



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

O impacto das transferências de competências entre autarquias de Lisboa: uma questão de fundo

Bruno Castro Pereira

Divisão de Arquivo Municipal/Câmara Municipal de Lisboa
Rua B, Bairro da Liberdade, lote 3 a 6, piso 0
1070-017 Lisboa
Tel: +351213807100
E-mail: bruno.miguel.pereira@cm-lisboa.pt

Daniel de Melo

Divisão de Arquivo Municipal/Câmara Municipal de Lisboa
Rua B, Bairro da Liberdade, lote 3 a 6, piso 0
1070-017 Lisboa
Tel: +351213807100
E-mail: daniel.melo@cm-lisboa.pt

Resumo

Pretende-se fazer uma breve análise ao quadro normativo que contextualiza juridicamente a mais recente Reorganização Administrativa que ocorreu entre autarquias de Lisboa, através da qual se procedeu à transferência ou delegação de competências do município para as freguesias. Observa-se, em paralelo, as repercussões desta reforma na transferência (pouco) acautelada da documentação/informação necessária para a prossecução das novas competências recebidas e partilhadas pelas freguesias e problematiza-se o seu impacto na constituição e separação dos fundos de arquivo do município e das vinte e quatro freguesias de Lisboa. Por último, indica-se sumariamente o apoio previsto pelo serviço de arquivo do município ao nível da gestão da documentação/informação das freguesias de Lisboa.

Palavras-chave: Reforma administrativa, transferência de competências, partilha de competências, Município de Lisboa, freguesias de Lisboa, fundo de arquivo

INTRODUÇÃO

Estamos perante uma matéria que suscita mais a problematização para a colocação de dúvidas do que a formulação de grandes afirmações. É assim por força da convicção gerada nas autarquias pelo legislador português, ao ter enquadrado solenemente a reorganização administrativa local sob o princípio da descentralização administrativa.

Dividimos, pois, este trabalho em duas partes que se traduzem, primeiro, num percurso normativo e, em segundo lugar, num percurso de arquivo. Não são duas direções de sentido único mas que se vão concatenando rumo a um destino comum.

Num primeiro momento, iremos centrar a nossa análise nos quatro instrumentos normativos representativos da essencialidade da reorganização administrativa territorial autárquica em curso. O objetivo desta exposição é demonstrar, de forma sucinta, por um lado, a ambivalência de vontades do legislador em relação ao que preconizou para o território nacional, em contraponto com aquilo que estabeleceu para a capital do país. Por



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

outro lado, verificar como é que esta realidade, pensada política e legislativamente, se está a refletir na sua aplicação, procurando ilustrar essa conjuntura com alguns exemplos práticos.

Num segundo momento, faremos o inevitável percurso de arquivo, lembrando matérias que porventura se pensaria estarem já abandonadas doutrinariamente, mas fazendo hoje mais sentido que nunca recuperá-las. É o caso da discussão em torno da natureza do organismo produtor de um fundo de arquivo, numa situação de gestão de documentos, no contexto específico da transferência de competências entre autarquias.

Por fim, daremos breve notícia do tipo de apoio que a Divisão de Arquivo Municipal (DAM) está a disponibilizar às juntas de freguesia de Lisboa.

1. PERCURSO NORMATIVO

1.1. A reorganização administrativa territorial autárquica, segundo a Lei n.º 22/2012, à luz do (novo) regime jurídico das autarquias locais, dado pela Lei n.º 75/2013

Primeira questão: estará em curso uma verdadeira descentralização administrativa?

Se nos detivermos nos objetivos da reorganização administrativa territorial autárquica, segundo a alínea b), do artigo 2.º, da Lei n.º 22/2012 – já agora, ao longo de todo o diploma –, onde se dispõe o *alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos*, o que se antevê é, de facto, uma vontade política de descentralização.

No entanto, numa leitura apressada ao diploma que reformou o regime jurídico das autarquias locais – Lei n.º 75/2013 –, poderíamos ficar com a sensação de que o *take off* descentralizador do Estado seria mesmo para avançar.

Todavia, se o primeiro diploma (Lei n.º 22/2012) instituiu a *obrigatoriedade da reorganização administrativa ao território das freguesias* (artigo 1.º, n.º 2), a Lei n.º 75/2013, veio restringir fortemente o núcleo essencial da autonomia autorreguladora autárquica ao introduzir – embora na continuidade¹ – a figura da delegação legal de competências como regime-regra. É o que se extrai do seu artigo 132.º, n.º 1, em que se consideram *delegadas nas juntas de freguesia as seguintes competências das câmaras municipais*, que são enumeradas ao longo do preceito.

Ora, numa leitura mais atenta e cuidada, obtemos um retrocesso no avanço dado inicialmente. Se a intenção do legislador, através da Lei n.º 22/2012, era antecipar a concretização do princípio da descentralização, previsto constitucionalmente (cfr. artigo 237.º², da Lei Fundamental), o que seria de esperar, de seguida, era a sua estabilização no diploma de enquadramento e regulação geral do poder local (Lei n.º 75/2013).

