

## Fórum Novo Estatuto dos Municípios

# Novo Estatuto dos Municípios traz um novo paradigma de governança territorial

Volvidos 28 anos desde a entrada em vigor do Estatuto dos Municípios, é tempo de rever esse importante instrumento, aperfeiçoando-o e adaptando-o aos novos contextos e aos desafios e paradigmas actuais. Nesse sentido, o governo de Cabo Verde preparou um novo Estatuto que pretende dar destaque ao papel dos municípios no desenvolvimento local e nacional, dotando-os de mais meios e maiores responsabilidades e em linha com toda uma reforma que se está a promover a nível da governança territorial. Com o objectivo de socializar as propostas do Governo para o Estatuto, o Ministério da Coesão Territorial e a Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde realizaram, no dia 11 de Julho, o Fórum Novo Estatuto dos Municípios, que reuniu representantes dos 22 municípios do país.

É uma actualização necessária que vem reforçar a descentralização, consolidar o poder local e elevar a democracia em Cabo Verde, e que “se inscreve nos princípios que em 1991 nortearam a instituição do Poder local”.

“Uma proposta que tem como objectivo construir uma convergência estratégica sobre os fundamentos em que se assentam a relação poder central, poder local e sociedade civil”, explicou a Ministra da Coesão Territorial.

Janine Lélis, que discursava na abertura do Fórum Novo Estatuto dos Municípios, lembrou a longa marcha percorrida para a descentralização, mormente desde a aprovação do Estatuto de 1995, com o qual se pretendia “instituir o processo de transição do poder central para um poder local autónomo”, bem como “a prossecução dos interesses das populações locais pela via da participação cidadã” na construção da solução para os problemas e desafios.

Os preceitos mantêm-se, mas é, hoje, necessário o aprofundamento da descentralização e do princípio da subsidiariedade.

Porém, também as dificuldades persistem e o grande desafio, considera, é “o de reorientar o capital e os recursos humanos para os municípios com reduzida população, porquanto, sem uma adequada dotação de recursos, dificilmente os municípios seriam capazes de acompanhar o governo central na sua decisão de se iniciar, ainda durante esta legislatura, um processo de descentralização reforçado”.

A estratégia para a descentralização já está em curso e passa, pois, por um aumento da autonomia financeira dos municípios, que permitirá, nomeadamente, impulsionar o desenvolvimento económico e, assim, “o aumento do padrão de vida em todas as autarquias municipais”.

A estratégia pretendida irá também resultar num aumento da “produtividade e rendimento de todos os segmentos da sociedade” e “a distribuição equitativa dos ganhos do crescimento do Produto Interno Bruto a todos os cidadãos”.

Para que tal seja conseguido, reconhece, é necessário conhecer as condições de cada município, recorrendo a procedimen-



tos que tenham em consideração as suas diferenças.

Entretanto, a descentralização pretendida engloba, a par com as considerações de natureza económico-financeira, a referida participação cidadã que tem como objectivo, não só o reforço da democracia, como proporcionar às autarquias municipais maiores competências pela via da cooperação e o empenhamento da sociedade civil.

“Não estamos perante uma reforma do Estatuto que é determinada pela conjuntura, mas seguramente uma reforma que se faz como um investimento político para o futuro que se quer construir”, sublinhou a ministra.

### “O momento é agora”

“A melhor coisa que aconteceu a Cabo Verde é a implantação do Poder local democrático”.

Lembrando o papel dos municípios em “a evolução, os ganhos e os progressos que o país conheceu”, o Presidente da Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde (AMNCV) congratulou-se com a reforma

descentralizador”, já passou certas “missões que dantes eram executadas directamente” por si para as Câmaras Municipais.

“Mas é preciso traduzir isto em lei. É preciso garantir a perenidade dessas medidas”, observa.

Este novo Estatuto traz, então, um conjunto de reformas “que aumentarão a responsabilidade dos municípios e das lideranças ao nível das autarquias, mas também irão criar melhores condições para fazermos mais, para fazermos mais rápido, com mais qualidade e servir bem os nossos concidadãos”.

