
NÚMERO

22

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 22 | JULHO-DEZEMBRO 2023 | €15,00



AEDREL
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE
DIREITO REGIONAL E LOCAL

ISSN: 2183-959X

**REVISTA
DAS
FREGUESIAS**

REVISTA DAS FREGUESIAS

Publicação semestral — n.º 22

Julho/Dezembro de 2023

Propriedade/Editor e Redação:

Associação de Estudos de
Direito Regional e Local – AEDREL
Rua Sto. António das Travessas, n.º 26, 1.º Andar
4700-040 Braga
Contribuinte n.º 510 621 589
www.aedrel.org

Correspondência:

Toda a correspondência deve ser dirigida a:
Revista das Freguesias
Apartado 3047
4711-906 Braga
Tel.: 968 115 308
E-mail: aedrel@aedrel.org

Impressão:

Gráfica Diário do Minho
Rua de S. Brás, n.º 1 – Gualtar
4710-073 Braga
Tel.: 253 303 170 | www.diariodominho.pt

Registo na ERC: 126967

ISSN: 2183-959X

Depósito legal: 424488/17

Tiragem: 1000 exemplares

Apoio científico:

NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito das
Autarquias Locais

Preço avulso:

€ 15

Assinatura anual (2023):

€ 20 (nacional) / € 60 (estrangeiro)

Regras de publicação:

Esta revista segue as regras do novo
acordo ortográfico, salvo indicação
contrária e expressa dos autores.

O Estatuto Editorial pode ser consultado em:

www.aedrel.org, secção “Revistas”

Diretor:

Carlos José Batalhão

Subdiretor:

António Cândido de Oliveira

Conselho de Redação:

António Cândido de Oliveira
Professor Catedrático Jubilado da Universidade do Minho
Fernanda Paula Oliveira
Professora da Universidade de Coimbra
Isabel Celeste M. Fonseca
Professora da Universidade do Minho
Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Universidade do Minho
Ana Fernanda Neves
Professora da Universidade de Lisboa
Carlos José Batalhão
Mestre em Direito pela UCP — Porto
Pedro Cruz e Silva
Doutor em Direito pela Universidade de Vigo
Bárbara Barreiros
Mestre em Direito das Autarquias Locais pela UMinho
Hugo Flores da Silva
Professor da Universidade do Minho

Colaboram neste número:

Carlos José Batalhão
Cláudia S. Costa
Luís Filipe Mota Almeida
Mateus Arezes Neiva
Paulo Cunha
Tânia Maia

Composição e revisão:

AEDREL

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 22 — Julho/Dezembro de 2023

AEDREL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Nota de Abertura

O presente número 22 da *Revista das Freguesias* apresenta três artigos de enorme relevância prática no quotidiano das freguesias.

Desde logo, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, TÂNIA MAIA e CLÁUDIA S. COSTA apresentam os resultados da avaliação preliminar efetuada pela Assembleia da República às 183 propostas de desagregação de freguesias, apresentadas sob o processo especial previsto no artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. Tendo sido detetadas algumas “irregularidades”, que o Grupo de Trabalho considerou serem supríveis, identificam os passos a dar para correção das propostas apresentadas (correção do relatório financeiro; das questões referentes ao quadro de pessoal da nova freguesia; de insuficiências na fundamentação do “erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações”; e correções que apenas carecem do envio de documentação complementar). Por fim, refletem sobre o impacto da dissolução da Assembleia da República nestes processos de criação de freguesias em curso.

De seguida, temos um artigo de PAULO CUNHA, sobre as relações da freguesia com o município, que considera reclamarem o permanente ajustamento do estatuto de atribuições e competências de ambas. Depois de uma análise genérica e legal, identifica várias características práticas desse relacionamento e debruça-se sobre o importante tema da transferência de competências dos municípios para as freguesias (princípios norteadores, modelo e âmbito da transferência e respetivo processo). Conclui que existe uma *evidente desconsideração institucional da freguesia e dos seus órgãos e uma inequívoca sobrevalorização de quem circunstancialmente lidera o seu órgão executivo*, defendendo que a solução para o necessário e desejável “bom convívio” entre os vários níveis da Administração Pública está no seu dimensionamento multinível.