Numa breve alusão à diferença entre transferência e delegação legais de competência, socorremo-nos do Direito Administrativo, numa obra de referência (AMARAL, 2008, 841), referindo-se a este propósito que: «(...) a *transferência legal de competências é definitiva – até que uma lei porventura disponha em sentido contrário –, enquanto a delegação de poderes é precária, pois é livremente revogável pelo delegante.*» Não é, pois, difícil ficar com a ideia de que o regime da delegação é mais restritivo que o da transferência. Num caso, temos uma transferência, sem mais, que permite um exercício de competências verdadeiramente autónomo, noutro temos uma figura afim, de transferência mitigada, condicionada pelos poderes ao dispor do órgão delegante, de entre os

¹ Cfr. Lei n.º 169/99 (revista e republicada pela Lei n.º 5-A/2002), entretanto modificada pela entrada em vigor da Lei n.º 75/2013. Saliente-se que a revisão do regime jurídico das autarquias locais fez com que se compilasse numa única lei o regime da transferência de competências do Estado para a administração local e para as entidades intermunicipais. Este facto acarretou a revogação da Lei n.º 159/99, que estabelecia o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

² Diz o n.º 1 do artigo, que «*As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização.*» A redação do artigo 237.º foi introduzida pela Revisão Constitucional de 1997. No entanto, o princípio da descentralização já vinha referenciado desde a Lei Fundamental de 1976...



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

quais, se contam o poder de orientação, de avocação e de revogação³. Numa palavra, a delegação legal não é descentralização.

Num tempo particularmente enfático, para não dizer fundamentalista em alguns casos, no que respeita à transposição das regras europeias para a ordem interna, esperamos que o legislador português não tenha secundarizado definitivamente os fundamentos da Carta Europeia da Autonomia Local⁴. Com efeito, notemos a interpretação que o mesmo autor (AMARAL, 2008, 558) já fazia ao abrigo da revogada Lei n.º 159/99: «*Uma coisa é certa: o princípio da descentralização, que constitui a ideia-força da reforma corporizada na LQTACA [Lei n.º 159/99 – Lei Quadro de Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias] não passará do papel enquanto não forem criadas as condições, materiais e humanas, efetivas para um verdadeiro reforço das atribuições autárquicas. Exigir dos municípios o desempenho de tarefas para as quais não dispõem de meios necessários e suficientes é atentar contra o princípio da autonomia local (art. 235.º, da CRP) e representa uma grave atitude de desresponsabilização do Estado em face do imperativo geral de prossecução do interesse público com respeito pelos direitos dos particulares (art. 266.º, n.º 1, da CRP).*» Volvidos dezassete anos de experiência com a LQTACA⁵, será que o paradigma mental e organizacional do Estado mudou assim tão significativamente, para justificar um (novo) regime jurídico das autarquias locais, tal qual vem agora configurado na Lei n.º 75/2013?

1.2. A reorganização administrativa de Lisboa segundo a Lei n.º 56/2012

Segunda questão: terá Lisboa um regime especial em relação às restantes autarquias do país?

Vejamos o que afirma o Professor António Cândido de Oliveira, em jeito de resposta. Num artigo publicado no *Jornal Público* (2014-01-03), reforça a ideia de que, à primeira vista, quem ler a Lei n.º 75/2013, designadamente o seu artigo 132.º, concluirá que as competências que passam para as freguesias serão exercidas em exclusividade pelas mesmas. Segundo o autor, concluirá mal, referindo que «*Não é de estranhar, pois, que as câmaras municipais não só continuem a exercer estas competências objeto de 'delegação legal' como andem a trabalhar estas matérias com as freguesias para chegarem a um acordo. Todas menos uma: Lisboa.*» Mais: «*A Câmara Municipal de Lisboa não tem esse problema, pois estas competências no território do município de Lisboa são próprias das freguesias. São próprias, isto é, são exercidas por direito próprio por cada uma das freguesias de Lisboa.*»

A Lei n.º 56/2012 vai, de facto, ao encontro do espírito legislativo da Lei n.º 22/2012 representando, por assim dizer, uma certa sequência positiva na vontade descentralizadora do Estado. É a interpretação que decorre da leitura conjugada dos artigos 1.º, n.º 1, 4.º, alínea b) e 12.º deste diploma. Em todos eles há um denominador comum, com a presença da expressão *competências próprias* ou *novas competências*. Decorre daqui, que o regime-regra da Lei n.º 56/2012 é o da transferência de competências e não o da delegação⁶.

O problema é que o carácter individual e concreto desta lei, faz com que apenas as freguesias da cidade de

³ Para mais desenvolvimentos, cfr. o Capítulo IV (artigos 44.º a 50.º), do Novo Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015), intitulado *Da delegação de poderes*.

⁴ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90. Atente-se principalmente na leitura dos artigos 2.º a 4.º da Carta, onde veem definidos os eixos fundamentais da natureza e âmbito do conceito de autonomia local.

⁵ Sobre a LQTACA, outros autores (neste caso, PARDAL, Sidónio e ESTEVES, José Poças – *Ser autarca: missão e desafios*. Lisboa: GAPTEC e SaeR, 2013) também afirmavam de forma elucidativa que «*(...) a aplicação deste diploma está longe de ter sido totalmente alcançada, comprovando que esta operação não é tão fácil nem tão rápida quanto seria desejável, não só para melhorar a eficiência dos serviços aos níveis regional e local, mas também para proporcionar maior agilidade e capacidade de desempenho ao Governo, libertando-o de responsabilidades e de tarefas deslocadas ao nível central e que lhe tolhem a disponibilidade de atuação para tratar da política de Estado e defender os superiores interesses do país na esfera internacional. Não é fácil ou rápida porque enfrenta resistências à mudança em múltiplos e diversos nichos de natureza corporativa, para os quais o escrutínio da descentralização causa incómodo.*» p. 81.

⁶ Note-se que o regime da delegação de competências também vem referido neste instrumento normativo (cfr. artigo 14.º), mas a sua aplicação afigura-se de acionamento em casos excecionais ou acessórios e, se quisermos, opcionais, por parte da Câmara Municipal de Lisboa.



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

Lisboa possam usufruir verdadeiramente do princípio da descentralização, exercendo competências próprias. As restantes freguesias do país terão que (continuar a) celebrar acordos de execução⁷, para exercerem competências que são meramente delegadas ficando, de certa maneira, *tuteladas* hierarquicamente pelos municípios.

1.3. A Deliberação n.º 6/AML/2014

Terceira questão: como é que o município de Lisboa decidiu efetivar a transferência de competências para as juntas de freguesia?

O ponto 15 das disposições finais, da Deliberação n.º 6/AML/2014⁸, da Assembleia Municipal de Lisboa, expõe que «(...) a transferência de competências para as freguesias de Lisboa efetiva-se por **auto de transferência**, do qual deve constar o respetivo elenco das missões, espaços, vias e equipamentos de **natureza não estruturante**, bem como o elenco de direitos e garantias dos trabalhadores que visam assegurar a plenitude de direitos adquiridos consagrada no artigo 16.º da Lei 56/2012.» Quer dizer que os presidentes das juntas de freguesia, da cidade Lisboa, deputados por inerência à Assembleia Municipal, para além de procederem à ratificação dos princípios e normas constantes na Lei n.º 56/2012, também densificaram os critérios técnicos e operacionais da transferência de competências.

Grosso modo, as áreas⁹ dentro das quais incidiu a transferência de competências foram as seguintes:

- Manutenção e limpeza do espaço público;
- Gestão e manutenção de equipamentos;
- Licenciamento de proximidade;
- Habitação e intervenção comunitária.

Chamamos a atenção para uma ressalva que é necessário valorizar no ponto 15 da disposição final, acima transcrito, mais precisamente na passagem que refere que as competências transferidas apenas recaem sobre um *elenco de missões, espaços, vias e equipamentos de natureza não estruturante*. Significa, *a contrario*, que o elenco de missões, espaços, vias e equipamentos de natureza estruturante continuam a fazer parte da gestão municipal. E não é coisa pouca, porque ainda se trata de um elenco bastante considerável¹⁰.

Dada a abrangência significativa da designada *natureza estruturante* das missões, espaços, vias e equipamentos que permanecem sob a gestão camarária, não é com surpresa que se repita constantemente uma determinada expressão orientadora nos guias técnicos, elaborados pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), para apoiar a aplicação da reforma administrativa. Ora vejamos. No guia para o licenciamento de proximidade: «*As Juntas de Freguesia e a Câmara Municipal repartem a responsabilidade do licenciamento de proximidade na cidade de Lisboa*.¹¹»; no guia para a manutenção e limpeza do espaço público: «*As Juntas de Freguesia e a Câmara Municipal repartem a responsabilidade da manutenção e limpeza do espaço público da cidade*.¹²»; no guia para a gestão e manutenção de equipamentos: «*As Juntas de Freguesia e a Câmara Municipal repartem a*

⁷ Cfr. artigo 133.º, da Lei n.º 75/2013.

⁸ [Em linha]. Disponível na www: <URL: www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa.

⁹ Para não surgirem confusões interpretativas, importa esclarecer que o agrupamento das competências nessas áreas não se traduziu na transferência das áreas em si mesmas. Optou-se, isso sim, em agrupar as competências por áreas temáticas, sendo que foram criados guias explicativos para cada uma delas. Os guias encontram-se disponíveis para consulta na www: <URL: www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa.

