

ASSUNTO:	Juntas de Freguesia. Fornecimento de material de limpeza às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar. COVID-19.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_8147/2020
Data:	25-09-2020

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“Vimos pelo presente solicitar esclarecimento no sentido de quem deve fornecer as soluções antissépticas de base alcoólica (SABA) e os desinfetantes de superfícies, aos agrupamentos escolares do 1º ciclo e aos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Ao abrigo da Lei 75/2013 artigo 16º, competências materiais, ponto 1 - compete às juntas de freguesia, alínea mm) fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar; o que fazemos. No nosso entender estes dois produtos não se enquadram em produtos de limpeza, mas sim em produtos de desinfeção.

Também questionamos se for do entendimento de V.ª Ex.ª, que sejam as juntas de freguesia a fornecer os referidos produtos, de onde vem o financiamento para as freguesias? Estamos a ser solicitados para fornecer os referidos produtos, o ano letivo estende-se até junho de 2021 o que implica uma verba financeira que as juntas de freguesia não têm de receita.

Cumpre, pois, informar:

A - Da competência das freguesias em matéria de fornecimento de material de limpeza às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar

De acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹, constituem atribuições da freguesia a promoção e

¹ Regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho,

salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município, dispondo esta autarquia de atribuições, nomeadamente, no domínio da educação (cf. n.º 1 e alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º do RJAL).

Assim, o RJAL estabelece, de entre as competências materiais das juntas de freguesia, que cabe a este órgão autárquico “Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar,” (cf. alínea mm) do n.º 1 do artigo 16.º).

Esta previsão legal vem no decurso do que anteriormente estipulava a alínea e) do n.º 6 do artigo 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e do que se encontra fixado no artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto²:

“Artigo 14.º - Competências

1 - À administração central compete assegurar as condições físicas de funcionamento dos órgãos de administração e gestão do agrupamento, bem como as despesas relativas a pessoal.

2 - Ao município compete assegurar a construção, manutenção e conservação das instalações dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, bem como o fornecimento do equipamento e material didático e a prestação dos apoios socioeducativos aos mesmos níveis.

3 - À freguesia compete fornecer o material de limpeza e de expediente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

4 - Sem prejuízo das competências fixadas nos n.os 2 e 3, os termos e as condições do respetivo exercício poderão ser objeto de protocolo entre as autarquias e o órgão de direção executiva do agrupamento.

5 - O disposto nos números anteriores não prejudica as competências previstas noutras disposições legais em vigor.”

O legislador, em ambos os diplomas, não definiu o conceito de “material de limpeza”. Assim, e conforme entendeu esta Direção de Serviços, a propósito da alínea mm) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL: “para

pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

² Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, que fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento. Este diploma mantém-se em vigor, não tendo sido objeto de revogação pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.

melhor compreensão dos conceitos em causa nas disposições legais citadas, e uma vez que a Lei não os define, urge recorrer ao Classificador Económico das Receitas e Despesas das Autarquias Locais (Adaptação do classificador aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02), disponível no sítio da internet da Direção Geral das Autarquias Locais (<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/pocal/classificadores/economico>), (...)³. Mas, a verdade é que também o Decreto-Lei n.º 26/2002 não apresenta uma descrição detalhada, contendo apenas uma menção genérica: “(...) «Limpeza e higiene». - Engloba as despesas referentes a materiais de limpeza e higiene a utilizar nas instalações do organismo.”

Nos termos em que a norma da alínea mm) do n.º I do artigo 16.º do RJAL se encontra redigida, parece-nos que a intenção do legislador foi incumbir as juntas de freguesia do fornecimento de material de limpeza corrente das instalações das escolas: como sejam os instrumentos (vassouras, esfregonas, panos, baldes, etc.) e os produtos consumíveis (detergentes e desinfetantes [como por exemplo, a lixívia]).