No terceiro artigo, CARLOS JOSÉ BATALHÃO “aproveita” a sua recente publicação, *Manual Prático de Contratação, por ajuste direto, na Administração Local* (AEDREL, 2023), para visitar algumas regras básicas e “avisos” de contratação pública, pois o Código dos Contratos Públicos exige que as compras públicas sejam procedimentalizadas, tipificando os procedimentos e regulando exaustivamente a sua tramitação. E as freguesias estão sujeitas “às mesmas regras” que todas as demais entidades

adjudicantes, pelo que o artigo apresenta algumas das que, na prática, assumem maior relevância básica, como a escolha do tipo de procedimento e o fracionamento do contrato, concluindo-se que também a elas se exige a *profissionalização da contratação pública*.

A Revista termina, como habitualmente, com a secção de informações e curiosidades da responsabilidade de MATEUS AREZES NEIVA.

O DIRETOR

O processo especial de criação de freguesias (Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho): os resultados da avaliação preliminar da Assembleia da República, os passos a dar para correcção das propostas apresentadas e o impacto da dissolução da Assembleia da República

I. Introdução

No n.º 21 da Revista das Freguesias publicou-se um artigo que procurava dar um conjunto de informações sobre os desenvolvimentos ocorridos no âmbito do procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias, previsto no artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, e em especial sobre a sua terceira fase em curso na Assembleia da República.

Nesse artigo, realizou-se um enquadramento geral das propostas de criação de freguesias entregues na Assembleia da República ao abrigo do procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesia e procurou-se fazer uma descrição da metodologia para a apreciação das propostas adoptada pela Assembleia da República.

No decurso do mês de Novembro de 2023, surgiram duas novidades que exigem que se faça um novo ponto da situação. Por um lado, a Senhora Presidente da Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, Dr.ª Isaura Morais, iniciou o envio para alguns presidentes de assembleia municipal de um ofício dando nota de que para que seja concluída a análise da respectiva proposta de criação de freguesias pelo Grupo de Trabalho para apreciação do processo de desagregação de freguesias, será necessário o envio de um conjunto de elementos complementares para a Assembleia da República. Por outro lado, foi anunciada pelo Senhor Presidente da República a dissolução da Assembleia da República e a convocação de eleições para aquele órgão de soberania a 10 de Março de 2024, algo que levantou um conjunto de dúvidas jurídicas legítimas sobre a transição (ou não) do procedimento em curso e das respectivas propostas para a próxima legislatura.

Assim, o presente artigo procurará, de forma sintética, *i*) apresentar os termos em que decorreu a avaliação do Grupo de Trabalho para apreciação do processo de desagregação de freguesias, *ii*) identificar os resultados da análise efectuada até agora, expor os termos em que deverá ocorrer a resposta ao ofício enviado, em Novembro, pela Senhora Presidente da Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local – bem como o que poderá suceder após essa resposta – e avaliar os impactos que a dissolução da Assembleia da República poderão ter no âmbito do procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesia em curso.

II. A avaliação das propostas pela Assembleia da República: metodologia e resultados

Conforme notámos noutra ocasião¹ e embora a Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, não clarifique em que moldes ocorrerá a apreciação pela Assembleia da República das propostas de criação de freguesias ao abrigo do procedimento especial de criação de Freguesias, foi determinado pela Comissão da Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local que tal apreciação ficaria a cargo do *Grupo de Trabalho para apreciação do processo de desagregação de freguesias* (*artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho*), cuja constituição foi aprovada, por unanimidade, em reunião desta comissão ocorrida a 17 de Janeiro de 2023.

No âmbito deste Grupo de Trabalho determinou-se que existiria uma equipa de apoio para a análise técnica das propostas entregues à Assembleia da República. Essa equipa foi composta por técnicos afectos à Assembleia da República – que ficaram com a responsabilidade de realizar a análise técnico-jurídico e económico-financeiro das propostas – e por técnicos afectos à Direcção-Geral do Território – que ficaram responsáveis análise cartográfico-geográfica das propostas.