¹⁰ Cfr. o elenco no Anexo 2 da Deliberação, p. 5 a 17.

¹¹ Câmara Municipal de Lisboa. (2015). *Guia da Reforma Administrativa de Lisboa: licenciamento de proximidade*. Lisboa, p. 3. [Em linha]. [Consult. 26 Set. 2016]. Disponível na www: <URL <http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-licenciamento-de-proximidade>.

¹² Câmara Municipal de Lisboa. (2016). *Guia da Reforma Administrativa de Lisboa: manutenção e limpeza do espaço público*, p. 3. [Em linha]. [Consult. 26 Set. 2016]. Disponível na www: <URL <http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-manutencao-e-limpeza-do-espaco-publico>.



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

responsabilidade de gestão dos equipamentos públicos existentes na cidade de Lisboa.¹³; no guia para a habitação e intervenção comunitária: «*As Juntas de Freguesia e a Câmara Municipal são **corresponsáveis** pela intervenção comunitária na cidade de Lisboa.¹⁴*»

Esta corresponsabilidade, tão intensa, não derroga de forma alguma o sentido dado pelo legislador à reforma administrativa da cidade Lisboa, mas a densificação de critérios que a Assembleia Municipal votou na Deliberação n.º 6/AML/2014, pode levar à institucionalização de uma *praxis* administrativa que, com o tempo, se pode cristalizar na gestão do território, correndo-se o risco de transformação das juntas de freguesia em autênticos departamentos municipais.

1.4. Dois casos práticos

Quarta questão: como é que se tem revelado o exercício das competências transferidas por parte das juntas de freguesia?

Para responder à questão formulada, nada melhor que remediar o assunto com alguns casos práticos. Mas antes disso, voltemos por um momento à Deliberação n.º 6/AML/2014, designadamente o ponto 10, das disposições finais, o qual transcrevemos de seguida:

*«De modo a garantir a **partilha de informação** necessária a uma gestão integrada da cidade no âmbito da prossecução das competências do município e das freguesias de Lisboa, nos termos dos artigos 12.º e 13.º da Lei n.º 56/2012, devem ser utilizados os seguintes recursos informáticos:*

- a) *Aplicação de gestão, registo e consulta de processos de licenciamento municipal;*
- b) *Aplicação de gestão de ocorrências e pedidos de intervenção, aplicação que permite, aos munícipes, reportar de forma direta situações que exijam reparações ou manutenções na cidade, seguir a evolução da resolução destas situações, e garantir a articulação entre os serviços responsáveis pela sua resolução; (...)*

Por conseguinte, salvo melhor opinião, o que parece estar em causa é uma conduta de dever-ser, imposta pela Assembleia Municipal, no sentido de as juntas de freguesia passarem a utilizar os mesmos sistemas de informação da CML, pelo menos nas áreas definidas na Deliberação, designadamente no licenciamento de proximidade, na gestão de ocorrências e pedidos de intervenção solicitados pelos munícipes, entre outros.

Para dar conta da complexidade operacional a que as autarquias lisboetas ficaram sujeitas, reportamos de seguida dois exemplos de integração que estão a projetar consequências inevitáveis quer no entendimento teórico da natureza dos fundos arquivísticos como na sua própria organização.

1.4.1. O caso do Sistema de Gestão de Lisboa

O Sistema de Gestão de Lisboa (GESLIS) é uma aplicação informática que permite, através de diferentes módulos, o tratamento de informação de acordo com as necessidades específicas de cada unidade orgânico-funcional da CML. O objetivo desta ferramenta consiste na uniformização progressiva e sistemática da gestão de processos e expediente sendo que, nesta fase, apenas se concentra em serviços de coordenação territorial e de planeamento, gestão e reabilitação urbana. A ideia é fazer com que sistemas de informação paralelos – por exemplo, as aplicações de mera gestão de correspondência – sejam gradualmente encerrados para escrita, ficando apenas disponíveis para consulta.

Assim, os processos outrora criados pelos técnicos camarários no GESLIS, e já encerrados, assim como aqueles

¹³Câmara Municipal de Lisboa. (2016). *Guia da Reforma Administrativa de Lisboa: gestão e manutenção de equipamentos*, p. 3. [Em linha]. [Consult. 26 Set. 2016]. Disponível na [www: <URL http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-gestao-e-manutencao-de-equipamentos>](http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-gestao-e-manutencao-de-equipamentos).

¹⁴*Guia da Reforma Administrativa de Lisboa: habitação e intervenção comunitária*, p. 3. [Em linha]. [Consult. 26 Set. 2016]. Disponível na [www: <URL http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-habitacao-e-intervencao-comunitaria>](http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-habitacao-e-intervencao-comunitaria).



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

que continuam a ser criados, e os que se encontram em curso, desde a entrada em vigor da reforma administrativa, ficam alojados no servidor da CML. Acontece que o mesmo se aplica aos novos processos criados pelas juntas de freguesia. O armazenamento e manutenção de todos estes processos – criados por ambas as autarquias – são garantidos pelo servidor da CML.

