ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PROJETO DE PROPOSTA DE LEI 104/XII – GOV, QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS, APROVA O ESTATUTO DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS, ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS DO ESTADO PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS E PARA AS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS E APROVA O REGIME JURÍDICO DO ASSOCIATIVISMO AUTÁRQUICO»

PARECER

Em 3 de setembro de 2012, a ANAFRE apresentou PARECER sobre o Projeto de diploma, ao tempo suscitado pelo XIX Governo Constitucional, que versava a matéria sobre a qual, nesta circunstância, se volta a pronunciar.

Então,

A ANAFRE afirmou esperar que, após aprofundada reflexão, reapresentaria o seu entendimento sobre o processo legislativo em curso, precisamente aquele cuja temática, assaz longa e complexa, constitui o título do presente documento.

A oportunidade chegou, agora suscitada pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

Então,

A ANAFRE preocupou-se em «*levantar algumas questões, suscitar dúvidas, acrescentar sugestões, oferecer propostas*».

Hoje,

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

A ANAFRE já sabe que as *questões* que levantou têm resposta no Artº 2º do presente diploma - Norma revogatória - registando a certeza de que a Lei 159/99, de14 de setembro e sucessivos diplomas de alteração têm morte anunciada na presença do presente Projeto e que a Lei das Autarquias Locais - Lei 169/99, de 18 de Setembro - e sequentes diplomas de alteração são, pelo mesmo, profundamente amputadas.

O que dela vai restar, são algumas franjas, decerto esfarrapadas, por certo desarticuladas, certamente desconexas e descontextualizadas.

Revisitando o Parecer anteriormente formulado e, ainda, no campo das *questões* aí levantadas, constata-se que a esperança então manifestada – poder conjugar, mais tarde, **a Lei das Atribuições e Competências** com outros diplomas reguladores da vida das Autarquias (Lei das Finanças Locais, Lei Eleitoral Autárquica, Estatuto do Eleito Local) – apenas se projeta na possível articulação entre as disposições do presente diploma com uma delas:

- **a Lei das Finanças Locais.**

Das expectativas da ANAFRE, é o que resta.

Uma e outra a consignar um retrocesso nos legais direitos das Freguesias, no alcance das suas justas aspirações.

Por isso, à deceção juntam-se as dúvidas, à desilusão alia-se o inconformismo.

Viveram (e ainda vivem) as Freguesias e a sua Associação Nacional um período de dura luta, na intenção séria e bem propositada de demonstrar ao legislador que não era de agregação de Freguesias que o País precisava para afastar as moléstias de que padecia.

Pelo contrário: se o País se encontrava desnorteado, numa encruzilhada sem sinais de orientação, o sentido certo para encontrar o "norte" era aquele que conduzia às Freguesias.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

O presente projeto de diploma visa, essencialmente e nos termos do seu título:

- recriar um novo Regime Jurídico das Autarquias Locais;
- estabelecer o regime jurídico de transferência de competências do Estado para as autarquias Locais;
- aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico;
- criar os Estatutos das Entidades Intermunicipais;
- bem como o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as entidades intermunicipais.

E, depois deste enorme elenco de objetivos, não compreende a ANAFRE por que razão o legislador não revogou, na íntegra, da Lei 169/99 e/ou a sua nova redação, a Lei 5-A/2002, deixando-as esfrangalhadas, retalhadas, esburacadas, dificultando a sua consulta e atirando o seu aplicador para um turbilhão de dúvidas na sua aplicação.

E passa a expor:

1 - A Proposta de Lei n.º 104/XII introduz uma série de cláusulas gerais e conceitos indeterminados.

Utilizando a cláusula geral "*promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações*" para definir as atribuições das autarquias locais - Artº 2.º - e, assim, também das Freguesias – Artº 7. – deixa por explicar qual o alcance de tal cláusula ou vem de encontro ao que as Freguesias e a ANAFRE se não têm cansado de proclamar: que a salvaguarda das populações e a satisfação dos seus interesses residem nas competências que forem conferidas às Freguesias e aos Municípios e que, pela via da proximidade, serão tão mais eficientemente atingidas quanto mais próximo estiver o seu promotor.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

A cláusula geral é positiva mas ela, sem mais, é um risco por ter um conteúdo demasiado vago. Importa que a proposta de lei concretize e indique o conjunto daquelas atribuições que se consideram consolidadas no âmbito de acção das Freguesias.