Para o presidente da ANMC, que é também Presidente da CM de São Miguel, outro ponto positivo do novo Estatuto é o reforço dos poderes das Assembleias Municipais e da sua autonomia, bem como o reforço também da participação da sociedade civil.

Dirigindo-se aos deputados nacionais presentes, e em jeito de apelo à aprovação do Estatuto, Fernandes vaticinou que o momento que vai permitir responder a reivindicações correntes de mais recursos, mais poderes e mais atenção ao poder local “é agora”.

Quanto aos ODS, cuja realização “já está a acontecer”, o novo Estatuto e restantes pacotes legislativos da reforma irão “aumentar a velocidade” da sua concretização.

Em suma, resumiu, com a reforma em curso, “os municípios estarão mais bem apetrechados para cumprirem a sua missão”.

Também a Coordenadora Residente das Nações Unidas em Cabo Verde sublinhou a importância deste novo Estatuto. Patrícia Portela de Souza observou que o mesmo “está alinhado aos tempos actuais” e dispõe de uma “visão estratégica” para os municípios desempenharem o seu papel na realização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).



***Este novo modelo de governança territorial visa promover o desenvolvimento comunitário, local, regional e nacional de forma justa e transparente.***

**Janine Lélis**

em curso, que vai “dar mais poder às câmaras e descentralizar sectores que são importantíssimos para a economia local”.

Uma reforma que, no entender de Herménio Fernandes, é “inadiável”, para dar resposta aos desafios e exigências actuais.

O autarca reconhece que o governo actual, “um governo

# Novo Estatuto socializado com o poder local

A apresentação do novo Estatuto dos Municípios esteve a cargo do consultor jurídico Mário Silva e centrou-se nos principais aspectos inovatórios da proposta do governo.

O consultor responsável pela elaboração do diploma começou por lembrar que o actual estatuto, de 1995 (de que aliás foi também o autor), surgiu numa altura em que se davam os primeiros passos para a construção do poder local democrático em Cabo Verde.

Os tempos mudaram, “estamos numa nova etapa” e, na verdade, nos “últimos anos várias alterações expressas e implícitas geraram muitos, muitos problemas”, observou Mário Silva.

Tem havido, por exemplo, dificuldades, tanto nos funcionários como eleitos municipais, em lidar com normas, reconhece.

Quanto ao novo Estatuto, o jurista fez várias observações sobre os pontos que considera merecerem relevo, com destaque para “o aprofundamento da democracia municipal”.

Como? “Em primeiro lugar, porque confere um conjunto de poderes aos munícipes para controlarem e exercerem a sua cidadania”, disse.

## Poderes dos Municípios

### Direito de petição municipal

O primeiro aspecto destacado por Mário Silva é o direito de petição municipal. Apesar de este já estar consagrado na Constituição, apenas existe uma Lei sobre petição na Assembleia Nacional. Agora, o novo Estatuto vem regular “como é que os munícipes podem exercer o seu direito de petição municipal, esclarecendo todos os procedimentos”, explicou.

### Direito de participação popular

A consagração deste direito de participação popular é antiga. Porém, tal como outros



direitos consagrados, os procedimentos para o seu exercício “não foram convenientemente regulados, donde a dificuldade muitas vezes em o concretizar”. Assim, o Estatuto estabelece o procedimento para o fazer.

O consultor alertou, neste quesito para “um aspecto fundamental que é o dever de obediência prévia”.

Há um conjunto de projectos municipais que “à luz desse direito de participação não podem ser aprovados sem primeiro serem colocados à discussão pública”

Nomeadamente, projectos superiores a 50 mil milhões de escudos têm que ser colocados em discussão pública, pois sendo um valor impactante para um município, os cidadãos devem ter oportunidade de se pronunciar sobre isto.

### Direito de acção popular

Um outro direito antigo é o direito de acção popular que consiste no “direito que os munícipes têm de impugnar determinados actos dos municípios”.

Assim, o direito da acção popular é aqui regulado, tendo como propósito, como refira por seu turno a ministra da Coesão Territorial no seu discurso de Abertura, “fomentar a partici-

pação dos cidadãos na vida pública, precavendo situações que podem provocar a erosão do Estado de Direito democrático”.

### Iniciativa Legislativa

Voltando à apresentação do consultor jurídico Mário Silva, outro tópico relativo ao aprofundamento da democracia “tem que ver com a faculdade que foi conferida aos munícipes de poderem apresentar um projecto de regulamento administrativo a nível municipal”.

Quer isto dizer que, à semelhança do que acontece na Assembleia Nacional, em que os cidadãos podem apresentar um projecto de lei, agora passam também a ter iniciativa legislativa a nível municipal.

Para o consultor, este é um “instrumento importante que

se coloca nas mãos dos munícipes”.

“Espero que tenham mais êxito do que o direito de iniciativa legislativa na Assembleia Nacional”, confessou. Neste sentido, Mário Silva apelou a uma maior informação junto aos cidadãos, para que efectivamente conheçam os instrumentos de participação política à sua disposição.

### Conselho de Concertação Municipal

Uma outra novidade, que a ministra da Coesão Territorial também salientou no seu discurso, é a criação do Conselho de Concertação Municipal que vem consagrar a participação da sociedade civil, constituindo “a manifestação de um esforço deliberado de envolver múltiplos

actores nos assuntos de municípios e, ao mesmo tempo, valorizar a experiência gerada no quadro da cooperação descentralizada chamada Plataforma Municipal”.

Como explicou Janine Lélis, esta proposta vem, portanto, “institucionalizar aquilo que já é uma realidade, para lhe conferir nobreza institucional”.

Com o Conselho introduz-se um diferencial no processo de decisão tendencialmente centralizador por um modelo participativo, que possibilitará diálogo e construção de consensos entre a sociedade e as autoridades municipais.

Este é, assim, mais um mecanismo contemplado no Estatuto que permite “o florescimento da inovação cidadã que busca nas forças vivas de um parceiro incontornável, um produtor de ideias e de soluções” para o desenvolvimento, disse.

Para Mário Silva, a criação deste órgão consultivo nos municípios marca também uma ruptura conceptual. Isto porque há a tendência para colocar os municípios em plano administrativo, quando na verdade os eleitos municipais foram eleitos para tomar opções políticas para o desenvolvimento e futuro do município. E nesta tomada de opções que o Conselho permitirá, pois, o debate das opções.





## Atribuições dos Municípios

Várias atribuições do domínio económico e social vão passar para os municípios. Algumas áreas são novidade, em outras os municípios já vinham actuando, mas passam a ter maiores responsabilidades, cobrindo espaços de actuação até agora dominados pelo governo central. Nesse sentido, o novo Estatuto vem também clarificar ou estabelecer os preceitos e procedimentos. Assim, as atribuições foram conferidas aos municípios são:

Domínio económico:
- Promoção do desenvolvimento económico local
- Empreendedorismo
- Agricultura
- Energia e transição energética
- Pescas
- Indústria
- Gestão das praias
- Turismo

Domínio social:
- Combate à pobreza
- Defesa do consumidor
- Reinserção social dos presos
- Educação e formação profissional
- Emigração
- Violência Baseada no Género
- Ambiente
- Saúde pública

Entretanto, “no plano da cultura não se mexeu”, uma vez que no actual Estatuto essas atribuições já são responsabilidade dos municípios. O que tem acontecido é que “grande parte daquilo que o governo faz hoje é atribuição dos municípios na área da Cultura”, que nunca assumiram essa parte que lhes toca, explicou Mário Silva.

## Órgãos Municipais

No novo Estatuto, o esquema do governo municipal mantém-se inalterado. Contudo, pretende-se aperfeiçoar o sistema, nomeadamente através da clarificação de alguns aspectos referentes aos órgãos.

Um dos aspectos ressaltados por Mário Silva é que se limita “a competência dos titulares dos órgãos cessantes”. Isto é, realizada uma eleição, a partir do dia seguinte, a competência das Câmaras Municipais fica limitada. Embora o Estatuto actual já previsse essa limitação, a mesma estava plasmada apenas numa cláusula geral. Clarifica-se, pois, esse aspecto, detalhando-se (artigo 110) as limitações.

Outro aspecto (artigo 111) é a consagração da passagem de pastas, estabelecendo que todas as actas de todas as reuniões durante o mandato devem ser entregues. Com isto, acredita, evita-se posteriormente ruídos “desnecessários que desgastam as instituições”.

O consultor alerta, assim, para a importância das actas municipais, enquanto importante instrumento do governo municipal, lamentando a tendência corrente para a desvalorização das mesmas.

### Assembleia Municipal

“Um dos pontos fracos do sistema municipal cabo-verdiano é a Assembleia Municipal”, considera Mário Silva. Assim, as maiores “mexidas”, em termos de órgãos, dizem-lhe respeito.

O novo Estatuto resolve, desde logo, um problema (artigo 115) que tem que ver com a eleição da mesa.

“A eleição da mesa continua a ser por sufrágio indirecto, mas a lista que ganhar as eleições é que elege o presidente, a segunda lista, vice-presidente, como existe na Assembleia Nacional”, explica, avançando que isso permitirá evitar problemas.

“Um dos objectivos deste Estatuto é evitar problemas”, reforça.

Outra questão detectada, é a questão do controlo. Como salienta, todo e qualquer poder executivo tem de ter controlo judicial e político.

“O controlo judicial funciona – o Tribunal de contas e os tribunais judiciais funcionam –, o controlo político, do meu ponto de vista, é débil nos municípios”, observa.

Isto acontece porque a Assembleia

“necessita de instrumentos para poder assumir plenamente as suas competências”.

Assim, a filosofia de base do novo Estatuto “é reforçar o controlo político dos executivos”.

Esse controlo será também pedagógico para os munícipes, uma vez que muitos deles ainda pensam que “o presidente da CM pode fazer tudo. Não pode. Numa democracia, no século XXI democrático, não há um órgão que pode tudo”.

Na mesma linha, a filosofia de base reclama também “uma clara independência da assembleia em relação aos executivos”. Estabelece-se que a responsabilidade do funcionamento da Assembleia é da própria, com base nos duodécimos transferidos pela CM para a AM (artigo 118).

Outro ponto a ressaltar é a questão das sessões ordinárias que passam a ser estabelecidas “em função do número de membros da Assembleia” (Artigo 123). Em Assembleias de 21 membros como Praia, Santa Catarina e São Vicente, “passam a ser mensalmente”, com excepção do mês de Agosto. Ou seja, 11 sessões, em vez de 4.

“Em alguns municípios, as sessões extraordinárias são mais do que ordinárias, então algo está mal”, justifica.

Em locais mais pequenos, onde há menor actividade, estão previstas menos sessões.

### Debate sobre o Estado do município

Uma novidade que este Estatuto traz é que passa a existir um debate sobre Estado do Município.

Neste momento, há um relatório do Estado de administração municipal, entregue pelo serviço da CM no mês de Dezembro, que deixará de existir.

“A política dos municípios deixa de ser burocratizada”, considera. Ou seja, substitui-se esse relatório pelo referido debate, que é regulado no estatuto.

Entretanto, altera-se também a questão da bancada política. Para criar um grupo bastam 2 deputados.

### Câmaras Municipais

A nível das CM destaca-se que “vai deixar de existir plano e relatório de actividades”, reduzindo-se a dimensão

burocrática, e passa a haver programa de governação municipal.

“Quando uma lista vence uma eleição, ela é obrigada a apresentar um programa de governação municipal, que é discutido na Assembleia Municipal”, e que vai “estabelecer claramente as balizas e as limitações durante o mandato”.

