

Apreciação da AEDREL sobre o Projeto de Lei n.º 231/XIV/1.^a relativo à lei-quadro da atribuição da categoria de vila e cidade

Enquanto Associação que dirige a sua atenção para o estudo do Direito público e de outros ramos do conhecimento relevantes para a autonomia local, e consciente dos seus desígnios de valorização desta última, a AEDREL não poderia ficar indiferente ao diploma aqui em apreciação.

Nas linhas subsequentes serão apresentadas algumas reflexões sobre o mesmo, distinguindo, por um lado aquelas que (i) incidem sobre a generalidade do diploma e, por outro lado, (ii) as que se debruçam sobre algumas das suas soluções na especialidade.

A AEDREL regista com agrado a atenção que lhe é dada pela Comissão que cuida do Poder Local da Assembleia da República.

Passemos à apreciação do diploma.

I. NA GENERALIDADE

A primeira observação a relevar direciona-se à própria denominação do diploma, o qual se autointitula "Lei-quadro", pese embora tal classificação, não se podendo dizer que seja desajustada, poderá ser, no mínimo equívoca. Na realidade, o figurino constitucional de uma lei-quadro é o de uma disciplina fixada pela Assembleia da República, com natureza geral, abstrata e completa — nisto se distinguindo de outras "lei incompletas" (como as leis de bases)—, devolvendo para outros órgãos constitucionais (no caso, o Governo e as Assembleia Legislativas Regionais) a emanção de atos legislativos que, de uma forma mais densa, os concretize. As grandes opções de disciplina jurídica deverão ser traçadas pela primeira, quer sob a forma de princípios, quer sob a forma de regras atinentes nomeadamente a procedimentos a adotar, pelo que não será errado afirmar que, em geral, as leis-quadros são caracterizadas por um alto grau de pormenorização e por uma tendência para a completude. Ora, o diploma apresentado não se revê nestes parâmetros, de modo que importará clarificar estes aspetos. A questão não é de menor relevo, pois as leis-quadro, como é sabido, dispõem de valor reforçado.

Em segundo lugar, a menção, logo *ab initio*, no preâmbulo, à circunstância de que a atribuição da categoria de vila ou cidade a uma povoação não tem qualquer "impacto na sua organização administrativa ou na sua gestão autárquica" — reconhecendo-se-lhe mero "carácter simbólico" — poderá ser dispensável, afigurando-se, até, contraproducente. Com efeito, tal menção poderá contribuir para a perda de força normativa do diploma, principalmente se for tido em consideração que o mesmo se pretende afirmar, como acima se referiu, como uma "lei-quadro", constituindo parâmetro aferidor da validade de outros diplomas.

II. NA ESPECIALIDADE

No que se refere às concretas soluções normativas propostas, afiguram-se-nos relevantes as seguintes observações:

- i) Em primeiro lugar, a articulação entre o art.º 2.º (forma de elevação ¹) e o n.º 2 do art.º 8.º poderá revelar-se problemática. Isto porque o art.º 2.º apenas se refere à forma legislativa a ser utilizada e, indiretamente, ao órgão competente para disciplinar as matérias, nada referindo no que concerne à iniciativa legislativa, sendo de assumir que a mesma deverá seguir os trâmites constitucionalmente previstos (art.º 167.º, n.º 1, da CRP). Por sua vez, o art.º 8.º, n.º 2, prevê a possibilidade de as assembleias municipais e as assembleias de freguesia poderem deliberar a submissão de propostas nesta matéria. Ora, tal solução leva a questionar se se tratarão de verdadeiras "propostas de lei" — caso em que a norma seria inconstitucional por violação do já referido n.º 1 do art.º 167.º da CRP, pois os órgãos autárquicos não dispõem de competências de iniciativa legislativa — ou se se tratará apenas de requerimentos para que determinadas soluções possam constar das propostas apresentadas pelos órgãos constitucionalmente competentes (Deputados, Grupos Parlamentares, Governo, Assembleias Legislativas Regionais, uma espécie de "pré-propostas", portanto). Compreendendo-se a

¹ Do ponto de vistas linguístico-gramatical, questiona-se se não será mais adequada a expressão forma "da" elevação em detrimento de forma "de" elevação.

bondade da solução, poderia ser conveniente acrescentar um número 2. ao art.º 2.º para referir que a competência para a iniciativa legislativa não deixará de se fazer nos termos previstos na Constituição, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 2 do art.º 8.º.

- a. Questão que nesta sede também não está resolvida é a de saber qual a solução a dar aos casos de ausência de resposta às pretensões formuladas pelas assembleias municipais ou pelas assembleias de freguesia. Valerá o silêncio como indeferimento tácito das mesmas?
- ii) No que se refere aos parâmetros, critérios, indicadores ou requisitos que devem considerar-se verificados para que se possa efetivar a elevação a vila ou a cidade (art.ºs 5.º, 6.º):
- a. Pergunta-se se a verificação cumulativa (decorrente da utilização, no art.º 5.º, n.º 1, duas vezes, da conjunção "e") de atividade económica, cívica "e" cultural regular — a primeira das quais nos setores primário, secundário "e" terciário — não se revelará por vezes difícil de preencher;
 - b. Indaga-se se a existência de acessibilidades não deveria ser um indicador a considerar;
 - c. Como modo de reforçar a fixação de pessoas nos aglomerados em questão, sugere-se que os serviços públicos da administração central ou local, bem assim como os serviços hospitalares de urgência ou atendimento permanente, devam ser prestados *presencialmente* (em detrimento do atendimento remoto ou online, cada vez mais frequente e incentivado);
 - d. Sugere-se que a rede de transportes públicos coletivos tenha natureza local, designadamente urbana, suburbana, ou regional;
 - e. Não se alcança a relevância, neste contexto, da existência de cobertura por rede de vias cicláveis.
- iii) Somos de parecer que a introdução da possibilidade de ponderação excecional de critérios (art.º 7.º) poderá revelar-se problemática, introduzindo fatores de insegurança jurídica e potenciando eventuais

conflitos, principalmente quando se constata que a mesma assenta em parâmetros extremamente vagos, e até certo ponto discricionários, como "razões de natureza histórica ou cultural devidamente fundamentadas" ou "identidade cultural própria justificativa";

iv) Sugere-se que se concretize o modo como se deverá proceder à "auscultação" dos órgãos dos municípios e das freguesias em cujo território se encontram as povoações (art.º 8.º), designadamente no que se refere aos seguintes pontos:

- a. Forma (oralmente ou por escrito);
- b. Prazo;
- c. Possibilidade de apresentação de alterações ou "emendas";
- d. Consequências da eventual ausência de resposta por parte dos municípios e das freguesias.

Estas são algumas reflexões que a AEDREL entende pertinentes, sem prejuízo de outras observações de menor relevo, como, por exemplo, a menção no art.º 4.º às "cartas de foral", atendendo que as mesmas revelam entre si bastantes disparidade ao nível da concessão e reconhecimento, parecendo-nos um parâmetro pouco consistente, desde logo do ponto de vista histórico.

Braga, 7 de julho de 2023

A Direção da AEDREL