Esta avaliação feita pelo Grupo de Trabalho foi concluída no mês de Novembro de 2023, abrangeu um total de 183 propostas de desagregação de freguesias e incluiu a avaliação do cumprimento dos três critérios técnico-materiais previstos nos artigos 5.º a 7.º² – com excepção do disposto no n.º 2 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho –, bem como do cumprimento do critério do “erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações” e dos

¹ LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, “O processo especial de criação de freguesias previsto no artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho: um ponto da situação”, in *Revista das Freguesias*, n.º 21, Janeiro-Junho de 2023, pp. 7 a 16.

² Ou seja, o critério da prestação de serviços à população, o critério da eficácia e eficiência da gestão pública, e o critério da população.

restantes critérios formais relativos ao cumprimento de prazos e documentos que devem acompanhar a proposta³, previstos respectivamente no artigo 25.º, n.º 1, e nos artigos 10.º, n.º 2 e 3, 11.º, 12.º e 25.º, n.º 2, da referida lei.

Note-se que âmbito deste processo de avaliação levado a cabo pelo Grupo de Trabalho fixou-se que o resultado desta avaliação poderia originar um de três resultados.

O primeiro dos resultados possíveis era o da *rejeição liminar das propostas por terem vícios manifestamente insupríveis*. De acordo com os dados preliminares disponíveis encontram-se nesta situação 32 das 183 propostas objecto de avaliação e foram considerados vícios insupríveis a entrega das propostas à Assembleia da República fora do prazo fixado no artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho⁴, (situação em que se encontram 11 das propostas), a existência de um número de eleitores inferior ao estipulado no âmbito do critério referente à população previsto no artigo 7.º, n.º 1, da referida lei⁵ (situação em que se encontram 18 propostas) ou a cumulação dos dois vícios anteriores (situação em que se encontram 5 propostas). Nestes casos não se mostra viável o aperfeiçoamento ou correcção da proposta inicial, sendo previsível que a notificação venha a ser realizada quando o Grupo de Trabalho der por concluída a sua avaliação e aprovar o relatório final com as conclusões de tal processo.

O segundo dos resultados possíveis é a situação em que se considera que *as propostas entregues na Assembleia da República são consideradas completas e a avaliação dá por cumpridos todos os critérios necessários para a desagregação de freguesias* ao abrigo do procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias, previsto no artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho. Encontram-se nesta situação apenas 24 das 183 propostas entregues na Assembleia da República, sendo previsível que tal como sucederá nos casos de rejeição liminar a notificação

³ Ou seja, o cumprimento do prazo para a entrega da proposta, a indicação da denominação, a indicação da delimitação territorial e da sede propostas, o mapa à escala 1:25 000 da área da nova freguesia, o mapa à escala 1:25 000 das freguesias de origem com indicação das alterações a introduzir no respectivo território, o inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia, a indicação do número de trabalhadores, respectivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia, pareceres da junta de freguesia e da câmara municipal relativamente ao processo e actas das reuniões de assembleia de freguesia e assembleia municipal relativas ao processo.

⁴ O entendimento da Assembleia da República foi de que as propostas de criação de freguesias, ao abrigo do procedimento especial, simplificado e transitório, deverão ter sido entregues pelas assembleias municipais naquele órgão de soberania até ao dia 21 de Dezembro de 2022.

⁵ Ou seja, um número de eleitores igual ou superior a 250 eleitores por freguesia no caso das freguesias do interior ou igual ou superior a 750 eleitores por freguesia nas demais freguesias.

venha a ser realizada quando o Grupo de Trabalho der por concluída a sua avaliação e aprovar o relatório final com as conclusões de tal processo.

O terceiro (e mais frequente) dos resultados possíveis é a consideração de que as *propostas entregues na Assembleia da República não cumprem todos os critérios necessários para a desagregação de freguesias ou alguns desses critérios*. Neste âmbito a maioria das propostas apresenta erros cumulativos, mas poderemos destacar os seguintes incumprimentos:

– 151 propostas apresentam incompletudes no relatório financeiro com aplicação prospectiva da lei das finanças locais a demonstrar a viabilidade económico-financeira das freguesias a criar, previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, sendo que as insuficiências mais frequentes foram a não apresentação de projecções orçamentais, no mínimo a dois anos, para as freguesias a criar e a não apresentação da última conta de gerência da união das freguesias, que serviu de base, juntamente com outros elementos informativos, para elaborar aquelas projecções orçamentais;

