



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PROJETO DE LEI Nº 120/XII/1ª “REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE LISBOA”»

P A R E C E R

O Conselho Directivo da ANAFRE, correspondendo à solicitação que lhe foi feita no âmbito da promoção de consulta sobre a iniciativa legislativa referida supra, analisou o Projeto de Lei que:

- Estabelece os **princípios** fundamentais (Capítulo I; Artº 10º nº 1) que não-de nortear a reorganização administrativa de Lisboa;
- Se apresenta como um **modelo** (de governo, de distribuição) – Preâmbulo; Artº 1º nº 2; Artº 3º nº 1 e 2; Artº 16º;
- Determina as **medidas** (texto preambular; Artº 2º, nº2; título do Artº 4º) da sua exequibilidade.

Desta análise, resultaram algumas preocupações:

O documento estabelece **princípios**.

Decorre da filosofia e teoria do Direito que as leis têm duas características: universalidade (são gerais) e abstraticidade (suscetíveis de aplicação a casos diferenciados).

Na perspetiva da universalidade, de facto, o Projeto apreciando afirma revestir-se dessa característica, dispondo, no corpo articular, que a presente lei respeita o **princípio da universalidade**.

Apreciemos:

Qual o âmbito desta universalidade? O Concelho de Lisboa?

Considerando a existência, no nosso ordenamento jurídico, de Leis que regulam a criação e extinção de Freguesias - Lei nº 8/93, de 5 de Março, Lei nº 51-A/93, de 9 de Julho, por exemplo - a primeira das quais determina critérios, indicadores e limites, bem como as regras procedimentais para a sua criação, cujos limites territoriais de aplicação são o próprio universo territorial do País - de que a cidade de Lisboa é a própria cabeça - cumpre-nos perguntar se o objeto da Lei ora em Projeto, para além da sua vocação sectorial, cumpre e se enquadra nas normas gerais dessas Leis em vigor.



Verificando-se desvios óbvios a tal enquadramento, é questionável a legalidade, senão mesmo a constitucionalidade da Lei apreciada.

Ultrapassadas estas observações que deixamos para reflexão, cumpre-nos escarpelizar o Projeto de Lei nº 120/XII/1ª em análise.

São vertentes fundamentais do corpo da Lei:

- o novo **mapa** de Freguesias de Lisboa;
- as **competências** descentralizadas;
- os **recursos humanos** afectados;
- os **recursos financeiros** adjudicados.

➤ **Quanto ao primeiro - o novo mapa de Freguesias de Lisboa:**

A ANAFRE entende que não deve ser ingerente nesta matéria em virtude do acordo de vontades, livremente manifestadas pela maioria dos Eleitos nos Órgãos do Município de Lisboa.

Os critérios estabelecidos valem por si mesmos para o caso concreto do meio urbano de Lisboa e não pensamos o seu modelo replicável no restante território.

➤ **Quanto ao segundo - as competências descentralizadas:**

(Verifique-se que, na sistematização das normas, o assunto das “competências” se regula no Capítulo III e se estende entre os Art^{os} 10º e 12º. Há duas normas numeradas como Artº 11º. Assim, designá-las-emos como Artº 11º e Artº 11º-A)

A ANAFRE tem defendido, desde sempre, que, quanto à descentralização de competências para as Freguesias, o critério a adoptar deve ser o de converter em próprias as competências que as Freguesias desempenham, atualmente, no âmbito dos Protocolos de Delegação de Competências.

Nestes termos e considerando que as competências a descentralizar, do Município de Lisboa para as Freguesias do Concelho, tiveram por base o Protocolo de Contratualização de Competências celebrado entre a ANAFRE e a ANMP, nada, nesta vertente, nos cumpre observar.

Todavia, neste capítulo das competências em concreto, o Projeto de Lei suscita-nos algumas dúvidas de operacionalização que deixamos para análise.

A saber:



- **Artº 11º d)** «Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;»

O conceito de "limpezas" é muito abrangente.

Definir o seu âmbito, parece-nos imprescindível.

- **Artº 11º g)** «Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças 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, licenças de actividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de actividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respectivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal;»

A concessão de licenças deve obedecer a critérios previamente definidos que assegurem uniformidade de procedimentos e valores.

Parece à ANAFRE que o critério a seguir deveria consistir na replicação doutras situações já existentes e consagradas em Lei, designadamente a do Artº 6º, nº 1 da Portaria nº 421/2004, de 24 de Abril que estabelece os limites (máximo e mínimo), dos valores das taxas a cobrar no licenciamento de canídeos e gatídeos.

Apesar de entendermos que, no exercício de competências próprias, a regulação dos valores a praticar na cobrança de taxas e licenças, deve caber ao Órgão Deliberativo da Entidade com competência para a sua aplicação, em obediência ao **princípio da autonomia**, parece-nos que a fixação de um arco de valores, para a definição do montante das taxas, é não só desejável como indeclinável pois é o critério mais justo e menos diferenciador.

Não preconizando o presente Projeto de Lei qualquer critério para este efeito, é oportuno que interroguemos:

- Essa definição vai colher-se a Regulamentos Municipais? Uma vez mais se ofende o princípio da autonomia.
- Como se garante a uniformidade?

Ainda no que a este capítulo concerne, é propositado referir que o licenciamento de algumas situações previstas nesta alínea está precludido por Lei anterior – Decreto-Lei nº48/2011, de 1 de Abril - «Licenciamento Zero».

- **Artº 11º j)** «Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e



estabelecimentos de educação do 1º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade;»

Quanto à gestão do património, preocupa-nos saber se «a gestão, conservação e reparação», feitas à custa de receitas próprias das Freguesias, incidem sobre património próprio ou alheio. O mesmo é dizer se o património alvo continua na esfera jurídico-patrimonial do Município ou se é alienado para a mesma esfera das Freguesias, situação que reputamos de única e mais inteligível.

Todavia, atentos ao estatuído no Artigo “11º-A” do Projeto Lei, algum deste património está, desde já, subtraído a essa possibilidade.

Duma forma ou de outra, deverá o património aí considerado - equipamentos sociais - ser transferido para as Freguesias depois de devidamente reabilitado, à imagem do que acontece com a conversão das estradas nacionais em municipais e respectiva transição do domínio nacional para o domínio municipal.

- **Artº 11º r)** *«Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade;»*

Se às Freguesias se confere o poder de fazer “reparações”, sem distinguir entre reparações pequenas e grandes reparações, urge perguntar: A quem incumbe apreciar e avaliar, tecnicamente, as obras a realizar?

➤ **Quanto ao terceiro – Recursos humanos afectados:**

Dispõe o **Artº 14º, nº 1** *«A atribuição das novas competências às juntas de freguesia determina a transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos, mantendo a plenitude dos direitos adquiridos, designadamente o direito à mobilidade para quaisquer serviços ou organismos da administração central e local.»*

Sem por em causa a bondade da intenção, considera a ANAFRE que esta medida atenta contra o **princípio da autonomia** das Freguesias no que respeita ao recrutamento de pessoal para o desempenho das respectivas funções.

- **Artº 14º, nº 3** *«A efectivação da transição do pessoal cabe à Câmara Municipal de Lisboa, após consulta às juntas de freguesia envolvidas.»*

Aí se afirma que haverá “consulta” às Freguesias envolvidas.

Não chega! Nesta matéria, deve garantir-se a celebração de **acordo prévio** com as respectivas Freguesias.



É imperioso que as Freguesias saibam e aceitem o regime do vínculo laboral a estabelecer entre o pessoal trabalhador e elas próprias, enquanto entidade patronal:

- Destacamento?
- Regime de mobilidade?
- Contratação sujeita a procedimento concursal?
- Por que prazos?

➤ **Quanto ao quarto – Recursos financeiros adjudicados:**

O Artº 15º prevê: «*A atribuição das novas competências às juntas de freguesia implica a afectação dos seguintes recursos financeiros no primeiro ano do primeiro mandato após a entrada em vigor da presente lei: (e seguem-se)*»

O Projeto de Lei pode atentar contra o estatuído na Lei das Finanças Locais, Lei de valor reforçado, para todos os efeitos.

No que ao financiamento respeita, a Lei deve conter, explicitamente, a fórmula, a equação, a base de cálculo para a fixação dos valores das receitas que acompanharão a transferência das competências, tendo sempre presente o **princípio da equidade**.

Também para este efeito, as actuais Freguesias não foram ouvidas, através dos seus Órgãos: Junta de Freguesia e Assembleia de Freguesia.

Não demonstrando quais os critérios que sustentam o encontro dos valores a transferir, a Lei torna-se vulnerável a todas as vicissitudes futuras.

Parecendo-nos que, quanto às receitas para o ano de 2014, o legislador se socorreu da contabilidade analítica a partir das transferências respeitantes à Delegação de Competências, não nos parece ver no corpo da Lei qualquer norma que a tal vincule para os anos seguintes, descurando as necessárias garantias que assegurem essas transferências e respetivos montantes.

Tomando como verdadeiro que este Projeto resultou de acordo estabelecido entre o Município de Lisboa e as Freguesias do Concelho, poderia parecer que a ANAFRE nada teria a comentar.

Porém,

Porque o Conselho Diretivo da ANAFRE acompanhou, desde o início, o movimento reformador do Município de Lisboa, designadamente, através dos Presidentes de Juntas de Freguesia de Lisboa que integram aquele Órgão da ANAFRE, esta Associação



não pode deixar de sublinhar que o processo da reorganização administrativa do Concelho de Lisboa se reveste de um singular carácter de excecionalidade perante o Projeto de reorganização da Administração Local em curso, o que nos remete para as nossas afirmações iniciais.

As leis têm de ser gerais e abstractas. O paradigma de Lisboa está revestido de claro carácter de excecionalidade.

Um Estado de Direito não pode construir uma lei sectorial, que se aplique, apenas, à parte de um todo.

Um Estado de Direito tem de tratar por igual o que é igual e diferentemente o que é diferente.

As Freguesias são espaços onde vivem todos os Portugueses, onde a vida acontece.

As pessoas são a sua essencialidade.

NÃO PODEM AS PESSOAS SER DIFERENCIADAS PELO LUGAR ONDE MORAM OU PELAS POLÍTICAS DOMINANTES.

Perante a análise acabada de expressar e sem embargo de considerar que a Reforma da Administração em curso deve ter aplicação universal, gostaria a ANAFRE de ver clarificadas as dúvidas que coloca para, em consciência, emitir um Parecer sustentado e com verdadeira convicção.

Lisboa, 2 de fevereiro de 2012