Tratar-se-ia de uma enumeração exemplificativa, tanto mais completa quanto possível, salvaguardando-se, todavia, a cláusula geral.

Por outro lado,

2 – A Proposta de Lei não é rigorosa nos conceitos jurídicos.

Importa clarificar, desde logo, a distinção entre as figuras:

- *"transferência de competências"*
- *"delegação de competências"*

(Titulo IV da proposta de lei).

3 – De seguida, tornar percetível o sentido de expressões como:

- "*delegação legal*" de competências
- "*competências atribucionais*", agora "*competências materiais*"?
- "*competências funcionais*", agora "*competências de funcionamento*"?
- "*intangibilidade das atribuições*"

E, ainda, a distinção entre:

- *"delegação de competências",*
- *"delegação legal"*

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

- *"acordos de execução"*

Para que o consultor/aplicador não seja obrigado a socorrer-se de presunções que não são o melhor caminho para uma interpretação que se quer esclarecedora, uniforme e universal.

Do mesmo modo:

4 – Sempre que está em causa a relação entre diferentes pessoas coletivas (Municípios e Freguesias, por exemplo) — cujo elemento diferenciador são as distintas *atribuições* — e detendo sempre, cada entidade, competências, que são poderes-deveres específicos para prosseguir as atribuições da pessoa coletiva a que pertence, terá de resultar claro que não está aqui apenas em causa uma transferência/delegação da *competência do órgão*, mas ainda da *atribuição (ou parcela da atribuição) correspondente*.

Por isso,

Parece-nos mais correto que, antes de se falar em transferência/delegação de competências, se deveria falar em transferência/delegação de *atribuições* quando está em causa a relação Município/Freguesia.

Pois:

O que carateriza a figura da delegação é a de, por sua via, o órgão titular da competência (órgão delegante, que pertence sempre a uma determinada pessoa coletiva) permitir que outro órgão (o órgão delegado, no caso desta proposta de lei, pertencente a outra pessoa coletiva), exerça uma competência que continua a ser sua.

5 – Procurando entender a figura jurídica criada *ex novum* - a delegação legal de competências prevista na proposta – somos levados a pensar que este mecanismo não corresponde a um *reforço das atribuições das entidades delegadas* – *in casu*, as

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

Freguesias - funcionando, antes, como um instrumento por via do qual se colocam as entidades delegadas a prosseguir fins (atribuições) das entidades delegantes (no caso as Câmaras Municipais).

Essa delegação legal só será de admitir se forem objeto de um **contrato equitativo**, ou seja, se as tarefas a exercer pelas Juntas de Freguesia forem devidamente avaliadas, nomeadamente quanto ao custo do seu exercício e, assim, acompanhadas do correspondente montante financeiro.

De onde decorrerá essa garantia?

6 – O facto do legislador pretender que as Freguesias se invistam nas atribuições da promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações «*em articulação com o município*», - **Artigo 7º - Atribuições da freguesia** – mereceu reparo aquando da primeira pronúncia da ANAFRE.

Suscitando-se a dúvida de poder aquela "articulação" representar alguma forma de subordinação institucional, não poderia a ANAFRE e as Freguesias discordarem mais desta pretensão, quando se trate do exercício de atribuições para cujo desenvolvimento, têm competências próprias.

Por isso,

Continua a propor-se que, no cumprimento dos princípios da legalidade constitucional e da independência, o texto do Artº 7º veja seu término em «*respetivas populações*».

7 – Quanto ao elenco das competências próprias a atribuir às Freguesias, esperava a ANAFRE que nele participassem todas aquelas que as Freguesias ora desempenham pela via da Delegação de competências e que, comprovadamente, são desenvolvidas pelas Freguesias com maior celeridade e com uma relação custo/benefício imbatível em qualquer outro nível da Administração Local ou Central.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

Por isso, a ANAFRE as relacionou e descreveu no documento de apoio que transportou para as conversações com Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado das autarquias Locais e que, a título informativo, ousa anexar.

8 – No que à sistematização das competências dos órgãos das Freguesias respeita, apresentou a ANAFRE, no documento anterior, a sugestão de uma outra organização, semelhante à que reflete o critério usado na lei ainda em vigor

Abonámos razões de boa técnica jurídica, de facilidade na consulta e melhor acesso aos diplomas, que devem ser facilitadores da consulta e aplicação da lei.

Tal sugestão, não a vimos acolhida.

