

**Título:** COMPETÊNCIAS DA JUNTA DE FREGUESIA. TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS PARA AS FREGUESIAS

**Data:** 28-08-2024

**Parecer N.º:** DAJ-Proc N.º 80/2024

**Informação N.º:** I11357-2024-USJAAL/DAJ

Através de correio eletrónico, datado de 12/07/2024, a União das Freguesias de ... e ... submeteu à apreciação desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional um pedido de parecer jurídico que incide sobre as competências específicas da respetiva Junta, relativamente aos edifícios pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico.

De salientar que o pedido de parecer jurídico em questão é prestado ao abrigo das competências em matéria de apoio técnico às autarquias locais integradas na circunscrição territorial desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 4º do anexo ao Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, na sua atual redação, pelo que a sua elaboração consiste apenas no enquadramento e interpretação da legislação aplicável ao caso concreto.

Em ordem ao exposto, cumpre informar:

Relativamente ao caso sub judice, importa efetuar uma análise às várias disposições legais que determinam as competências das freguesias no domínio da educação, em particular nos edifícios do pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Neste contexto, os diplomas legais que preveem estas competências específicas são, em particular, o regime jurídico das autarquias locais, aprovado no anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação (doravante RJAL), a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e ainda o Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, na redação atual, que concretiza a transferência de competências dos municípios para órgãos das freguesias.

**I. Competências das Freguesias - RJAL**

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

Relativamente às escolas do 1º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar, determina a alínea mm) do n.º 1 do artigo 16º do RJAL que compete materialmente à Junta de Freguesia, enquanto órgão autárquico, "Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas (...)," (2).

**II. Competências das Freguesias no âmbito das Transferências de Competências**

Reconhecendo-se que as autarquias locais são essenciais para a gestão de serviços públicos numa perspectiva de proximidade, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, em consonância com o princípio da subsidiariedade e numa lógica de descentralização administrativa e autonomia do poder local.

Na situação em análise, importa trazer à colação as alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 38º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto ("Novas competências dos órgãos das freguesias") que determinam:

"2-Os órgãos das freguesias têm as seguintes competências transferidas pelos municípios:

(...)

e) Realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;

f) Manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; (...)"

Ao abrigo deste nº 2 do artigo 38º da Lei-quadro, o Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias, estipulando no seu artigo 2º o rol de competências a transferir para os órgãos da freguesia, tais como:

"(...)

e) A realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;

f) A manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; (...)" (negrito nosso).

Dessa forma, compete aos órgãos das freguesias (3), por força do nº 2 do artigo 38º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, e do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação, a realização de pequenas reparações e a manutenção dos espaços envolventes nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico.

De salientar que a transferência destas competências é materializada através da celebração do auto de transferências onde expressamente consta a identificação e quantificação dos recursos humanos e/ou patrimoniais e/ou financeiros que são transferidos para as freguesias, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação - i.e., a celebração do auto de transferência dos recursos necessários é, portanto, condição para que as competências se tenham como transferidas para as freguesias. (4)  
(5)

Além do exposto, cumpre referir que, apesar do carácter universal da transferência de competências nas freguesias (6), quando estas 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. n.ºs 3 e 4 do artigo 2º do referenciado diploma).

Assim sendo e considerando o caso sub judice, verificamos que, caso estas competências específicas não tenham sido mantidas na esfera de atuação municipal, compete às juntas de freguesias efetuar pequenas reparações e a manutenção dos espaços envolventes nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico.

No que diz respeito às intervenções concretamente indicadas pela entidade consulente através do documento junto ao pedido de parecer, é de referir que o legislador, nos diplomas supramencionados, não definiu o que se entende por "pequenas reparações" nem por "manutenção dos espaços envolventes", pelo que podemos considerar, desde logo, que estamos perante conceitos indeterminados, o que consequentemente proporciona uma certa margem de discricionariedade administrativa na aplicação dos conceitos mencionados.