O programa será concretizado anualmente através do orçamento.

No artigo 110, o Estatuto define “o conteúdo mínimo que o programa tem que ter, como o programa é discutido – há uma apresentação e há um debate...”, expõe Mário Silva, relembrando que as CM respondem perante a Assembleia Municipal.

Entretanto, introduziu-se um artigo, o 146, que estabelece que “passa a haver uma reunião ordinária trimestral entre a CM e os responsáveis dos serviços desconcentrados do Estado.”

Isto, tendo como base o preceito de que – independentemente da responsabilidade dos municípios no âmbito das suas competências – “cooperação, articulação, contratualização, subsidiariedade, são princípios fundamentais nas colectividades territoriais em qualquer democracia”

### Dissolução dos Órgãos Municipais

No novo Estatuto “fica claro que havendo dissolução é dos dois órgãos” (Assembleia Municipal e Câmara Municipal).

Relacionado com a dissolução estão as irregularidades, as ilegalidades, ilegalidades graves e crimes. Todas estas acções têm, obviamente, graus diferentes e devem ser tratadas de forma diferente.

Irregularidades, lembra, podem acontecer porque não se conhece a lei, ou se faz dela uma interpretação errada.

“O exercício da actividade política é um desafio”, salienta. Assim, há que fazer a distinção entre as diferentes acções e evitar discussões “que belisquem as instituições desnecessariamente”.

Neste quesito, o artigo 241 refere-se a ilegalidades graves sendo que estas “não acarretam automaticamente a dissolução ou a perda do mandato”, a menos que não tenham justificação. Ou seja, se houver causas justificativas, não se procede à dissolução ou perda de mandato.

## Entrada em vigor

“Muitas das questões que estão aqui [contempladas] alteram profundamente a actuação dos municípios”, assim, por razões de segurança jurídica e previsibilidade, “vários artigos só entrarão em vigor a partir das próximas eleições municipais” de 2024, esclarece Mário Silva.

Entre eles estão os que dizem respeito ao debate sobre o Estado do Município, ao programa de governação municipal, ao conselho de concertação municipal.

## Director Geral da Descentralização - José Ricardo Livramento

# “Este é o passo seguinte da democracia”

Inserido numa reforma mais ampla que visa melhorar o funcionamento dos municípios e o seu papel no processo de desenvolvimento económico e social, o Estatuto dos municípios é, de acordo com o director Geral da Descentralização, “o passo seguinte da democracia” cabo-verdiana. Em entrevista, no arranque do Fórum, José Ricardo Livramento explica em linhas gerais o que se pretende e principais inovações desta proposta do governo.

**O Fórum vem socializar o novo Estatuto dos Municípios, mas há todo um conjunto de diplomas relacionados com os municípios que o governo propõe. Como o Estatuto se insere dentro dessa reforma?** O Estatuto actual é de 1995, já tem 28 anos. Há toda uma necessidade de actualização dessas leis. Estamos num outro contexto, desde 95 já tivemos duas reformas Constitucionais, pelo que há também necessidade de o adequar à própria Constituição da República. Há, inclusive, a necessidade de regulamentar algumas disposições legais que tinham sido criadas pela Constituição, mas não tinham sido regulamentadas. Insere-se, efectivamente, dentro de um pacote de reformas legislativas para melhoria do funcionamento dos



municípios e que passa pela questão da descentralização financeira, com essas leis que estão a ser retomadas – Lei de Bases do Orçamento Municipal e o Regime Financeiro dos Municípios –, e pela questão da descentralização administrativa, com o Estatuto, em que se pretende dar aos municípios outro tipo de funções e outro tipo de funcionamento. Aqui entramos também na questão da melhor participação do munícipe nas políticas públicas junto dos municípios.

