



PROPOSTA DE LEI N.º 212/XII – APROVA UM NOVO REGIME JURÍDICO DAS ASSEMBLEIAS DISTRITAIS

PARECER DA ANMP

A - PONTO PRÉVIO:

O Governo, através de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local, enviou no dia 3 de Março de 2014, à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a Proposta de Lei – Assembleias Distritais, solicitando que o parecer desta Associação fosse remetido até ao dia 12 de Março de 2014.

O parecer da ANMP foi enviado oportunamente ao Governo.

A Assembleia da República solicita agora o parecer sobre a Proposta de Lei em causa, incidindo sobre esta os comentários que se farão de seguida.

B - OBJECTIVOS DO GOVERNO INSERTOS NA PROPOSTA DE LEI:

- Proceder a uma racionalização das Assembleias Distritais, não só do ponto de vista estrutural mas também financeiro, no sentido da estrita preservação do seu núcleo constitucional de poderes deliberativos, a implicar uma eventual transferência de competências executivas que lhe foram sendo cometidas para o nível municipal, supramunicipal ou estadual, acompanhada da afectação do seu património e da consequente definição do regime legal aplicável aos seus trabalhadores;
- Fazer uma alteração do quadro jurídico das Assembleias Distritais e encontrar as soluções adequadas tendo em conta a diversidade de situações concretas em termos de património, nível e tipo de actividade e vínculos laborais que detêm os seus trabalhadores.
- Recentrar as competências das Assembleias Distritais num plano estritamente deliberativo, propondo soluções e alternativas de competências e de pessoal, por forma a concretizar o esvaziamento de conteúdo destas entidades, que passam a existir sem estrutura ou funcionamento permanente;
- Inibir as Assembleias Distritais de terem estrutura e património próprios, que, por isso, deixam de gerar despesa ou contrair dívidas, passando o respectivo



funcionamento a ver-se suportado apenas em termos de reunião das autarquias que delas fazem parte;

- Regular a situação dos trabalhadores, património e serviços das assembleias distritais;
- Respeitar a autonomia das assembleias distritais e das entidades receptoras, prevendo-se que as primeiras possam deliberar sobre o destino mais adequado para a transferência da respectiva universalidade jurídica indivisível e que caso que as segundas decidam não a receber, ou as assembleias distritais não se pronunciem, a mesma será reafectada primeiro para entidade intermunicipal ou município da capital do distrito e só subsidiariamente para o Estado.

C - COMENTÁRIOS DA ANMP:

- 1.** A Proposta de Lei em apreço parece acautelar, em abstracto, as diversas situações que se colocam relativamente ao destino dos trabalhadores, serviços e património. Entende contudo a ANMP que, nomeadamente, as matérias relativas à Universalidade (artigo 2.º), à ordem para a definição da Entidade Receptora (artigo 3.º) e para a determinação subsidiária da Entidade Receptora (artigo 5.º) deverão ser alteradas, pelos motivos que referiremos mais adiante neste parecer.
- 2.** Mais aprofundadamente, relativamente ao articulado da Proposta de Lei tecem-se as seguintes considerações:
 - a)** Artigo 1.º - A Proposta de Lei agora em apreço visa aprovar um novo regime jurídico das assembleias distritais, constante do Anexo ao diploma, regulando ainda a transição e transferência dos respectivos trabalhadores, serviços e património. Tratando-se de uma lei com tal objecto, entende a ANMP que toda a matéria alvo da actividade legiferante deveria constar do corpo do diploma, começando-se pelo regime jurídico das assembleias distritais e definindo-se de seguida a transição e transferência dos respectivos trabalhadores, serviços e património, não se remetendo para qualquer anexo, melhorando-se, assim, a técnica legislativa que é utilizada.
 - b)** Artigo 2.º - Estabelece-se neste artigo uma indivisibilidade da Universalidade jurídica, sendo esta constituída pelas «... situações jurídicas patrimoniais activas e passivas, materiais e imateriais, de que

as assembleias são titulares, os vínculos jurídico-laborais em que as assembleias distritais são a entidade empregadora.»

A previsão legal da indivisibilidade determina e impõe a transferência da Universalidade para uma única Entidade Receptora, não possibilitando a repartição dos elementos constitutivos dessa mesma Universalidade por várias Entidades Receptoras (admitindo-se, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º, excepcionalmente e fundamentadamente, que certos bens ou activos específicos sejam transferidos para uma outra Entidade Receptora diferente da que recebe a Universalidade).

Ora, entende e defende a ANMP que a Universalidade deveria ser divisível, propiciando-se que as várias componentes constitutivas dessa mesma Universalidade possam ser alocadas a diferentes Entidades Receptoras, nos termos que referiremos em nota ao artigo 3.º da Proposta de Lei.