– 63 propostas não demonstram a garantia de vir a ter o mínimo de um trabalhador com vínculo de emprego público, o que significa um incumprimento do disposto no 5.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 50 propostas não apresentaram o mapa à escala 1:25000 da área da nova freguesia ou apresentaram-no com escalas distintas das fixadas na lei, incumprindo-se a exigência do artigo 10.º, n.º 3, alínea *a*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 51 propostas não apresentaram o mapa à escala 1:25000 da área da união das freguesias de origem com indicação das alterações a efectuar ou apresentaram-no com escalas distintas ou escalas imperceptíveis, incumprindo-se a exigência do artigo 10.º, n.º 3, alínea *b*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 33 propostas não apresentaram o inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações a transferir para cada uma das novas freguesias, incumprindo a exigência do artigo 10.º, n.º 3, alínea *c*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 32 propostas não indicam o número de trabalhadores, carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais a transferir conforme exigido pelo artigo 10.º, n.º 3, alínea *d*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 16 propostas solicitam a desagregação de um n.º de freguesias inferior ao n.º de freguesias que deram origem à união das freguesias, o que viola o disposto no artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho – que impede que a desagregação de freguesias respeite “as condições em que as mesmas foram agregadas anteriormente, não podendo, em caso algum, dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias”;

– 15 propostas não indicam nenhum ou todos os equipamentos exigíveis ao abrigo do critério da prestação de serviços à população (4 dos 5 tipos de equipamentos ou de 3 dos 5 equipamentos se for uma freguesia localizada no interior), ao abrigo do artigo 5.º, n.os 2 e 3, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 14 propostas não fundamentaram a existência de “erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações” nos termos do artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, tendo-se considerado insuficiente para esta fundamentação a referência isolada e sem comprovação à existência de raízes históricas longevas, a existência de identidades diferenciadas ou a ausência de um sentimento de pertença por parte das populações;

– 13 propostas não apresentaram à Assembleia da República uma proposta de sede para a nova freguesia e/ou não demonstraram a existência de edifício adequado à instalação de tal sede, tal como exigiam respectivamente os artigos 10.º, n.º 2, 2.ª parte da alínea b), e 5.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– 7 propostas não foram acompanhadas do parecer obrigatório da junta de freguesia exigido pelo artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho.⁶

Em todos estes casos em que se verifica o incumprimento de algum dos critérios, o Grupo de Trabalho definiu que seria dada a hipótese de se realizar um aperfeiçoamento da proposta e de envio dos elementos em falta para a Assembleia da República, sendo tal possibilidade comunicada por via de ofício da Senhora Presidente da Comissão da Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local remetido para os presidentes de assembleia municipal durante os meses de Novembro e Dezembro de 2023 e com a fixação de um prazo de resposta de 30 dias – a ocorrer em formato digital e em papel.

Sem prejuízo de no ponto seguinte do presente artigo se procurar dar pistas quanto ao modo de proceder à correcção das propostas incompletas, importará ainda sublinhar dois aspectos relevantes quanto a este ofício.

⁶ Números provisórios, sujeitos a confirmação no relatório final do Grupo de Trabalho e que podem apresentar incorrecções.

O primeiro aspecto prende-se com o modo de contagem do prazo dos 30 dias de resposta ao ofício, visto que o mesmo não esclarece se tal prazo se conta em dias corridos ou em dias úteis. Pela nossa parte parece-nos claro que a lógica do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo apontaria para a necessidade de se contar este prazo em dias úteis e não em dias corridos. Contudo, e embora o Presidente do Grupo de Trabalho tenha assumido publicamente em declarações a órgãos de comunicação social⁷ que existiria flexibilidade na contagem deste prazo, a cautela recomenda que a resposta ao ofício ocorra no prazo de 30 dias corridos – e não em dias úteis.

O segundo aspecto relevante prende-se com o procedimento que deverá ser adoptado para se efectuar a correcção das propostas incompletas. Este é, também, um aspecto que o ofício não esclareceu, apesar de estar omissa na Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho. Neste âmbito as poucas informações que têm vindo a público por via das mencionadas declarações a órgãos de comunicação social e a estreiteza do prazo previsto para correcção no ofício, parecem apontar para que não seja necessária a repetição de todo o processo deliberativo ocorrido na proposta inicial. Como tal mesmo que, por exemplo, tenha de haver a reformulação do relatório financeiro (um elemento estrutural da proposta) o entendimento da Assembleia da República parece ir no sentido de que basta que os elementos cheguem aquele órgão de soberania na data fixada no ofício, não sendo necessária a repetição de toda a tramitação procedimental ocorrida no âmbito da proposta inicial. Tendo o ofício da Assembleia da República sido dirigido ao presidente da assembleia municipal é recomendável que este dirija um ofício ao presidente da assembleia de freguesia para que forneça os elementos solicitados por aquele órgão de soberania e que por sua vez responderá com tais elementos que serão remetidos por ofício do presidente da assembleia municipal para a Comissão da Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local e a Assembleia da República. Note-se que, em nome de uma certa lealdade institucional, deverá haver um esforço da parte do presidente da assembleia municipal e do presidente da assembleia de freguesia no sentido de informar as forças da oposição, todos os eleitos locais e os órgãos executivos autárquicos desta correcção e que na primeira reunião de assembleia que haja depois da correcção haja um ponto para informar sobre o sucedido.

As respostas ao ofício e os elementos que as acompanham serão objecto de nova análise por parte do Grupo de Trabalho e da equipa técnica, que dará as

⁷ Declarações nesse sentido disponíveis na seguinte ligação: <https://www.publico.pt/2023/11/29/politica/noticia/pedidos-desagregacao-freguesias-transitam-proxima-legislatura-2072016>.

propostas como definitivamente rejeitadas ou aceites. A informação global sobre a avaliação de todas as propostas e sobre quais foram definitivamente rejeitadas ou aceites, será apresentada num relatório final do Grupo de Trabalho a apresentar no mês de Janeiro e a conter todas as diligências realizadas.

Importará, por fim, sublinhar que o facto de uma proposta ser dada por definitivamente aceite e cumprir os requisitos legais não significa por si só a criação da nova freguesia. Haverá sempre lugar à apresentação dos projectos de lei de criação de novas freguesias, algo que está no âmbito de competências dos Grupos Parlamentares, dos Deputados Únicos Representantes de Partidos ou de qualquer Deputado, e ao subsequente processo legislativo.

III. Os passos a dar para assegurar a correcção das propostas incompletas

Para corrigir as propostas que tenham sido dadas como incompletas por parte do Grupo de Trabalho importará procurar, na presente secção do presente artigo, dar algumas pistas sobre como se poderá proceder à correcção das propostas entregues à Assembleia da República.

Desta forma, repartiremos a presente secção nas seguintes subsecções, referentes à(s) correcção(ões): do relatório financeiro; das questões referentes ao quadro de pessoal da nova freguesia; de insuficiências na fundamentação do “erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações”; das propostas que solicitam a desagregação de um n.º de freguesias inferior ao n.º de freguesias que deram origem à união das freguesias; e que apenas carecem do envio de documentação complementar.

a) Correcção do relatório financeiro

Conforme se disse anteriormente, as insuficiências mais frequentes ao relatório financeiro exigido pelo artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, foram a não apresentação de projecções orçamentais, no mínimo a dois anos, para as freguesias a criar e a não apresentação da última conta de gerência da união das freguesias, que serviu de base, juntamente com outros elementos informativos, para elaborar aquelas projecções orçamentais.

Relativamente à última conta de gerência da união de freguesias parece-nos tratar-se de uma incompletude facilmente suprível, na medida em que o atual Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determina como competência material da junta de freguesia a elabora-

ção, aprovação e submissão dos documentos de prestação de contas ao respetivo órgão deliberativo [alínea *b*), do artigo 9.º; alínea *e*), do artigo 16.º]. Mais determina que a apreciação e votação de tais documentos pela assembleia de freguesia ocorram na primeira sessão ordinária do exercício económico seguinte (artigo 11.º).

A este nível, e antes de avançarmos com algumas sugestões de apresentação e/ou critérios subjacentes à elaboração das projeções orçamentais plurianuais, importa referir que o Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP) prevê a existência de um regime simplificado de contabilidade pública. Tendo presente um juízo de proporcionalidade e razoabilidade, este regime permite que as entidades de menor dimensão sejam desoneradas da aplicação universal das normas de contabilidade preconizadas no regime contabilístico. Assim, e em relação ao regime geral, reduzem-se substancialmente as obrigações de contabilização e de relato, sendo que os conceitos, regras e modelos de demonstrações orçamentais, previstos na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26, são de aplicação a ambos os regimes.