Sobre a discricionariedade administrativa, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE (7) refere que "A discricionariedade é um espaço funcional e materialmente jurídico, onde a administração tem de, em maior ou menor grau, concretizar a lei (o fim legal), atuando segundo princípios jurídicos fundamentais (igualdade, imparcialidade, justiça, proporcionalidade, boa fé, que implicam ainda a racionalidade e a proibição do arbítrio) e estritamente vinculada pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos." E ainda que "(...), na zona da discricionariedade (...) a atividade administrativa visa a aplicação da lei ao caso concreto, na procura da melhor solução, orientada pelo fim da norma (...) e regulada por uma racionalidade jurídica; implica sempre uma complementação concreta da previsão normativa (preenchimento de uma "lacuna intra-legal"), mesmo quando

pondera interesses concorrentes, complementação que se exprime ou projeta nos "motivos" em que se fundamenta a escolha do conteúdo da decisão."

Atendendo ao exposto, verificamos que, no presente caso, compete à entidade consulente e ao respetivo Município concretizar, considerando as características específicas de cada caso, os conceitos vertidos nas alíneas e) e f) do nº 2 do artigo 38º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, e nas alíneas e) e f) do nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação.

### III. CONCLUSÃO

Face ao exposto, concluímos que:

1. Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município, nomeadamente, no domínio da educação.
2. No âmbito da transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias, compete aos órgãos das freguesias, por força do nº 2 do artigo 38º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, e do artigo 2º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação, a realização de pequenas reparações e a manutenção dos espaços envolventes nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico, salvo se estas competências específicas tenham sido mantidas na esfera de atuação municipal.
3. A transferência destas competências é materializada através da celebração do auto de transferências onde expressamente consta a identificação e quantificação dos recursos humanos e/ou patrimoniais e/ou financeiros que são transferidos para as freguesias.
4. O legislador não concretizou os conceitos de "pequenas reparações" e de "manutenção dos espaços envolventes", o que, conseqüentemente, proporciona que essa concretização deva ser efetuada de forma casuística entre à Freguesia consulente e o Município correspondente, de forma que seja possível substantificar o possível enquadramento de cada situação específica nas normas mencionadas, em conformidade com os princípios fundamentais.

---

#### (1) Artigo 7º

Atribuições da freguesia

1 - Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

2 - As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios: (...)

c) Educação; (...)"

(2) Sobre o presente preceito, vide Parecer da CCDR Norte, nº INF\_DSAJAL\_CG\_8147/2020, de 25-09-2020, consultável em:

<https://www.ccdr->

[n.pt/storage/app/media/files/Junta%20de%20freguesia.%20Material%20limpeza%20escolas.%20Covid19.pdf](https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/Junta%20de%20freguesia.%20Material%20limpeza%20escolas.%20Covid19.pdf)

(3) Determina o artigo 3º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação, que "Todas as competências previstas no presente decreto-lei são exercidas pelas juntas de freguesia, sem prejuízo da intervenção das assembleias de freguesia nos casos legalmente prescritos."

(4) Por força do nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação, 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.

(5) Sobre o procedimento no âmbito da transferência de competências e recursos dos municípios para as

freguesias, vide Parecer da CCDR Alentejo, nº DAJ-Proc. nº 120/2022, de 22-12-2022, consultável em:  
[https://www.ccdr-a.gov.pt/app\\_ext/pareceres/printpdf.php?id=1234](https://www.ccdr-a.gov.pt/app_ext/pareceres/printpdf.php?id=1234)

(6) Determina o artigo 4º do Decreto-Lei nº 57/2019, de 30 de abril, na sua atual redação, que "As transferências de competências têm caráter universal, sendo diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução."

(7) Cfr. ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, in "Lições de Direito Administrativo", 5ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, consultável em:  
<https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Li%C3%A7%C3%B5es%20de%20Direito%20Administrativo-5a.pdf>

**Relator:** Rita Barata