



## **PROPOSTA DE LEI – 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.

Realça-se que o prazo conferido é extremamente diminuto para uma pronúncia por parte da ANMP, tanto mais que esta Associação enviou a Proposta de Lei para os Municípios, Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, tendo em vista a sua auscultação sobre tão relevante temática.

**Por isso, atendendo ao prazo diminuto para a audição da ANMP, à importância desta matéria e ao facto da mesma revestir a forma de Proposta de Lei, este parecer da ANMP materializa uma primeira abordagem sobre esta temática, que será complementada posteriormente, aquando da audição pela Assembleia da República.**

#### **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 e consultivo, 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 pronunciarem, 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 4.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 I 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 5 e 6 do artigo 4.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 4.º da Proposta de Lei.

- c)** Artigo 4.º - Determina-se que as Assembleias Distritais deliberem e comuniquem ao membro do Governo, no prazo de 60 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.

Salienta-se, também, neste mesmo artigo 4.º, que a transferência patrimonial para qualquer uma das supra mencionadas entidades e a sua eficácia depende sempre do acordo da Entidade Receptora. É nesta manifestação de vontade por parte da Entidade Receptora que se salienta o seguinte: enquanto nas entidades intermunicipais a competência para aceitar a transferência pertence aos respectivos órgãos deliberativos, já nos municípios e nas associações de municípios a competência reside nos órgãos executivos.



Ora, para além de não se compreender a dicotomia, cumpre realçar que, se estiver em causa a transferência de recursos humanos, isso implicará sempre uma alteração ao mapa de pessoal da Entidade Receptora, sendo que a competência para a aprovar pertence ao órgão deliberativo.

De igual modo, se a transferência respeitar a bens imóveis de valor superior a 1000 RMMG, isso traduzir-se-á numa aquisição que exige a autorização da assembleia municipal. Por este motivo, seria conveniente que também a nível municipal, a competência para aceitar a transferência residisse na respectiva assembleia.

Ainda neste artigo 4.º, o prazo consignado (60 dias - sendo aconselhável que o legislador determine se o prazo corre nos termos do artigo 72.º do Código do Procedimento Administrativo ou se corre continuamente) é curto. Com efeito, sessenta dias para convocar o plenário e fazer uma proposta de destino da Universalidade (sabendo-se que é necessário um estudo prévio e que surgindo várias alternativas há que fundamentar cada opção, o que exige negociar com cada entidade até que se encontre aquela que aceite ser a Entidade Receptora da Universalidade), é manifestamente insuficiente. Por isso, considera a ANMP que o prazo concedido deve ser alargado, propiciando-se que o trabalho que será desenvolvido seja devidamente equacionado e ponderado.

- 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.

Para além desta questão de princípio, colocam-se ainda os seguintes problemas:



- O prazo de 30 dias é insuficiente para os órgãos reunirem e deliberarem sobre a matéria n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º);
- O projecto refere-se incorrectamente ao “*Presidente da Entidade Intermunicipal*”, figura que inexistente no quadro da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro (n.º 2 do artigo 5.º);
- Existe uma indefinição sobre a competência para aceitar ou rejeitar a transferência, pois o texto do projecto refere-se ao município, sem especificar se a pronúncia deve caber à câmara municipal ou à assembleia municipal (n.º 3 do artigo 5.º).

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 o ente faltoso, de forma imediata, definitiva e incondicional. Ora, esta solução imperativa revela-se claramente violadora da autonomia das autarquias locais e das entidades intermunicipais devendo, por isso, ser eliminada.

- e)** Artigo 7.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 7.º da Proposta de Lei, uma vez que este determina que «Os trabalhadores das assembleias distritais com contrato a termo ou contrato por tempo indeterminado transitam para a Entidade Recetora que aceite a Universalidade, mantendo o respetivo vínculo jurídico-laboral e estatuto jurídico.»

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.

- f)** No n.º 1 do artigo 1.º do Anexo I refere-se que «Enquanto a Constituição da República Portuguesa o exigir ou não estiverem



concretamente instituídas as regiões administrativas, subsiste a divisão distrital.» 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 mantêm enquanto a Constituição o exigir. 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.

- g)** Idêntica questão se coloca relativamente ao consignado no artigo 11.º do Anexo I da Proposta de Lei, norma que se considera também redundante e supérflua.
- 3.** Sendo a Universalidade constituída, nos termos do definido no artigo 2.º da Proposta de Lei, entre outras componentes, por situações patrimoniais activas 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, 12 de Março de 2012.