Esta forma operacional deve-se principalmente ao facto de o município continuar a deter competências indispensáveis de gestão procedimental administrativa. Vejamos de que forma o confirmam os pontos 4 e 5 das disposições finais da Deliberação n.º 6/AML/2014:

«4. *Os espaços, vias e equipamentos não identificados como estruturantes na presente deliberação que estejam onerados por **contratos de concessão**, revestem natureza estruturante, mantendo-se sob a gestão do município, independentemente da respetiva cessação, atendendo à necessidade de gestão contratual planificada e centralizada numa única entidade.*

5. *Os espaços, vias e equipamentos não identificados como estruturantes na presente deliberação devem manter a sua função, estando qualquer alteração sujeita a **parecer prévio vinculativo**, da Câmara Municipal de Lisboa, delegável nos termos gerais.»*

1.4.2. O caso do sistema de Gestão de Ocorrências e Pedidos de Intervenção

O sistema de Gestão de Ocorrências e Pedidos de Intervenção (GOPI) corresponde a um processo de tratamento de ocorrências externas e internas de forma uniforme e transversal à CML. O GOPI centraliza as pequenas intervenções (ex.: pilaretes, descalçamento, etc.) em via pública, habitação ou equipamentos municipais que não sejam emergências. O GOPI é transversal a diversos serviços da CML, estando a sua coordenação a cargo da Unidade de Coordenação Territorial (UCT), e tem como principais benefícios a centralização dos pedidos numa única plataforma informática e a integração dispersa por diferentes serviços municipais.

Fixemo-nos no processamento e tratamento de ocorrências e pedidos de intervenção externos feitos pelos municípios.

Como as juntas de freguesias já utilizavam as suas próprias aplicações, vendo-se agora obrigadas a utilizar também esta aplicação, inicialmente arquitetada para o universo CML, provocou-se uma redundância crítica no âmbito dos procedimentos administrativos das juntas. É que a obrigação de as juntas utilizarem o GOPI, veio duplicar o trabalho dos seus colaboradores, que continuam a registar ocorrências e pedidos de intervenção nas suas próprias aplicações – no que diz respeito às missões, vias e equipamentos de natureza não estruturante –, mas como a CML continua ainda a deter competências decisórias relevantes (cfr. novamente pontos 4 e 5 da Deliberação), é natural que necessite de ter conhecimento de tudo o que também é registado nas juntas de freguesia.

Posto isto, tendo presente os instrumentos teórico-normativos que conduziram à reorganização administrativa das autarquias locais, conjugados com as dificuldades operacionais e funcionais da sua aplicação prática, já se verificaram alguns impactos na gestão da informação, quer do município quer das freguesias, que não podem ser ignorados. A longo prazo, um desses impactos será o comprometimento do património documental/informacional, por não se ter acautelado essa situação em nenhum momento legislativo e, de forma mais preocupante, em nenhum critério de densificação da reforma na Deliberação n.º 6/AML/2014.

Em suma, chegamos a um cenário que é o da dificuldade na identificação da pertença da informação produzida: fundo de câmara municipal ou fundos de juntas de freguesia?

2. PERCUROS DE ARQUIVO

2.1. Critérios para definir o organismo produtor de fundo de arquivo

Em 1977, *Michel Duchein*¹⁵ problematizou a questão dos fundos numa perspetiva teórica, indicando as suas

¹⁵ DUCHEIN, Michel – *Le respect des fonds en archivistique: principes théoriques et problèmes pratiques*. Gazzete des archives, N° 97 (2.º



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

implicações práticas, assim como apresentou as respetivas propostas de solução. Ao abrigo do princípio da proveniência, através do qual se entende que “...deve ser respeitada a autonomia de cada fundo ou núcleo, não misturando os seus documentos com os de outros.”¹⁶, *Duchein* propõe os seguintes critérios para definir um organismo produtor de um fundo de arquivo.

- a) Um organismo, público ou privado, deve possuir um nome e uma existência jurídica própria que resulte de um ato concreto e datado;
- b) Ter atribuições precisas e estáveis, definidas por um texto com valor legal ou regulamentar;
- c) A sua posição no seio de uma hierarquia administrativa deve estar definida com precisão através do ato que lhe deu origem, designadamente, a sua subordinação a outro organismo (...);
- d) Prever um dirigente com poder decisório e legitimado (...); ele deve poder tratar dos assuntos da sua competência, sem as ter que submeter automaticamente à decisão de uma autoridade superior;
- e) A sua organização interna deve, tanto quanto possível, ser conhecida e representada em organigrama.

Nos tempos modernos, outro elemento passível de ajudar à identificação de uma entidade pública produtora de um fundo de arquivo é o número de identificação fiscal - pessoa coletiva, criado para a identificação de transações financeiras e pagamento de impostos.

Tomemos, a título de exemplo, a mais recente reorganização administrativa do território das freguesias, através da qual se procedeu à criação de novas freguesias “por agregação ou por alteração dos limites territoriais”¹⁷, às quais foram automaticamente atribuídas este número de identificação, aquando do início de atividade.

Entendemos assim que, apesar de ser discutível a existência de um ou de dois fundos dentro de um município ou de uma freguesia, coincidentes com os órgãos colegiais deliberativos e executivos que os constituem (assembleia municipal e câmara municipal; assembleia de freguesia e junta de freguesia), matéria que *per se*, conduziria a uma interessantíssima reflexão, tanto os municípios como as freguesias cumprem com os critérios propostos por *Duchein*, não subsistindo qualquer dúvida quanto à legítima capacidade que estas entidades possuem para a criação de fundos de arquivo.

2.2. A transferência de competências entre organismos em funcionamento

Em matéria de gestão da informação/documentação, a disciplina prevê um conjunto de soluções para diferentes contextos de reestruturação na administração¹⁸, designadamente, a local. Restringindo-nos à passagem de competências de um organismo para outro, mantendo-se ambos em funcionamento, como sucede com o município e as freguesias de Lisboa, em regra, e segundo as orientações da entidade coordenadora e responsável pela definição da política arquivística nacional¹⁹, dever-se-ia proceder da seguinte forma.

Com efeito, sempre que se verifique uma transferência de competência, os documentos ou processos em tramitação, também reconhecidos sob a designação mais tradicional de “ativos” devem ser transferidos para o organismo recetor da nova competência para que a possa cumprir adequadamente. Da mesma forma, se deve proceder com os processos ou documentos alusivos a procedimentos encerrados e com contagem de prazos de conservação administrativa em curso que, na nossa leitura, representa a documentação “semiativa”, passíveis de ser consultados para uma tomada de decisão mais fundamentada.

Tomemos por exemplo, um pedido de licenciamento para a reconstrução de um imóvel, cuja administração transite de uma autarquia para outra, e que para a tomada de decisão fundamentada seja recorrente a consulta dos antecedentes constituídos por processos concluídos através de despacho decisório (seja ele de deferimento ou de indeferimento). Este conjunto documental, o processo em apreciação e os seus antecedentes, deve ser igualmente

trimestre. 1977), p. 71-96.

¹⁶ NP 4041. 2005. Informação e documentação – Terminologia arquivística. Conceitos básicos. Lisboa: IPQ. p. 16.

¹⁷ PORTUGAL. Leis, decretos, etc – n.º 2, art. 2.º da LEI n.º 11-A/13. D.R. I Série. 19 (13-01-28) 552(2).4

¹⁸ ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC [et al.] – *Guide de gestion des documents dans le cadre d’une restructuration municipale*. [Em linha]. Québec: Association des Archivistes du Québec, 2001, actual. 14 Fev. 2009.

¹⁹ DIREÇÃO-GERAL DE ARQUIVOS – *Orientações para a Gestão de Documentos de Arquivo no Contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado*. (2.ª edição) Lisboa: DGARQ, 2012.



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

transferido, passando a integrar o fundo do organismo recetor da nova competência, com a indicação ao nível da descrição, da alteração da história custodial, conforme previsto na ISAD(G)²⁰.

Porém, nestas matérias, frequentemente, nem tudo é preto e branco. Com efeito, é para nós evidente que a reforma administrativa entre autarquias de Lisboa deu lugar, mais do que à transferência de competências, à partilha das mesmas. E, como veremos de seguida, esta realidade, indissociável às práticas administrativas desenvolvidas, têm efetivas consequências na constituição dos fundos destes produtores.

2.3. Competências partilhadas entre o município e as freguesias de Lisboa

As áreas legalmente transferidas do município para as freguesias de Lisboa foram a manutenção e limpeza do espaço público, a gestão e manutenção de equipamentos, o licenciamento de proximidade e a habitação e intervenção comunitária. Contudo, e em rigor, nenhuma destas áreas foi transferida na sua totalidade ou passou a ser exclusiva de uma única entidade.

Pelo exposto, entendemos ser mais adequado definir esta atuação administrativa enquanto uma partilha das mesmas, distribuídas segundo um conjunto de critérios previstos na Deliberação n.º 6/AML/2014. Na verdade, as entidades envolvidas asseguram em conjunto, tanto de forma individual, exclusiva e paralela como de forma concertada, todo um vasto conjunto de competências, dentro de cada uma das áreas supramencionadas.

A título de exemplo, o licenciamento de proximidade, que se traduz na autorização para o exercício de atividades económicas ou para a ocupação temporária do espaço público ou privado para a realização de evento cultural, recreativo ou desportivo ou angariação de apoio social, é uma competência repartida pelo município e pelas freguesias de Lisboa.