**Uma das intenções desta reforma, como já tem sido referido, é empoderar os municípios, mas também dar-lhes maiores responsabilidades no desenvolvimento do país. Como isso vai ser conseguido?**

Precisamente, através da atribuição de novas responsabilidades em diversas áreas. Há uma transferência de poderes e funções que hoje estão no governo para o município, através da descentralização administrativa. E há necessidade também de prever, dentro do Estatuto,

mudanças dessas funções que são atribuídas aos municípios nas várias áreas, que permitirão ao município ter um outro papel no desenvolvimento económico e social do país.

**Muitas competências do poder central vão passar para os municípios. Como será feito o seguimento? As estruturas municipais, eventualmente, não estão preparadas para tal...**

Essa passagem terá de ser acompanhada de três imposições que não podem ser ignoradas. A questão dos recursos humanos necessários para essas atribuições, a questão financeira para poderem suportar essas funções e a questão das estruturas materiais, as infra-estruturas para que possam, realizar essas funções. Não é um processo rápido, é um processo a médio e longo prazo. O ministério, por exemplo, que fizer a transferência dá seguimento junto com os municípios, pelo menos numa fase inicial, para que possam exercer a função da melhor forma, dando também toda a assistência técnica neste sentido.

**E quais serão as vantagens que isto trará a Cabo Verde?**

Muitas. Basicamente, é um passo seguinte na democracia a dar continuidade à Constituição da República. A democracia sairá reforçada, com maior expressão popular junto dos municípios, são criados os Conselhos de Concertação Social Municipal, em que os munícipes poderão participar. Este aspecto é bastante importante porque trazemos a participação da sociedade civil de forma mais activa. Temos também o funcionamento dos próprios municípios e novas funções atribuídas, de que já falei. As Assembleias Municipais serão reforçadas. O Estatuto dá resposta à reivindicação que existe nas Assembleias Municipais de terem autonomia a nível financeiro, orçamental. Hoje [11 de Julho] estamos aqui reunidos para debater esta proposta de lei, receber contributos, reunir o máximo de consensos. Queremos levar essa perspectiva municipal dentro da proposta, para quando chegar na Assembleia já estar, digamos assim, mais rica, e para que tenhamos um bom debate a nível da Assembleia Nacional.

**Reuniram-se com os municípios para a elaboração do Estatuto?**

Ouvimos a Associação Nacional de Municípios de Cabo Verde, como manda a lei, e temos estado em contacto também com os municípios. Eu, como Director-geral da Descentralização estive em vários municípios do país a fazer a apresentação da Estratégia Nacional de Descentralização e tive o prazer de receber vários subsídios dos órgãos das Assembleias Municipais, que participaram nessas apresentações. Temos estado em contacto com a sociedade civil e com as Câmaras Municipais de forma recorrente. Tivemos também, anteriormente, o Fórum de Finanças Locais em São Vicente, em que estiveram todos os Presidentes das Câmaras

Municipais e Presidentes das Assembleias Municipais. Não foi discutido o Estatuto, em concreto, mas o momento foi aproveitado para partilha de ideias de como melhorar o funcionamento dos municípios, para além das outras reformas legais. Então, como dizia, temos estado sempre em contacto directo com os municípios e também com a sociedade civil.

**A vossa proposta é diferente do projecto de lei do PAICV, que já foi entregue ao Parlamento. Que diferenças destacaria?**

Nós tentamos deixar de fora assuntos como a parte das eleições e também a questão de órgãos que tenham estatuto de órgãos políticos. A própria Constituição diz que deve ter legislação própria e, portanto, não devem estar no Estatuto. Não estava no actual e não incluímos.

## Outras propostas da Reforma

No âmbito da reforma do poder local, na qual se insere o Estatuto dos Municípios, enquadra também proposta da Lei de Bases do Orçamento Municipal e o Regime Financeiro dos Municípios. São “propostas que almejam adequar os recursos das autarquias locais à nova realidade e configuração do poder local, introduzindo a alteração dos critérios de repartição do Fundo de Financiamento Municipal, o regime de recurso ao crédito municipal e o estabelecimento de limites ao endividamento municipal”, explica a Ministra da Coesão Territorial.