- €) Artigo 3.º - Determina-se que as Assembleias Distritais deliberem e comuniquem ao membro do Governo, no prazo de 120 dias, a afectação da Universalidade a uma das seguintes Entidades Receptoras:
- Uma entidade intermunicipal cujo âmbito territorial coincida total ou parcialmente com a área do distrito;
 - Qualquer município do distrito;
 - Uma associação de municípios de fins específicos composta por municípios do distrito.

Conforme se referiu no comentário ao artigo 2.º, a Universalidade deverá ser divisível, para que as várias componentes constitutivas dessa mesma Universalidade possam ser alocadas a várias Entidades Receptoras.

Em tal âmbito, defende também a ANMP que a ordem pela qual está prevista a afectação da Universalidade (que deve ser divisível, nos termos expostos) deve ser alterada, modificando-se ainda o respectivo âmbito, de qualquer município do distrito para quaisquer municípios do distrito, preconizando-se a seguinte ordenação:



- Quaisquer municípios do distrito;
- Uma entidade intermunicipal cujo âmbito territorial coincida total ou parcialmente com a área do distrito;
- Uma associação de municípios de fins específicos composta por municípios do distrito.

Nesta conformidade, as várias componentes constitutivas da Universalidade poderiam ser alvo de afectação a municípios diversos, propiciando-se, desde logo, a alocação do património aos municípios em que o mesmo se localiza.

Tendo em conta a génese das assembleias distritais e a evolução do seu regime jurídico ao longo dos tempos, o património que foi sendo alocado às assembleias distritais teve origens diversas, muito dele resultante de donativos dos “concelhos”, bem como de dádivas e ofertas dos particulares.

Só a consagração da possibilidade de afectação desse património aos municípios em que o mesmo se localiza cumpre o desiderato de preservação da memória histórica, mantendo-se, da mesma forma, as finalidades a que tal património está adstrito em termos de utilização.

- d) Artigo 5.º - Consagra-se neste artigo uma determinação subsidiária da Entidade Receptora. Pelos motivos e fundamentos expressos anteriormente, também aqui se preconiza uma alteração da ordem das Entidades Receptoras, defendendo a ANMP a seguinte ordenação:
- O Município da capital do respectivo distrito;
 - A Entidade Intermunicipal em que se localiza a capital do respectivo distrito;
 - O Estado.

O n.º 4 do artigo 5.º estabelece também que se a entidade intermunicipal ou o município, notificados para o efeito, não rejeitarem a transferência no prazo previsto, esta opera-se obrigatoriamente para a favor da mesma. Ora, esta solução imperativa revela-se claramente



violadora da autonomia das autarquias locais e das entidades intermunicipais devendo, por isso, ser eliminada.

- e)** Artigo 6.º - Preceitua-se neste artigo sobre a transição do pessoal. Ora, tendo em conta as normas legais vigentes relativas à redução de trabalhadores nas autarquias locais, insertas na Lei do Orçamento do Estado para 2014, torna-se necessário articular tais normas legais com o conteúdo do preceituado neste artigo 6.º da Proposta de Lei, uma vez que este determina que «Os trabalhadores das assembleias distritais com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado transitam para a entidade recetora que aceite a Universalidade.»

Assim sendo, torna-se necessário prever expressamente nesta Proposta de Lei que os trabalhadores das assembleias distritais que transitam para a Entidade Receptora não se consideram abrangidos pelos limites previstos na Lei do Orçamento do Estado, designadamente em sede de redução de trabalhadores.

Por outro lado, salienta-se que devem ser salvaguardadas todas as situações actualmente existentes ao nível dos trabalhadores das assembleias distritais.

- f)** No artigo 11.º do Anexo refere-se que «As assembleias distritais extinguam-se automaticamente com a instituição em concreto das regiões administrativas ou em caso de revisão constitucional por força da qual seja revogada a imperatividade da respectiva existência.» Trata-se de uma norma sem valor jurídico acrescido, que se limita, em parte, a reproduzir o texto constitucional, inovando no entanto ao preceituar que as assembleias distritais se extinguem em caso de revisão constitucional por força da qual seja revogada a imperatividade da respectiva existência. Nesta última parte a norma é redundante, não se percebendo o porquê da sua inserção no diploma legal, uma vez que enquanto a Constituição não for revista mantêm-se obrigatoriamente as assembleias distritais.

- 3.** Sendo a Universalidade constituída, nos termos do definido no artigo 2.º da Proposta de Lei, entre outras componentes, por situações patrimoniais activas



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

e passivas, poderão existir nas actuais assembleias distritais, para além de dívidas a terceiros, empréstimos que tenham sido contratados e ainda não amortizados.

Por isso, preconiza a ANMP que esta situação deve ser ponderada, introduzindo-se um mecanismo nesta Proposta de Lei que excepcione dos limites do endividamento municipal os empréstimos que estejam na titularidade das assembleias distritais e que se transmitam para as Entidades Receptoras.

Coimbra, 31 de Março de 2014.