Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores

12

Informação

Inf. nº 14/ 2005

Assunto: Proposta de Decreto Legislativo Regional sobre "Regime Jurídico de Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares".

1. É-nos solicitada a análise do documento referido em epígrafe, que pretende redefinir as competências em matéria escolar, em face, nomeadamente, do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

2. Em primeiro lugar, importa referir que a adaptação do Decreto-Lei 7/2003 que aqui se propõe acaba por ir muito mais longe do que deveria, alterando características essenciais daquele sistema e descaracterizando-o.

3. Com efeito, a divisão do ordenamento escolar em dois planos, regional e municipal, coloca em causa todo o sentido e utilidade do próprio sistema de ordenamento que era previsto no Decreto-Lei nº 7/2003, onde se enquadravam globalmente os esforços das entidades envolvidas, favorecendo a integração concertada da actividade regional e municipal.

4. Assim, parece-nos que a regulamentação do diploma em causa ao nível da Região teria que passar pela manutenção do modelo imposto pela lei geral da República, sem prejuízo da necessidade de adequação de alguns pontos à realidade regional (nomeadamente através de uma adaptação orgânica, da identificação dos recursos financeiros adequados a esta descentralização de competências e da criação de um sistema transitório de adaptação às novas competências, quer para os Municípios quer para a Região). Vejamos.

5. O diploma em causa pretende coligir num só diploma diversas matérias que antes encontravam cabimento em diplomas diversos.

6. Assim, em primeiro lugar, é necessário olhar à sistemática do documento, para entendermos a sua estrutura e podermos, de outro modo, delimitar as questões por ele levantadas.

7. O presente diploma divide-se em 9 capítulos, organizados da seguinte forma:

Capítulo I – Objecto e Âmbito

Capítulo II – Planeamento da Rede Escolar e Carta Escolar
Secção I – Ordenamento da Rede Educativa
Secção II – Carta Escolar Regional e Concelhia

Secção III – Elaboração da Carta Educativa

Capítulo III – Protecção aos Edifícios Escolares

Capítulo IV – Projecto e Autorização de Funcionamento de Edifícios Escolares

Capítulo V – Normas de Segurança a Observar no Funcionamento de Estabelecimentos Escolares

Secção I – Disposições Gerais

Secção II – Condições de Utilização

Secção III – Modificações, Alterações e Execução de Trabalhos

Secção IV – Organização da Segurança

Secção V (está indicado VI) – Segurança Rodoviária

Capítulo VI – Delimitação de Competências entre a Administração Regional Autónoma e as Autarquias

Capítulo VII (está indicado VI) – Desafectação de Edifícios da Rede Educativa

Capítulo VIII (está indicado VII) – Regime Contra-ordenacional

Capítulo IX (está indicado VIII) – Normas Transitórias e Finais.

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 08

8. Devido à extensão que o diploma tem, tendo em conta que determinadas matérias não levantam questões de maior face ao que já se encontrava em vigor, concentraremos a nossa atenção em determinados aspectos, ligados, no essencial, à incorrecta adaptação do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro e a um enquadramento das competências municipais e regionais que continua a não atribuir aos municípios meios adequados ao exercício das competências que pretende transmitir.

9. Quanto ao primeiro capítulo, verifica-se que o mesmo é meramente introdutório, indicando as matérias tratadas no diploma.

10. Quanto ao segundo capítulo, referente ao Planeamento da Rede Escolar, está directamente ligado à regulação da carta escolar e consequentemente ao regime do Decreto-Lei nº //2003, de 15 de Janeiro.

11. Porém, a forma como o mesmo se desenvolve introduz significativas divergências na respectiva regulamentação, estabelecendo dois níveis de planeamento – a carta escolar regional e a carta escolar municipal.

12. Esta diferenciação assenta na ideia básica, subjacente a todo o diploma, segundo a qual os Municípios teriam competência no

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 09

Ensino pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico enquanto o Governo Regional tem competência ao nível dos restantes níveis de ensino.

13. Desta forma, a carta regional escolar é, não apenas um documento de integração face às cartas municipais, mas também um documento de planeamento efectivo face aos níveis de ensino da responsabilidade do Governo Regional.

14. Independentemente de saber se aquela divisão de competências é justificável – o que passa, desde logo, por saber se as autarquias devem ou não ter as mesmas atribuições e competências uniformes em todo o país, sem interferências de níveis de governo intermédios – parece-nos que se assiste aqui a uma duplicação de esforços desnecessária.

15. Com efeito, os dados que permitirão o planeamento da rede educativa são, no essencial, comuns aos diversos níveis de ensino pelo que haverá todo o interesse na realização de um só estudo – do qual, de acordo com a legislação nacional, será responsável o Município, devendo a mesma ser custeada em partes iguais pelo Município e pelo Ministério da Educação (leia-se Secretaria Regional de Educação e Cultura) (cfr. nº 6 do art. 19º do Decreto-Lei 7/2003)

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 10

16. A solução regional, que passa, como já se disse pela divisão do planeamento em duas partes, acaba por omitir a participação da Região nos custos de elaboração da carta escolar.

17. Tal situação não é admissível, uma vez que os Municípios açoreanos não podem, por via da autonomia da Região, ser prejudicados no acesso aos recursos necessários ao exercício das suas competências.

18. Acresce que a lei nacional é muito clara ao definir qual a distribuição dos encargos com a elaboração da carta educativa e a Região não pode deixar de respeitar esse imperativo legal.

19. Nestes termos, o art. 13º deveria conter um nº 6 com a seguinte redacção:

"6 – As cartas escolares municipais são custeadas, em partes iguais pelas Câmaras Municipais e pelo Governo Regional, através do departamento competente em matéria de educação, que definem previamente os respectivos custos e metodologia de elaboração"

20. Da mesma forma, no tocante aos efeitos da carta escolar, a redacção do art. 15º da proposta regional é muitíssimo mais limitada que a redacção do art. 21º da lei nacional.

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 11

21. De facto, enquanto o art. 21º da lei nacional implica o compromisso das entidades com competências em matéria escolar – Câmara Municipal e Governo – através, respectivamente, da aprovação e da ratificação, com um instrumento de gestão do sistema educativo onde ficariam definidas, entre outras, as regras de utilização de financiamentos e de colocação de recursos humanos materiais e financeiros por parte do Ministério da Educação e de outras entidades públicas, o art. 15º a proposta regional apenas remete para as competências dos municípios e para a responsabilidade da autarquia.

22. Ou seja, sem prejuízo do co-financiamento comunitário e regional – eventual em qualquer dos casos – a Secretaria Regional da Educação e Cultura não se quer comprometer.

23. Esta divergência nos seus objectivos mostra bem como a carta educativa é desfigurada na proposta regional, limitando-se a um mero documento de gestão municipal, um plano plurianual para a educação.

24. Ora, a admitir-se que este documento é um mero documento de gestão municipal de competências municipais, é inadmissível a ratificação governamental do mesmo.

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 12

25. Com efeito, se as competências em causa fossem meramente municipais como o Governo Regional quer fazer crer quando toca a financiamento, a intromissão e ingerência do Governo Regional seria inadmissível num Estado de Direito, assente no princípio da autonomia local, onde os Municípios não são meros gabinetes de execução da política central ou regional.

26. Assim, a partilha de competências – e das responsabilidades que as mesmas implicam – é a única legitimidade que o Governo Regional pode ter para ratificar a carta educativa.

27. Neste sentido somos de opinião que o art. 15º deveria manter a redacção constante do art. 21º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

28. Já no tocante ao Capítulo VI – Delimitação de Competências entre a Administração Regional Autónoma e as Autarquias, se verificam novas divergências entre as soluções regionais e as soluções nacionais.

29. Novamente, e em termos de apreciação geral, se verifica a legislação regional pretende transferir para os Municípios competências e responsabilidades sem as fazer acompanhar dos recursos, técnicos e financeiros, adequados ao seu exercício, ao arrepio do que se passa na legislação nacional.

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 13

30. Esta situação é tanto mais grave quanto se verifica que os recursos dos Municípios açoreanos são, qualitativamente, os mesmos dos Municípios nacionais, ou seja os que estão consagrados na Lei das Finanças Locais, e são quantitativamente inferiores, uma vez que têm que responder a custos maiores.

31. Neste sentido é inaceitável que o Governo Regional pretenda onerar os Municípios Açoreanos acima do que se passa com os Municípios nacionais, não lhes entregando os meios financeiros que a lei nacional lhes impõe.

32. Com efeito, na legislação nacional compete aos Municípios a realização de investimentos na educação pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico, mas esta é apoiada nos Programas Regionais de aplicação de Fundos Comunitários, através do acesso dos Municípios aos Eixos que estavam reservados à Administração Central (cfr. art. 22º nºs 1 e 2 e art. 27º nº1 do Decreto-Lei nº 7/2003).

33. Na proposta regional, compete aos Municípios a realização de investimentos na educação pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico, mas esta não é apoiada.

34. Ora, novamente se lembra que os Municípios açoreanos não têm recursos diversos dos restantes Municípios do País, pelo que não é

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 14

legítimo que lhes sejam atribuídos menos recursos para iguais competências.

35. Acresce que os Municípios suportam ainda os custos de água e electricidade dos edifícios sua propriedade quando desde há muito vimos defendendo que este encargo deve ser suportado pelas próprias escolas no âmbito da sua autonomia financeira.

36. Com efeito, como também já apontámos, a gestão daqueles recursos (água e electricidade) é feito em plena autonomia pelo orgão directivo da Escola.

37. Desta forma parece-nos injustificável que os Municípios sejam onerados com aqueles custos, quando não determinam a sua gestão nem percebem qualquer receita que dos mesmos possa resultar (qualquer receita que eventualmente ocorra é percebida pela Escola, ao abrigo da sua autonomia financeira – há pois uma dissociação clara entre o suporte de custos e o destino de receitas).

38. Quanto ao Capítulo VII (está indicado VI) – Desafectação de Edifícios da Rede Educativa, é de referir o facto de os edifícios propriedade dos Municípios não estarem na sua disponibilidade.

39. Com efeito, os edifícios em causa apenas podem ser desafectados da rede pública por despacho do membro do Governo Regional competente em matéria de educação.

40. Significa isto que os Municípios vêem o seu património afecto a outras entidades, não podem dispor dele sem autorização dessas entidades, ficam responsáveis pelos custo de água e electricidade que resultem daquela afectação e por fazer as reparações periódicas que aquela afectação exigir.

41. Também noutro ponto, referente à delimitação de património regional/municipal nos parece que há uma transferência de encargos ilegítima.

42. Com efeito, pretende transferir-se automaticamente uma série de estabelecimentos de ensino para o património municipal sem acautelar devidamente do seu estado de conservação ou adaptação às exigências que este próprio diploma define.

43. Ora, em nosso entender, não é legítima a transferência de património para a esfera jurídica de uma entidade sem a concordância expressa daquela.

44. Por outro lado, mesmo que assim não se entendesse, devia esta situação ser enquadrada com o art. 56º, que prevê que até ao final

do quarto ano escolar posterior à entrada em vigor desta proposta se proceda à vistoria de todos os edifícios escolares em utilização e que a transferência de património se dê com a emissão da autorização de funcionamento nos termos previstos na proposta.

45. Com efeito, a redacção actual poderia conduzir a que os municípios recebessem diversos edifícios sem o mínimo de condições e que ainda lhes fosse imposta a realização de intervenções correctivas à situação em que os receberam!

46. Assim, a redacção dos nº 1 e 3 do art. 55º da proposta deveria ser a seguinte:

"1 – Integram o património municipal, logo que seja emitida a respectiva autorização de funcionamento, nos termos do artigo seguinte, os estabelecimentos da educação pré escolar (...)
2 – (...)
3 – O disposto no presente diploma, acompanhado da autorização de funcionamento emitida nos termos do artigo seguinte constituem título bastante para efeitos de registo de edifícios escolares a favor das autarquias ou da Região Autónoma dos Açores."

47. Finalmente, importa ter em conta que todo o diploma em análise faz uma errónea interpretação da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

48. Com efeito, aquela lei não procedeu a qualquer transferência de competências para as autarquias: estabeleceu apenas o quadro de competências (existentes e a transferir) e regras quanto àquela transmissão.

49. Neste sentido, dispõe o art. 4º daquela Lei que:

Artigo 4.º
Concretização e financiamento das novas competências

1 - O conjunto de atribuições e competências estabelecido no capítulo III desta lei quadro será progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor.
2 - As transferências de competências, identificação da respectiva natureza e a forma de afectação dos respectivos recursos serão anualmente concretizadas através de diplomas próprios, que podem estabelecer disposições transitórias adequadas à gestão do processo de transferência em causa, de acordo com o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 5.º
3 - O Orçamento do Estado fixa anualmente, no montante e nas condições que tiverem sido acordados entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições.
4 - O Orçamento do Estado procederá, sempre que necessário, à indicação das competências financiar através de receitas consignadas.

50. É, pois, bem expresso no diploma em causa que a concretização (bem como o financiamento) das novas competências a transferir não foi feito pela Lei nº 159/99 mas deveria ter sido feito nos anos seguintes e continua, na maior parte dos casos por fazer.

51. Desta forma, a transferência de competências em qualquer área – e portanto também em matéria de educação – depende do cumprimento dos princípios e procedimentos descritos na própria Lei nº 159/99.

52. Em especial, terá de ser cumprido o nº 2 do art. 3º da Lei nº 159/99, que dispõe que:

2 A transferência de atribuições e competências acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida.

53. Significa isto que a transferência de competências sem acautelar devidamente os recurso técnicos e financeiros adequados ao seu desempenho é ilegal.

54. Ora, o diploma em causa confessa não o fazer, ao considerar que as competências já eram municipais desde aquela Lei nº 159/99.

55. Acresce que o diploma regional nem ao menos respeita o Decreto-Lei nº 7/2003, que claramente identifica os meios que são transferidos para os Municípios do Continente: nomeadamente no tocante à construção de Escolas do 1º ciclo do Ensino Básico é alargado o acesso dos Municípios a Eixos reservados ao Governo dos respectivos Programas Operacionais.