B - Da utilização de “soluções antissépticas de base alcoólica (SABA) e desinfetantes de superfícies” nas escolas no geral

No documento “ORIENTAÇÕES Ano letivo 2020/2021”⁴, elaborado pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGESTE), pela Direção-Geral de Educação (DGE) e pela Direção-Geral de Saúde (DGS) é referido o seguinte:

“(…), em articulação com a Direção-Geral da Saúde (DGS), estabelecem-se as seguintes **orientações para a reorganização do funcionamento de cada estabelecimento de educação e ensino (incluindo a extensão dos horários, por exemplo, no âmbito das Atividades de Animação e Apoio às Famílias e da Componente de Apoio à Família)**, no ano letivo 2020/2021:

I - MEDIDAS GERAIS

A direção de cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada (AE/ENA) é responsável por:

(...)

b) Manter um elo de ligação local com as Entidades da Saúde (Saúde Escolar e Unidades de Saúde Pública), as Autarquias, a Segurança Social e a Proteção Civil, salvaguardando a necessidade de apoios ou recursos que estas Entidades possam disponibilizar;

³ Em parecer de 7/11/2014 (Parecer n.º 11100; ref.ª n.º 1736219).

⁴ Que pode ser consultado em: https://apoioescolas.dge.mec.pt/sites/default/files/2020-07/Orienta%C3%A7%C3%B5es%202020_2021.pdf

(...)

i) **Deve ser acautelada a disponibilização de solução antisséptica de base alcoólica (SABA) à entrada dos recintos;**

j) **Garantir a existência de material e produtos de limpeza para os procedimentos adequados de desinfeção e limpeza dos edifícios escolares, de acordo com a Orientação nº 014/2020 da DGS e com o documento da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), com a orientação da DGS e a colaboração das Forças Armadas, sobre “Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar, no contexto da pandemia COVID-19”;**

(...)

C - Sobre o uso de desinfetantes de superfícies nas escolas

A “*Informação da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares com a orientação da Direção-Geral de Saúde e a colaboração das Forças Armadas [sobre] Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar, no contexto da pandemia COVID-19*”⁵, a que se refere a alínea j) do Ponto “I. Medidas Gerais” das “*ORIENTAÇÕES Ano letivo 2020/2021*”, utiliza referências indiferenciadas a “*produtos de limpeza (detergentes e desinfetantes)*”⁶, sendo certo, contudo, que as indicações técnicas seguem sempre no sentido de primeiro se utilizar os detergentes para limpeza e depois fazer a desinfeção com hipoclorito de sódio (o composto químico que é o princípio ativo da lixívia):

“4. *Produtos e técnicas de desinfeção de espaços escolares*

A limpeza e desinfeção de espaços escolares interiores utiliza os seguintes produtos e técnicas: a) Agentes de desinfeção: Solução de hipoclorito de sódio pronta a usar (já diluída) com a concentração de 0,05%.

(...)

d) *Procedimento gerais*

• *Lavar primeiro as superfícies com água e detergente e, em seguida, espalhar uniformemente a solução de hipoclorito de sódio nas superfícies;”*

⁵ Da responsabilidade da DGS, DGESTE e o Estado-Maior-General das Forças Armadas e que pode ser consultado em <https://www.dgeste.mec.pt/wp-content/uploads/2020/05/Limpeza.pdf>

⁶ No seu ponto I. Medidas Gerais.

Por seu lado, a Orientação n.º 014/2020 da DGS⁷, relativa à “Limpeza e desinfeção de superfícies em estabelecimentos de atendimento ao público ou similares”, faz uma abordagem mais genérica e indica, nomeadamente, o seguinte:

“3.3. Frequência de limpeza

Em relação à frequência de limpeza, os estabelecimentos devem assegurar-se que:

- **A limpeza de superfícies de toque frequente pode** ser realizada com **detergente de base desinfetante**, para conseguir um procedimento mais rápido, isto é, um produto que contém na sua composição, detergente e desinfetante em simultâneo (2 em 1), podem ter várias apresentações: líquida, gel, espuma ou spray. Não usar produtos em spray nas áreas de exposição e venda de alimentos já confeccionados;

- **Chão: lavar com água quente e detergente comum, seguido da desinfeção com solução de lixívia diluída em água.** A frequência de limpeza deve ser no mínimo 2 vezes ao dia;

- **Instalações sanitárias (casas de banho): lavar preferencialmente com produto** que contenha na composição **detergente e desinfetante** porque é de mais fácil aplicação e desinfeção. (...)