Às freguesias compete a emissão deste tipo de licenças na sua área de intervenção, enquanto ao município, esta atividade administrativa tem lugar nas vias, espaços e equipamentos considerados estruturantes e que, por essa razão, permanecem sob a sua gestão, assim como nos equipamentos que se encontrem concessionados, nas situações que abranjam mais do que uma freguesia e no caso de eventos organizados ou co-organizados pelo Município de Lisboa.

Nestas situações, estamos perante uma nítida distribuição de similares mesmas competências e procedimentos administrativos, em função de critérios pré-estabelecidos, convencionados e aceites pelas partes interessadas, permitindo que cada uma das entidades envolvidas assegure paralelamente idênticas atividades, isto é, tanto o município, como as freguesias executam processos equiparados de forma isolada e autónoma.

Concretizando, a concessão da autorização de utilização/ocupação de espaço público compete à CML quando um evento é organizado ou co-organizado por esta entidade e/ou tenha lugar num espaço considerado estruturante da cidade, como sucede com o “Festival Rock in Rio” no Parque da Bela Vista, com a “Festa do Continente” no Parque Eduardo VII ou com as “Marchas de Santo António” na Avenida da Liberdade, cuja documentação produzida deverá integrar o fundo desta entidade.

Autorização similar, em concreto o licenciamento de recintos improvisados, é concedida pelas juntas de freguesias quando se trata de um arraial, por exemplo, no âmbito dos festejos de Santo António, mas que ocorra numa zona contígua à Avenida da Liberdade, integrando a respetiva documentação, pelo menos no plano teórico, como exploraremos adiante, o fundo da Freguesia de Santo António.

Outra realidade observada é quando a CML emite pareceres prévios, vinculativos e obrigatórios, em procedimentos da competência das juntas de freguesia em algumas zonas da cidade (Parque das Nações, Martim Moniz, Parque Eduardo VII, Avenida da Liberdade, Baixa/Chiado/Zona Ribeirinha e Belém).

Nestes casos, verifica-se a contribuição de duas entidades públicas no mesmo procedimento para a obtenção dos resultados desejados, isto é, um despacho final sobre uma permissão. Na verdade, para além da competência partilhada, estamos perante uma participação concertada entre duas entidades públicas na prossecução do mesmo fluxo de trabalho.

²⁰ CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS – ISAD(G): *Norma geral internacional de descrição arquivística*. 2.ª ed. Lisboa: IAN/TT, 2002.



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

Assim é, por exemplo, no caso de um festival a decorrer na Praça de Martim Moniz organizado pela “comunidade chinesa” residente. A instrução do processo de licenciamento de ocupação temporário do espaço público compete, no caso, à Junta de Freguesia de Santa Maria Maior, entidade dona do mesmo e responsável pela comunicação do despacho de decisão. Contudo, esta junta de freguesia deve, necessariamente, proceder à recolha do parecer prévio, obrigatório e vinculativo da CML, devido à Praça Martim Moniz ser considerada um espaço estruturante da cidade.

Vejamos, ainda, o que sucede ao nível da manutenção e limpeza do espaço público, em concreto na higiene urbana, em que, por exemplo, compete ao município a varredura e lavagem mecânica das vias e espaços públicos sob a sua gestão, enquanto às freguesias compete a varredura e lavagem manual das ruas e passeios da cidade.

Estamos novamente perante uma competência similar, assegurada por distintas entidades, distribuída sob os critérios acima referidos. Assim, caso se proceda à varredura do espaço contíguo ao jardim da Torre de Belém, compete à Junta de Freguesia de Belém assegurar essa atividade e, apesar da varredura manual ser, genericamente, competência das freguesias, caso esta decorra dentro dos limites do jardim da Torre de Belém, um espaço verde estruturante, caberá à CML assegurá-la.

Quando acima referimos que, no plano meramente teórico, a documentação produzida pelas freguesias, ao abrigo da prossecução das competências de licenciamento, de manutenção e limpeza do espaço público ou de outra legalmente prevista, dever-se-ia integrar nos respetivos fundos, aludimos ao facto destes procedimentos serem geridos ou operacionalizados, isto é, registados, tramitados e armazenados, em aplicações e equipamentos tecnológicos da CML, designadamente, em GesLis e GOPI, antes identificados.

Através desta abordagem, procurou-se dar cumprimento ao previsto nas disposições finais da Deliberação n.º 6/AM/2014, que defendem a promoção da partilha de informação para uma gestão integrada da cidade, potenciada pelo uso dos mesmos recursos informáticos.

Naturalmente, este modelo de atuação administrativa pode colocar em causa a pertença da informação legitimamente produzida pelas freguesias e, conseqüentemente, levantar dúvidas sobre a constituição e, em paralelo, sobre a distinção ou separação destes fundos de arquivo.