56. Note-se, desde já, que não se trata de desculpar a não transferência de meios com os apoios comunitários a que os Municípios podem aceder mas sim de fazer acrescer àqueles novos meios, dos que estavam reservados ao Governo nos respectivos Programas Operacionais.

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 19

57. Da mesma forma quanto aos custos da própria carta educativa são repartidos em partes iguais entre Municípios e Governo.

58. É este mesmo princípio que falta concretizar no diploma em apreço, sem o qual o mesmo não terá aplicabilidade e será apenas uma desculpa para piorar os serviços prestados pela Região em matéria de educação.

59. É que todas as competências exigem recursos e sobrecarregar os Municípios com competências sem os referidos recursos não é trabalhar para que os problemas se resolvam mas apenas querer atirar as culpas para outros (neste caso os Municípios).

60. Assim, em termos de apreciação global do diploma em causa, verificamos que o mesmo, em relação à carta educativa, adapta o que devia deixar intacto e não adapta aquilo em forçosamente teria de o fazer.

61. De facto, o diploma altera a própria estrutura de planeamento e ordenamento da rede educativa, evitando as soluções concertadas que vinculem o próprio Governo Regional a comprometer-se com investimentos concretos.

62. Por outro lado, este diploma não define os meios financeiros a descentralizar para os Municípios, em claro desrespeito em relação

06/06/2005 12:06 296305718 GRUPO P. P.S PÁG. 20

ao que dispõe o Decreto-Lei nº 7/2003 (cfr. art. 19º nº 6, art. 22º e art. 27º).

63. Desta forma, esta proposta altera o quadro de competências dos Municípios em matéria escolar, sem acautelar devidamente os meios, e em particular os meios financeiros, necessários ao seu exercício, com o que é desrespeitada a própria Lei 159/99, de 14 de Setembro (cfr. art. 3º , em particular o seu nº 2).

64. Neste sentido, o diploma em análise, a ser aprovado, apenas contribuiria para agravar as condições da educação na Região sobrecarregando os Municípios e desculpando o Governo Regional.

65. Consequentemente, somos de opinião que o mesmo deve ser profundamente alterado, por forma a definir um regime de carta educativa única que responsabilize todos os intervenientes – como faz o Decreto-Lei 7/2003 – e a fazer acompanhar as novas competências municipais dos meios adequados ao seu desempenho – como faz o Decreto-Lei 7/2003.

Este é o meu parecer, s.m.o.

Ponta Delgada, 27 de Maio de 2005

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 1995 Proc. Nº 102
Data 05/06/07

Nuno Cardoso Dias
Técnico Superior Jurista

A.M.R.A.A.

Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores

Senhor
Secretário Regional da Educação e Ciência
Prof. Doutor José Gabriel do Álamo de Meneses
Paços da Junta Geral
Carreira dos Cavalos
9700-167 Angra do Heroísmo

Nª Refª / data -

Assunto: Competência municipal com a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico

Excelência

Considerando que a lei 159/99, de 14 de Setembro, lei-quadro das transferências de competência para as autarquias claramente proíbe a transferência de atribuições e competências sem ser acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida;

Considerando que o nº1 do art.22º do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro estabelece que a realização de investimentos com a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico só é da competência dos municípios se previsto na carta educativa;

Considerando que a carta escolar municipal, cuja responsabilidade pela elaboração é partilhada entre os Municípios e a Secretaria Regional de

Educação, tanto em termos técnicos como financeiros (art. 19º do mesmo diploma) define a utilização de financiamentos e a colocação de recursos humanos, materiais e financeiros por parte da SREC ou de outras entidades públicas;

Considerando que a realização de investimentos com a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico depende da atribuição aos Municípios de meios financeiros adequados, à semelhança do que acontece no Continente (art. 27º nº 1 do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro), nomeadamente através do acesso pelo Municípios aos eixos do Governo Regional do PRODESA, e que este acesso ainda não foi facultado;

Os Municípios açorianos, reunidos em Assembleia Intermunicipal, deliberaram por unanimidade manifestar a Vossa Excelência a sua disponibilidade para colaborar com o Governo Regional na elaboração dos diplomas necessários à adaptação do regime do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, por forma a que sejam disponibilizados aos Municípios açorianos os recursos financeiros adequados ao exercício das competências cuja transferência aí se prevê.

A.M.R.A.A.

Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores

Os Municípios são, à luz dos princípios constitucionais de descentralização e subsidiariedade, entidades capazes de assumir as competências em causa, desde que o Governo Regional disponibilize os meios adequados ao seu exercício.

Com os melhores cumprimentos.

Berta Maria Correia de Almeida Melo Cabral
Presidente do Conselho de Administração