(...)

3.4. Produtos de limpeza e desinfeção

Em relação aos **produtos de limpeza e desinfeção**, os estabelecimentos devem assegurar-se que:

(...)

- **Os detergentes a usar são os comuns ou de uso doméstico;**

- **Os desinfetantes mais utilizados são: a vulgar lixívia (hipoclorito de sódio) com pelo menos 5% de cloro livre na forma original e o álcool a 70%;**

- **Podem ser ainda utilizados produtos de desinfeção rápida** sob a forma de toalhete humedecidos no desinfetante e fornecidos em dispensador próprio (facilitando tirar 1 a 1 sem os contaminar). Estes são produtos que juntam habitualmente na sua composição detergente e desinfetante compatíveis. Estes toalhetes são para usar numa superfície e não devem ser reutilizados em várias superfícies, porque favorece a disseminação dos agentes contaminantes. Usar um toalhete para cada superfície e descartar para o caixote do lixo. Não secar a superfície depois de usar o toalhete desinfetante, porque é necessário que a superfície fique molhada durante uns minutos até secar ao ar, para ser eficaz;

- **Existem no mercado, pastilhas de Dicloroisocianurato de sódio (com efeito semelhante à lixívia) mas de preparação mais rápida, não necessitando de grandes espaços para armazenar. Os utilizadores devem seguir as**

⁷ Igualmente indicada na alínea j) do Ponto “I. Medidas Gerais” das “ORIENTAÇÕES Ano letivo 2020/2021”, com as orientações da DGSE sobre “Infeção por SARS-CoV-2 (COVID-19) – Limpeza e desinfeção de superfícies em estabelecimentos de atendimento ao público ou similares” e que pode ser consultada em: <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0142020-de-21032020-pdf.aspx>

instruções do fabricante (rótulos) para o seu uso em segurança; estas pastilhas devem ser preparadas só na altura da utilização, para manter a sua eficácia;

• As partes metálicas das superfícies ou as que não são compatíveis com a lixívia, devem ser desinfetadas com álcool a 70% ou outro produto compatível, para evitar a corrosão ou danificação;

(...)

Assim, podemos daqui concluir que os principais produtos indicados para utilização nas “*Limpeza e desinfecção de superfícies em ambiente escolar, no contexto da pandemia COVID-19*” não diferem dos produtos utilizados na limpeza corrente das escolas, detergentes e lixívia (hipoclorito de sódio).

Nesta medida, entendemos que os detergentes e as soluções de hipoclorito de sódio necessários para a “*Limpeza e desinfecção de superfícies em ambiente escolar, no contexto da pandemia COVID-19*” enquadram-se, enquanto produtos de limpeza corrente, na competência da junta de freguesia de fornecer “*material de limpeza às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar*”.⁸

D - Sobre as “soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)” à luz do caso em concreto

Na primeira fase da legislação que estabelecia medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, nomeadamente nos decretos de execução do Estado de Emergência, era usada a expressão “*Soluções de base alcoólica*”, também denominadas de “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*”.

Atualmente, o legislador optou por uma referência mais abrangente, usando “*Soluções desinfetantes cutâneas*”, com vista à desinfecção das mãos de clientes e trabalhadores dos estabelecimentos e espaços abertos ao público.⁹

⁸ Mas, já quanto aos “*produtos de desinfecção rápida*” e ao “*álcool a 70%*” que são apresentados na Orientação n.º 014/2020 da DGS como alternativa, já não nos parece que possam ser considerados como estando incluídos no âmbito da previsão da alínea mm) do n.º I do artigo 16.º do RJAL.

⁹ Veja-se o artigo 9.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2020, de 11 de setembro, que declara a situação de contingência, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, até às 23h59m do dia 30 de setembro de 2020, em todo o território nacional continental.

De qualquer modo, certo é que as orientações da DGESTE/DGE/DGS mencionam expressamente que, em cada escola deve, ser disponibilizada “*solução antisséptica de base alcoólica (SABA)*” à entrada do recinto.