Não sendo necessariamente um problema, visto existir um consentimento ou um entendimento entre as partes, entenda-se o município e as freguesias de Lisboa, esta prática que se replica na administração pública, assinaladamente, aquando da gestão de plataformas comuns (Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (SIRJUE); Balcão do Empreendedor (BdE); Sistema Integrado de Informação das autarquias Locais (SIAL); Sistema de Identificação e Registo de Animais (SIRA); Sistema de Identificação de Canídeos e Felinos (SICAFE)) que são objetos de inserção de dados por múltiplas entidades da Administração Central e Local, não deixa de levantar uma problemática pertinente para futuras leituras, no que diz respeito ao impacto deste *modus operandi*, cada vez mais generalizado, nos fundos de arquivo das instituições públicas nacionais.

Esta realidade traduz-se numa zona cinzenta, em que fica indefinida a pertença deste património informacional, matéria que não foi salvaguardada a montante da Reforma da Administração de Lisboa, nos normativos aprovados pelo Município de Lisboa.

3. O APOIO DO SERVIÇO DE ARQUIVO DO MUNICÍPIO NA GESTÃO DA INFORMAÇÃO DAS FREGUESIAS

Uma referência, por último, ao pedido que o serviço de arquivo do município recebeu, já numa fase muito adiantada da implementação no terreno da reorganização administrativa, para apoiar as freguesias na gestão da informação/documentação, através de uma atuação formativa e de um acompanhamento especializado.

Para o efeito, foi elaborado um inquérito que auxiliou o diagnóstico de situação, através do qual procedemos ao levantamento das necessidades mais prementes. Estas redundaram na preparação de ações de formação a administrar, previsivelmente, no decurso do ano de 2017.

Estas ações, distribuídas em três módulos, versam sobre a aplicação do Plano de Classificação da Informação Arquivística da Administração Local, a apresentação de uma metodologia para a avaliação, seleção e eliminação



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

de documentos acumulados e, por último, orientações para o registo e a descrição da informação/documentação.

CONCLUSÃO

No contexto da reforma administrativa de Lisboa conduzida entre o município e as freguesias de Lisboa, sistematizamos algumas considerações genéricas sobre lacunas identificadas neste processo, umas ao nível normativo e outras, à falta de melhor designação, ao nível de “arquivo” ou da gestão do património documental/informacional.

1. A falta de enquadramento legal para a transferência específica dos “recursos informacionais/documentais, apesar dos recursos humanos e, de forma mais exaustiva, os financeiros, estarem devidamente salvaguardados.
2. A falta de enquadramento para a transferência específica dos “recursos informacionais/documentais na Deliberação n.º 6/AML/2014, normativo que densifica o disposto na Lei sobre a transferência de recursos humanos.
3. A falta de intervenção do serviço de arquivo do município por não ter sido incluído no processo de Reorganização Administrativa de Lisboa no sentido de precaver estas matérias em normativo.
4. A falta de planeamento para uma atuação criteriosa ao nível da incorporação da documentação para os fundos das freguesias, necessária ao exercício dos novos procedimentos, antes da execução da reforma administrativa ou aquando da operacionalização das competências transferidas/partilhadas.
5. A falta de formalização do apoio prestado pelo serviço de arquivo do município às freguesias, solicitado por algumas destas últimas entidades, que dificulta uma atuação com maior legitimação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª reimpressão da 3.ª Ed., Lisboa: Almedina, 2008, Vol. I.
- ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC [et al.] – *Guide de gestion des documents dans le cadre d’une restructuration municipale*. [Em linha]. Québec: Association des Archivistes du Québec, 2001, actual. 14 Fev. 2009. [Consult. 07 Set. 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://www.banq.qc.ca/documents/archives/archivistique_ged/publications/guide_de_gestion_documentaire.pdf>.
- DIREÇÃO GERAL DE ARQUIVOS – *Orientações para a Gestão de Documentos de Arquivo no Contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado*. (2.ª edição revista e atualizada) Lisboa: 2012. [Consult. 07 Set. 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2012-Orientacoes_ACE-v11.pdf>.
- DUCHEIN, Michel – *Le respect des fonds en archivistique: principes théoriques et problèmes pratiques*. *Gazette des archives*, N° 97 (2.º trimestre. 1977), p. 71-96.
- OLIVEIRA, António Cândido de – *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Ed., Coimbra: Coimbra, 2013.
- PORTUGAL. Leis, decretos, etc – DELIBERAÇÃO n.º 6/AML/2014. *BOLETIM MUNICIPAL*. N.º 1 (14-01-21)
- PORTUGAL. Leis, decretos, etc – LEI n.º 22/2012. *D.R. I Série-A*. 105 (12-05-30).
- PORTUGAL. Leis, decretos, etc – LEI n.º 56/2012. *D.R. I Série-A*. 216 (12-11-08).
- PORTUGAL. Leis, decretos, etc – LEI n.º 75/2013. *D.R. I Série-A*. 176 (13-09-12).

Título