9 – Mas registe-se que:

Em boa hora acolheu o legislador a proposta da ANAFRE quanto à retirada da aprovação das alterações ao Orçamento da Freguesia pela Assembleia de Freguesia, a exemplo da lei em vigor que não tem sido geradora de qualquer conflito entre os Órgãos da Freguesia.

10 – Vem a ANAFRE, desde há muito, invocando a necessidade das Freguesias recorrerem a **crédito de média e longa duração,** mormente, quando possuírem condições e reunirem requisitos que, com segurança, garantam o seu cumprimento.

E são muitas as que possuem tal capacidade. Necessário é que se encontrem as regras para tal procedimento.

Esta conjuntura é frequentemente ditada pela necessidade de se proceder a obras de maior ou menor vulto, as quais, sem recurso ao crédito, podem absorver, na íntegra, toda a capacidade orçamental anual da Freguesia.

Falamos, por exemplo, no alargamento dos cemitérios paroquiais, nas reparações dos edifícios sede, nas capelas mortuárias, outras de cariz social., e nas competências

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

especialmente transferidas para as Freguesias de Lisboa, em cujo elenco se consideram as reparações nos edifícios escolares.

Bastará atender que essa faculdade é concedida aos Municípios e que grande percentagem do seu número é infinitamente menor que algumas Freguesias. Como é menor o seu orçamento.

Assim, porque a limitação do acesso ao crédito de médio e longo prazo é limitativo do bom funcionamento das Freguesias e da sua capacidade de investimento,

A ANAFRE propõe que seja retirada do corpo da alínea c) do Artº 9º a expressão «*de curto prazo*».

11 – Desde há muito se vem anunciando a extinção da **Comissão de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses,** medida que a ANAFRE não só tem suscitado como apoiado.

Todavia, a alínea p) do Artº 9º mantém a previsão da sua existência.

A questão da criação e construção dos símbolos das Freguesias deve revestir-se de duas perspetivas: perspetiva histórica e identificação da população local, isto é: conhecimento e sentimento, com predominância do segundo.

Assim não tem sucedido, porém. Predominando sempre e a final, a vontade/opinião daquela Comissão, andam as populações de muitas Freguesias desagradadas, inconformadas e, até, mal identificadas com os símbolos impostas pela Comissão.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

Entende a ANAFRE que, estando na ordem do dia a extinção de Comissões, Institutos, Empresas Públicas e outras entidades, é oportuno extinguir-se, também, a atrás citada, criando-se outro modelo de cooperação para a criação de símbolos e representações.

12 – Considerando que as Freguesias promovem, como devem promover a gestão, conservação, reparação e manutenção dos equipamentos a que aquelas alíneas concernem mas, também, as de outros tais como cemitérios, salas mortuárias, espaços desportivos, e de cariz social, acima referenciadas,

Entende a ANAFRE que a lei deve ser coerente e elencar aquelas outras infraestruturas na relação do Artº 16º.

Se a preocupação essencial da lei é ser exemplificativa e não taxativa, pelo menos, deve o legislador criar e integrar uma alínea, que considere «*gerir conservar e promover a reparação de* ***outros equipamentos***».

13 – Podendo, embora, não caber no âmbito da presente lei, não pode a ANAFRE deixar de vincar a opinião, sempre manifestada, de que, aqui - ex. na alínea jj) - ou em lei avulsa, **devem as transferências das verbas respeitantes às operações de recenseamento eleitoral e atos eleitorais e referendos ser transferidos diretamente para as Freguesias** e não por interposta entidade, critério que conduz ao seu nunca chegarem ou chegarem mutiladas aos cofres dos seus legítimos destinatários – as Freguesias.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

14 – No encalço do explanado no nosso ponto 11 e, de igual modo, quando se trate da construção de equipamentos que integrem o património da Freguesia, devem acrescer aos equipamentos citados **no nº 2 do Artº 16º**, todos os equipamentos referidos naquele ponto: cemitérios, espaços para culto dos mortos, espaços desportivos, de cariz social e outros.

15 – Outras previsões a considerar no Artº 16º

Gostaria a ANAFRE de ver considerada, no elenco das competências do Órgão Executivo com a devida autorização do órgão Deliberativo,

A constituição de protocolos de geminação, amizade, cooperação ou parceria entre Freguesias com similitudes ou afinidades, quer ao nível das suas designações, quer quanto ao orago da Freguesia ou a outras características de índole, cultural, económica, histórica ou geográfica.