Estamos a falar, portanto, do que vulgarmente se designa por “álcool gel” para desinfeção das mãos de utentes e trabalhadores de estabelecimentos ou equipamentos de utilização coletiva, no caso estabelecimentos de ensino.

Se atentarmos no Classificador Económico das Receitas e Despesas das Autarquias Locais, podemos perceber que as “*Soluções desinfetantes cutâneas*”, onde se incluem as “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*”, enquadram-se no conceito de «*Material de consumo clínico*» que “*Inclui as despesas de material clínico (...), por exemplo, álcool, algodão, oxigénio, etc., que são adquiridos, separadamente, para limpeza, desinfeção ou fins sanitários ou hospitalares.*”.

De acordo com as citadas orientações das entidades sobre “*Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar, no contexto da pandemia COVID-19*” resulta, claramente, que as “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*” não constituem um produto de limpeza e desinfeção das instalações das escolas.

Com efeito, nos termos das orientações da DGESTE/DGE/DGSE para a organização do ano letivo 2020/2021, a disponibilização de “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*” à entrada dos recintos escolares tem como finalidade a desinfeção das mãos como meio alternativo à limpeza das mesmas através da respetiva lavagem com água e sabão¹⁰).

Nesta conformidade, consideramos que as “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*” não podem ser consideradas como material de limpeza das escolas e, como tal, não se enquadram no âmbito do

¹⁰ Como resulta, aliás, ainda que relativamente aos trabalhadores dos refeitórios escolares, das orientações constantes da referida “*Informação da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares com a orientação da Direção-Geral de Saúde e a colaboração das Forças Armadas*”.

estabelecido na alínea mm) do n.º I do artigo 16.º do RJAL, para efeitos da referida competência da junta de freguesia.^{11 / 12}

E - Em conclusão

1. À luz do previsto na alínea mm) do n.º I do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, resulta ter sido intenção do legislador incumbir as juntas de freguesia do fornecimento de material de limpeza corrente: como sejam os instrumentos (vassouras, esfregonas, panos, baldes, etc.) e os produtos consumíveis (detergentes e desinfetantes [como por exemplo, a lixívia]).

2. Os detergentes e as soluções de hipoclorito de sódio necessários para a “*Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar, no contexto da pandemia COVID-19*”, nomeadamente seguindo as orientações das entidades competentes, enquadram-se, na competência da junta de freguesia de fornecer “*material de limpeza às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar*”, enquanto produtos de limpeza corrente.

3. Relativamente às “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*” não nos parece que as mesmas possam ser consideradas como material de limpeza das escolas, pelo que não se enquadram no âmbito do estabelecido na alínea mm) do n.º I do artigo 16.º do RJAL, não constituindo uma competência das juntas de freguesia fornecer esses produtos às escolas.

3.1. Isto porquanto, não constituem um produto de “limpeza e desinfeção” das escolas, nos termos das orientações das entidades competentes sobre “*Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar, no*

¹¹ Pelo contrário, parece-nos resultar das orientações das entidades competentes que a disponibilização de “*soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)*”, não constituindo uma operação de limpeza e desinfeção das instalações, corresponde ao apetrechamento das escolas, face a esta nova realizada, o que consiste numa competência dos municípios, relativamente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e às escolas do ensino básico - de acordo com o estipulado no n.º I do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação, na em vigor; e de igual modo assim sucedia na vigência do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que estabelecia o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação (cf. alíneas a) e b) do n.º I do artigo 19.º).

¹² Refira-se que, não obstante termos chegado a esta conclusão, não cabe aqui responder à questão “*de onde vem o financiamento para as freguesias?*”.

contexto da pandemia COVID-19”, acrescento que, de acordo com as “ORIENTAÇÕES Ano letivo 2020/2021”, a disponibilização de “soluções antissépticas de base alcoólica (SABA)” à entrada dos recintos escolares destina-se à desinfeção das mãos como meio alternativo à limpeza das mesmas através da respetiva lavagem com água e sabão.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.