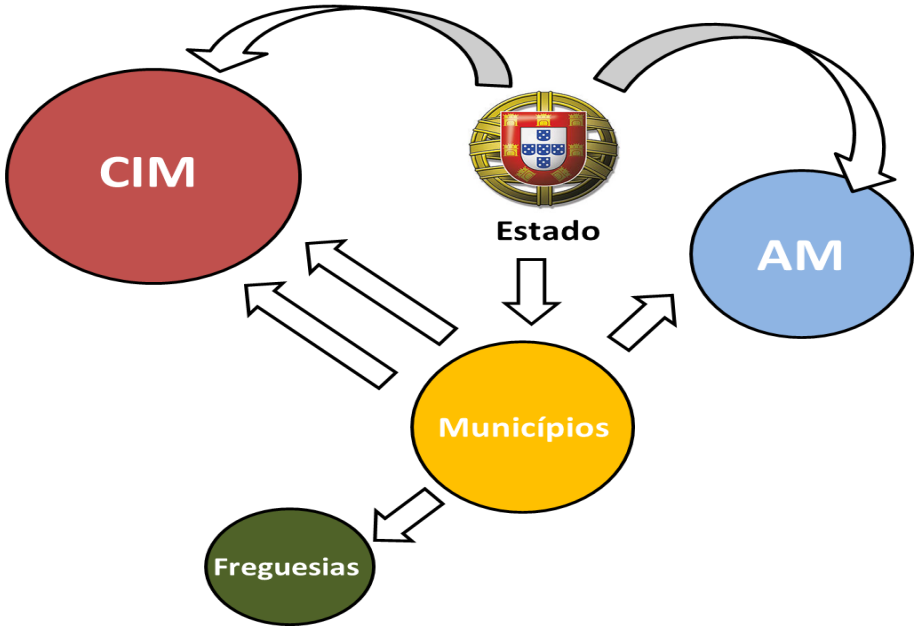


Figura 5 – Gestão Municipal e Intermunicipal

3.6 LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

A Reforma da Administração Local implicará obrigatoriamente uma revisão profunda de todo o actual enquadramento legislativo ao nível das atribuições e competências das Autarquias Locais e o seu financiamento, através de um conjunto de iniciativas legislativas.

O actual suporte legislativo assenta nos seguintes diplomas:

- Lei n.º 159/99, de 14 Setembro – Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais;

- Lei n.º 169/99, de 18 Setembro – Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias;

- Lei n.º 2/2007, de 15 Janeiro – Lei das Finanças Locais;

- Lei n.º 45/2008, de 26 Agosto – Regime Jurídico do Associativismo Municipal;

- Lei n.º 46/2008, de 26 Agosto – Regime Jurídico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

4º CAPÍTULO - DEMOCRACIA LOCAL

4.1 INTRODUÇÃO

O novo enquadramento legal autárquico deverá procurar alterar e compatibilizar toda a actual legislação com a Reforma da Administração Local pretendida, promovendo para o efeito a discussão e o levantamento de ideias fundamentadas relativas às alterações a implementar.

Esse novo enquadramento deve considerar o reforço da eficácia e a clarificação da natureza das instituições locais.

Deverão aqui ser abordadas as temáticas da formação e composição dos executivos, o número de eleitos locais, a representatividade das listas concorrentes e, entre outras, ainda as competências atribuídas à Assembleia Municipal.

Dados relativos ao Eleitos Locais (fonte: DGAL)

Municípios: 308 Câmaras Municipais

Membros de Executivo: 2.078 (1.770 Vereadores, 308 Presidentes)

Membros de Executivo em Regime de Permanência: 836 Vereadores a Tempo Inteiro e 67 Vereadores a Meio Tempo

Membros de Assembleias Municipais: 11.205 (incluindo 4.259 Presidentes de Junta de Freguesia)

Total: 13.283

Freguesias: 4.259 Juntas de Freguesia

Membros de Executivo: 13.697

Membros de Executivos em Regime de Permanência: 189 Presidentes de Junta a Tempo Inteiro e 240 Presidentes de Junta a Meio Tempo

4.6 LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

A Reforma da Administração Local implicará obrigatoriamente uma revisão profunda de todo o actual enquadramento legal autárquico.

O actual suporte legislativo assenta nas seguintes Leis:

- Lei Orgânica n.º1/2001, de 14 Agosto (com as alterações supervenientes);
- Lei n.º 169/99, de 18 Setembro – Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias (com as alterações supervenientes);
- Lei n.º 159/99, de 14 Setembro – Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais.

5º CAPÍTULO - MENSAGEM FINAL E CONCLUSÕES

A presente Reforma da Administração Local assume-se como prioritária, realista e ambiciosa, com o intuito de consagrar uma descentralização e a racionalização de estruturas, apostando num modelo mais justo de financiamento, com maior proximidade, interacção, participação e eficiência.

Os diferentes Eixos Estratégicos de Actuação demonstram isso mesmo:

No *Sector Empresarial Local,* procura-se a racionalização, reduzindo o número de Entidades, adequando-o à sua verdadeira missão, de acordo com as especificidades locais, determinando concretamente quais as suas áreas estratégicas de actuação, gerando economias de escala, melhor gestão e mais eficiência dos recursos públicos;

Na *Organização do Território,* projecta-se encontrar um novo mapa administrativo, reduzindo significativamente o número de Freguesias, dando-lhe escala, dimensão e novas competências, e apostando nas políticas de proximidade;

Na *Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento,* apostando na dupla descentralização do Estado para os Municípios e dos Municípios para as Freguesias, dando preponderância ao novo papel que as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas devem assumir;

Na *Nova Democracia Local*, base de suporte de toda Reforma da Administração Local, consagrando os anteriores Eixos de Actuação.

A Reforma da Administração Local defende no seu todo a melhoria da prestação do serviço público, o aumento de eficiência, pela redução de custos, levando em consideração as especificidades locais, a existência de diferentes tipologias de

territórios, nomeadamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais.

A Reforma da Administração Local visa o reforço do Municipalismo, a promoção da coesão e a competitividade territorial através do Poder Local.

Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 8º
1399-022 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 392 76 00 **FAX** + 351 21 392 78 60
EMAIL gabinete@maap.gov.pt
www.portugal.gov.pt