16 – Artº115º – Delegação legal

Aqui chegados, retomamos a ideia, já patenteada, de que este conceito necessita ser explicado quanto ao conteúdo e espírito que encerra e explicitado quanto à sua operacionalização.

Não entende a ANAFRE como pode outra entidade ser obrigada – ainda que por força da lei – a delegar competências que são suas.

Por isso, a interpretação desta norma não é imediatamente apreensível, tanto mais que o seu desenvolvimento se articula com a transferência de receitas a operacionalizar não por força da lei mas por força da vontade daquela entidade.

Porque esta situação atenta contra critérios de coerência e racionalidade, dúvidas se colocam:

- Que fazer quando o acordo – Artº 116º - não for conseguido?

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

- Quem se coloca em situação de ilegalidade: a Freguesia ou o Município?
- Que sanções para quem desobedeça à lei?
- Quem pode impor ao Município a transferência das competências legalmente determinadas?
- Quem tem legitimidade para obrigar cada uma das partes ao cumprimento da legalidade?
- Sendo os equipamentos do domínio público ou privado do Município, como pode a lei impor a sua administração pela Freguesia?
- E se cada Freguesia, individualmente, não estiver interessada em desempenhar algumas dessas competências, a lei pode obrigá-la?
- E se ela não tiver meios nem conseguir o acordo previsto com a Câmara Municipal?

17 – Registe-se o acolhimento da proposta respeitante à expressa referência da duração dos protocolos de delegação de competências - Artº 119º - a duração do mandato.

Sem abdicar, a ANAFRE reitera na proposta de que:

As Competências que, até aqui, preenchiam os protocolos de delegação de competências, devem constituir competências próprias e universais das Freguesias.

Tal como a ANAFRE sempre tem afirmado, propondo.

Está demasiadamente comprovado que as Freguesias têm capacidade, criatividade e uma longa história de sucesso para contar no desempenho das competências transferidas através de protocolos de Delegação de competências estabelecidos com os Municípios.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

A FINAL:

Não considerando o Projeto de diploma muitas das normas contempladas na Lei 5-A/2002, de 11 de janeiro, questão já abordada supra e,

Não contemplando, também, os direitos de renúncia e suspensão do mandato (que constam atualmente da LAL).

Matérias que nos parece dever concentrar-se no diploma que especialmente rege o "REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS", somos de opinião que estas matérias deveriam concentrar-se no mesmo diploma.

O contrário, representará a sua fragmentação e a aceitação de leis avulsas que pulverizam e dispersam matérias da mesma realidade, em nada contribuindo para a facilitação da sua sistematização e aplicação do direito e da lei.

Por tudo quanto fica exposto, deixa a ANAFRE expresso o desejo de ver acolhidas as suas sugestões, condição e causa da favorabilidade do seu PARECER.

Lisboa, 6 de fevereiro de 2013

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

ANEXO I

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS DAS FREGUESIAS

revisão/proposta de trabalho

Para além das competências próprias que as Freguesias já exercem, nos termos das leis a elas atinentes, no âmbito do atual processo de discussão das novas competências a atribuir às Freguesias, propõe a ANAFRE que se considere a atribuição das seguintes novas competências, deixando em aberto a discussão de novas áreas:

1 - Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
2 - Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas;
3 - Manter e conservar pavimentos pedonais;
4 - Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
5 - Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos;
6 - Conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada nas vias municipais;
7 - Atribuir licenças:
   a) de utilização/ocupação da via pública;
   b) de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo;
   c) de atividade de exploração de máquinas de diversão;
   d) para recintos improvisados;
   e) de atividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados.
8 - Cobrar as respetivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal com audição prévia da Assembleia de Freguesia;

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

9 - Proceder ao licenciamento das seguintes atividades:

a) Venda ambulante de lotarias;

b) Arrumação de automóveis;

c) Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão;

d) Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre;

e) Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda;

f) Realização de leilões;

g) Guarda-noturno;

h) Realização de acampamentos ocasionais;

i) Realização de fogueiras e queimadas.

10 - Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos;

11 - Criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos;

12 - Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais;

13 - Promover e executar projetos de intervenção comunitária, nomeadamente, nas áreas da ação social, cultura, da educação e do desporto;

14 - Participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social no âmbito da Freguesia;

15 - Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados;

16 - Assegurar a realização das pequenas reparações dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;

17 - Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt