

Título: TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS E RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARA AS FREGUESIAS.
PROCEDIMENTO

Data: 22-12-2022

Parecer N.º: DAJ-Proc. nº 120/2022

Informação N.º: I12958-2022-DSAL/DAJ

Através de comunicação eletrónica, entendeu o Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia de ... submeter, à apreciação desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pedido de parecer jurídico sobre a transferência de competências, dos municípios, para as freguesias, e a necessidade da sua formalização, atento o regime consagrado na Lei nº 50/2018, de 16 de agosto e Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril.

Pedido de parecer que incide sobre as seguintes questões:

(...)

1º Não compete exclusivamente ao município convidar as suas freguesias para o início de negociações para a delegação de competências? Pode adiar ad eternum este diálogo e este Acordo mesmo previstas as determinações legais do Decreto-Lei nº 57/2019 - Diário da República nº 83/2019, Série I de 2019-04-30?

2º Pode uma Junta de Freguesia abdicar de competências reconhecendo que a negociação encetada é manifestamente insuficiente financeira ou materialmente para cumprir com as suas obrigações?

3º Pode, neste caso concreto do Acordo entre o município de ... e da freguesia de ..., a última renunciar ao mesmo por considerar desde a primeira ora o nº 3 da Cláusula 3ª do citado Acordo como incumprido?

4º Pode a Junta de Freguesia de ... sentir-se credora de valores vencidos e nunca pagos desde a primeira hora, de acordo com as supracitadas atualizações previstas no nº 3 da cláusula 3 do Acordo de Execução entre o município de ... e a freguesia de ...? Se sim esse montante pode e deve ser reclamado na totalidade desde a verificação do incumprimento ou havendo outros eleitos, ser apenas imputado o valor respetivo sobre o mandato atual em exercício?

(...)

Em ordem a alicerçar as questões suscitadas, e na parte que temos por relevante para o objeto do presente, transcreve-se daquele pedido:

(...)

1º Foi estabelecido um Acordo de Execução entre o município de ... e a freguesia de ... em 2014 que não foi nunca revisto, nem sequer em anos de ciclos e mudanças eleitorais como 2017 e 2021;

2º Nunca foi ainda inscrito qualquer acordo ou sequer encetada qualquer negociação entre o município e a freguesia de ... que visasse assegurar os pressupostos consagrados no Decreto-Lei nº 57/2019 - Diário da República nº 83/2019, Série I de 2019-04-30;

3º A Junta de Freguesia de ... tem tentado sem sucesso normalizar as relações previstas entre estes dois órgãos de soberania, nomeadamente no que concerne à prevista delegação de competências e seu auto de Transferência de Competências,

(...)

Acompanhava aquele pedido de parecer, "Acordo de Execução" celebrado entre o Município de ... e a Freguesia de ..., em 14 de abril de 2014, o qual aqui se dá como integralmente reproduzido.

Atentas as questões colocadas cumpre, pois, emitir o solicitado parecer o qual, sendo prestado no âmbito das atribuições de apoio técnico às autarquias locais integradas na circunscrição territorial desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, se confina ao esclarecimento do quadro legal concretamente aplicável, conforme previsão da alínea d) do nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, na redação que resultou dos Decretos-Lei nº 68/2014, de 8 de maio e nº 24/2015, de 6 de fevereiro e alínea f) do ponto 5º da Portaria nº 528/2007, de 30 de abril.

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (adiante, abreviadamente, CRP) o Estado Português é (...) unitário, e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

Sobre a autonomia das autarquias locais, estabelece-se nos artigos 235º e seguintes da CRP que são pessoas coletivas territoriais dotadas de património, finanças e órgãos representativos próprios, que visam a prossecução e salvaguarda dos interesses próprios das populações respetivas, sendo as atribuições e a organização daquelas, bem como a competência dos seus órgãos regulados pela lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (cfr. nº 2 do artigo 235º; nº 1 do artigo 237º e nº 1 do artigo 238º, todos do texto constitucional).

Autarquias locais que, no território de Portugal continental, o legislador constitucional reconduz às freguesias, aos municípios e as regiões administrativas (cfr. nº 1 do artigo 236º da CRP).

No que respeita às respetivas atribuições e competência dos seus órgãos para a prossecução daquelas finalidades de interesse público - que a CRP estabeleceu que serão previstas através de ato legislativo (cfr. nº 1 do seu artigo 237º) - o respetivo regime encontra-se, de forma geral, consagrado no Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (Adiante, abreviadamente, designado como RJAL), na sua atual redação (1) o qual prevê que: Os municípios concretizam a delegação de competências nas freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais (cfr. artigo 131º RJAL).

Delegação de competências, dos municípios nas freguesias, que aquele regime, na sua redação originária, estabelecia como podendo ocorrer através da celebração de um contrato interadministrativo (cfr. artigos 116º e seguintes do RJAL) ou através de ato legislativo (cfr. artigos 132º a 136º do RJAL). Quanto a esta última, que o legislador designou como "delegação legal", a transmissão das competências elencadas no artigo 132º daquele Regime ficava dependente da celebração de um acordo de execução, entre a câmara Municipal e a junta de freguesia, o qual deveria concretizar os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas daquelas competências (cfr. nº 1 do artigo 133º do RJAL).

Acordos de execução cujo período de vigência, salvo casos excecionais devidamente fundamentados, coincidia com a (...) duração do mandato do órgão deliberativo do município (...) considerando-se (...) renovado após a instalação do órgão deliberativo, não determinando a mudança dos titulares dos órgãos do município e da freguesia a sua caducidade e que, não obstante pudesse ser denunciado no prazo de seis meses após instalação daquele órgão, não era suscetível de revogação (cfr. n.ºs 1, 3, 4 e 7 do artigo 134º do RJAL).

Regime que não prejudicava, nos termos do disposto nos n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 123º do RJAL, aplicável por remissão do nº 5 do seu artigo 134º, a possibilidade das contraentes poderem resolver o contrato por incumprimento da contraparte ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas [com reflexos na necessidade de demonstração dos requisitos previstos nas alíneas a) a e) do nº 3 do seu artigo 115º] a qual não poderia originar quebra ou descontinuidade da prestação do serviço público.

Regime que, em parte, veio a ser alterado pela Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, a qual estabeleceu (...) o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (cfr. artigo 1º), com reflexos na transferência de competências dos municípios para as freguesias (cfr. artigos 29º, 38º e 39º daquele diploma).

Ainda que em termos gerais, aquela Lei-quadro mantenha a previsão da delegação de competências, dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias, através da via contratual, a qual abarca todo o mandato autárquico e se processa nos termos do disposto no RJAL (cfr. artigo 29º), a mesma revoga o regime previsto nos artigos 132º a 136º do RJAL (normas relativas à "Delegação legal"), ainda que aquela revogação não prejudique (...) a manutenção dos acordos de execução celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor da presente lei, os quais (...) caducam na data em que as autarquias locais assumam, no âmbito da presente lei, as competências aí previstas (cfr. artigo 41º da referida Lei-quadro).

Por outro lado, no seu artigo 38º, estabelece-se, a par da instalação e gestão dos espaços cidadão, em articulação com a rede nacional de lojas do cidadão e com os municípios (competências descentralizadas da administração direta do Estado), a transferência, dos municípios para os órgãos das freguesias, do elenco de competências previsto no nº 2 daquele artigo (2) .

Competências cuja transferência não opera de forma igual em todo o território, diferenciando-se (...) em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução e cujos recursos financeiros provêm do Orçamento de Estado, no caso das competências relativas à instalação dos espaços cidadão e, no caso das competências transferidas pelos municípios, (...) do orçamento municipal após deliberação da assembleia municipal e de freguesia, não podendo ser inferiores aos constantes de acordos ou contratos respeitantes às mesmas matérias (cfr. nºs 3, 4 e 5 do artigo 38º da Lei-quadro).

Ademais, e porque algumas daquelas competências também se encontram atribuídas aos municípios deriva do artigo 39º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto a necessidade de se estabelecer, entre aquelas autarquias locais, um modelo de repartição das mesmas, a formalizar através da celebração de um contrato interadministrativo, o qual permita uma melhor afetação dos recursos humanos e financeiros (cfr. nº 1 daquele artigo). Regime que não prejudica a possibilidade dos municípios, através dos seus órgãos, definirem um (...) elenco das missões, bem como dos espaços, das vias e dos equipamentos (...) que, atenta a sua natureza estruturante ou o seu caráter geral e de interesse comum para a generalidade do concelho, fundamente a manutenção na sua esfera de atuação de algumas, ou mesmo todas, das competências previstas no nº 2 do artigo 38º da Lei nº 50/2018, de 16 de setembro.

Transferência de competências que o Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril veio concretizar, com reflexos na titularidade, pelas freguesias, das competências transferidas, e cujo exercício depende da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução.

Pese embora o caráter universal da transferência de competências nas freguesias, quando aquelas (...) se revelem indispensáveis para a gestão direta pelo município e tenham natureza estruturante para o município ou para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa do município, pode a assembleia municipal, sob proposta do respetivo órgão executivo (a qual deve, obrigatoriamente, ser instruída com parecer da junta de freguesia em causa), deliberar a manutenção na esfera de atuação municipal das competências, no todo ou em parte, previstas no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril (cfr. nºs 3 e 4 do artigo 2º do referenciado diploma).

Quanto aos recursos, humanos, financeiros e patrimoniais que se venham a revelar necessários para o exercício, pelas freguesias, das competências transferidas, os respetivos termos são formalizados através de auto de transferência, que identifique e quantifique os recursos transferidos, o qual constitui o culminar do procedimento consagrado no artigo 5º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril e, consequentemente, condição de eficácia para a transferência das competências, dada a previsão do nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei de execução: Até à

celebração do auto de transferência de recursos referido no nº 1 do artigo 6º, as competências atribuídas às freguesias nos termos do nº 1 do artigo 2º continuam a ser asseguradas pelos municípios.

Procedimento, relativo à transferência dos recursos necessários para o exercício das competências, cujo o início é marcado pela necessidade de um acordo, entre os órgãos executivos (3) das autarquias locais envolvidas, a alcançar no prazo de 90 dias (4) após a entrada em vigor daquele Decreto-Lei (5), sobre uma (...) proposta (6) para a transferência de recursos (...) com vista ao exercício das competências previstas no artigo 2º, a qual deve conter a indicação dos recursos humanos e/ou patrimoniais e/ou financeiros que, anualmente, são transferidos para cada uma das freguesias na decorrência da transferência das competências (cfr. nº 1 do artigo 5º).

Existindo acordo, a respetiva proposta deve ser (...) submetida à aprovação dos órgãos deliberativos respetivos nos 30 dias corridos subsequentes (cfr. nº 2 do artigo 5º). Já quando aquele acordo não seja possível, preconizam os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, a possibilidade da junta de freguesia formular uma proposta que, após prévia decisão favorável por parte da respetiva assembleia de freguesia, deve ser remetida ao presidente da câmara municipal, requerendo a sua submissão a reunião da câmara municipal, tendo em vista a respetiva apreciação e deliberação no prazo de 30 dias corridos, contados da data de receção do requerimento. Proposta que não pode ser objeto de alterações por parte da câmara municipal e que, sendo aprovada por esta, deve ser submetida, no prazo de 30 dias corridos, a deliberação da respetiva assembleia municipal.

Inexistindo acordo entre os respetivos órgãos executivos das autarquias locais, ou quando apesar do consenso alcançado as respetivas assembleias rejeitem os seus termos, resulta a necessidade da câmara municipal e da junta de freguesia reiniciarem (...) novo procedimento com vista à transferência de recursos (cfr. nº 6 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril), cabendo ao município o exercício das mesmas até à celebração do auto de transferência (cfr. nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril).

Delimitado o enquadramento jurídico da transferência de competências para os órgãos das freguesias, reportemo-nos, agora, às questões suscitadas pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia de

Sobre a competência para o início do procedimento negocial relativo à transferência, para a Freguesia, dos recursos necessários à assunção das competências previstas no Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, resulta do disposto nos nºs 1 e 3 do artigo 5º do referido diploma que não obstante no prazo de 90 dias corridos, contados da respetiva entrada em vigor, aquela iniciativa pertença à Câmara Municipal, pode a Junta de Freguesia, na falta de acordo ou, em nosso entendimento, na falta daquela iniciativa no prazo preconizado, remeter a sua proposta de transferência de recursos, mediante prévia deliberação da Assembleia de Freguesia, ao Presidente da Câmara Municipal para que este a submeta a deliberação do respetivo órgão executivo. Proposta sobre a qual a Câmara Municipal terá que deliberar no prazo de 30 dias corridos, após o recebimento do respetivo requerimento, e que não poderá ser objeto de alterações (cfr. nºs 3 e 5 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril).

Relativamente à questão relacionada com a sua devolução, e pese embora as competências previstas no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril sejam competência dos órgãos das freguesias, deve-se ter em consideração que os municípios podem deliberar sobre a manutenção daquelas competências na sua esfera de atuação quando considerem que as mesmas são indispensáveis para a gestão direta pelo município, tenham uma natureza estruturante ou sejam significativas para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou parte considerável do concelho (7) (cfr. nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril).

No entanto, e conforme previsão do nº 1 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, pode ocorrer a reversão das competências transferidas para as freguesias por acordo entre as partes, a qual produz os seus efeitos na data que venha a ser acordada e que implica o regresso dos recursos humanos e patrimoniais que tenham sido afetos àquelas competências.

Quanto à cessação do acordo de execução celebrado, e considerando que a celebração do auto de transferência

dos recursos necessários é condição para que as competências se tenham como transferidas para as freguesias (cfr. nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril), resulta, em nosso entendimento, a manutenção da sua vigência, atento o regime previsto nos nºs 2 e 3 do artigo 41º da lei nº 50/2018, de 16 de agosto (8) , com reflexos na possibilidade de resolução do contrato por incumprimento (9) da contraparte ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas que, em qualquer dos casos, não pode colocar em causa a continuidade do serviço público (cfr. cláusula 6ª do Acordo de Execução).

(1) Diploma que aprovou não só o regime jurídico das autarquias locais, mas também o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais, mas também dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias, e, por último, o regime jurídico do associativismo municipal (cfr. artigo 1º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro).

(2) E que se reconduzem ao seguinte elenco: Gestão e manutenção de espaços verdes; Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; Manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão; Gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; Realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; Manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; Utilização e ocupação da via pública; Afixação de publicidade de natureza comercial; Autorizar a atividade de exploração de máquinas de diversão; Autorizar a colocação de recintos improvisados; Autorizar a realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição; Autorizar a realização de acampamentos ocasionais; Autorizar a realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

(3) A junta de freguesia e a câmara municipal são os órgãos executivos, respetivamente, da freguesia e do município (cfr. nº 2 do artigo 6º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro).

(4) Contados de forma corrida.

(5) O qual, nos termos do disposto no nº 1 do seu artigo 12º, entrou em vigor em 1 de maio de 2019.

(6) Cujas elaboração, nesta fase preparatória, competirá, em nosso entendimento, à respetiva câmara municipal, dado o nº 3 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril estabelecer a possibilidade da junta de freguesia submeter a sua proposta somente na falta de acordo inicial. Entendimento que, em nosso entendimento, não prejudica a possibilidade de, na fase inicial, existir um processo negocial entre os órgãos executivos das autarquias locais.

(7) A este respeito, importa referir que em 29 de junho de 2021, a Assembleia Municipal de ... deliberou a (...) manutenção no âmbito da intervenção do Município, de algumas das competências transferidas para os órgãos da Freguesia de ..., constantes do nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na atual redação (cfr. ponto 5 da ata da reunião, disponível em <https://www.cm-vianadoalentejo.pt/wp-content/uploads/2022/02/ATA-DA-SESSAO-AM-ORD.-DE-29-06-2021.pdf>, na qual foi aprovada a manutenção no âmbito da intervenção do Município de ... da generalidade das competências previstas no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, transferindo-se para os órgãos da Freguesia de ... as seguintes competências:

(...)

a) A gestão e manutenção de espaços verdes;

b) A limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;

c) A manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;

d) A manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico

(8) Dos quais resulta a manutenção da vigência dos acordos de execução, celebrados ao abrigo do regime previsto nos artigos 132º a 136º do Anexo I à lei nº 75/2013, de 12 de setembro, caducando na data em que as autarquias locais assumam as competências previstas na Lei.

(9) Aferição que, no caso concreto, nos abstermos de abordar, dadas as atribuições de apoio técnico desta Comissão se confinarem ao esclarecimento do quadro legal aplicável.

Relator: Nuno Sousa