Voltemo-nos agora para a apresentação das projeções orçamentais, para efeitos de demonstração do critério de eficácia e eficiência de gestão pública, tal como definido no n.º 1, do artigo 6.º, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho. Para o efeito, comece-se por referir que a atividade financeira das freguesias está sujeita aos princípios fundamentais previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, e devidamente vertidos para o Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, na sua redação atual, dos quais se destaca o princípio da anualidade e da plurianualidade. Assim, não obstante os orçamentos das freguesias serem anuais, devem ser devidamente enquadrados num quadro plurianual de programação orçamental, tendo em conta as projeções macroeconómicas esperadas e o quadro de médio prazo para as finanças daquela circunscrição territorial. Assim, parece-nos inegável que à referida exigência de resposta de projeções orçamentais de, no mínimo, dois anos para as freguesias a criar (t e $t + 1$), lhe sejam somadas as respetivas projeções do quadro orçamental plurianual, para os quatro exercícios económicos seguintes ($t + 2$, $t + 3$, $t + 4$ e $t + 5$). Esta imposição de princípio é reforçada pelos critérios e modelos de demonstrações orçamentais previstos na NCP 26.

Seguem-se agora algumas recomendações/sugestões de critérios subjacentes aos cálculos das referidas projeções orçamentais e que devem acompanhar o relatório de fundamentação:

Orçamento da receita – regra geral: as previsões da receita devem respeitar as regras previsionais definidas no ponto 3.3.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e, designadamente, “as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos (...)”;

Orçamento da receita – atualização de valores: não obstante o enunciado no ponto 1), e para efeitos de atualização dos valores a projetar, parece-nos razoável a utilização da taxa de inflação/índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC), relativo às projeções macroeconómicas para a economia portuguesa;

Orçamento da receita – IMI: relativamente ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), constituem receitas das freguesias “o produto da receita do IMI sobre prédios rústicos (100%) e uma participação no valor de 1/prct. da receita do IMI sobre prédios urbanos”, conforme alínea a), n.º 1, do artigo 23.º do RFALEI. Ainda de acordo com a alínea a), do n.º 3, do artigo 19.º, do referido diploma legal, a Autoridade Tributária comunica, a cada município, até 31 de Maio de cada ano, com referência ao ano anterior, “o valor patrimonial tributário para efeitos do IMI de cada prédio situado no seu território”. Esta comunicação permite a determinação do valor da coleta de imóveis localizados nas respetivas freguesias. Para efeitos da distribuição da coleta pelas freguesias a criar, sugere-se que seja retomada a informação disponível antes do processo de reorganização administrativa e territorial levado a cabo em 2013, eventualmente atualizável com algum critério sobre o número de imóveis/alojamentos existentes à data (ex. Censos 2021);

Orçamento da receita – transferências correntes e de capital: ainda de acordo com as regras previsionais definidas no ponto 3.3.1 do POCAL, “as importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente”. Assim, no que respeita às transferências financeiras com proveniência no Orçamento de Estado, devem ser as que constam da Lei de Orçamento de Estado, no “Mapa relativo às transferências para as freguesias”. Acresce igualmente dizer que, para efeitos de determinação do valor a atribuir por freguesia a criar, deverá ter-se em consideração a fórmula de cálculo do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), tal como disposto no n.º 1,

do artigo 38.º, do RFALEI: “a distribuição pelas freguesias dos montantes apurados nos termos do artigo anterior é determinada de acordo com os seguintes critérios: a) 20/prct. com base na densidade populacional apurada nos termos do n.º 3; b) 50/prct. na razão direta do número de habitantes; c) 30/prct. na razão direta da área”. A receita de capital com proveniência no orçamento municipal poderá ser estimada tendo por base a sua relação com a despesa de capital e, designadamente, através de contratos interadministrativos de delegação de competências. Por fim, e para os exercícios económicos subsequentes, considera-se razoável a atualização de acordo com o critério identificado no ponto 2);

Orçamento da receita – transferência de competências dos municípios para as freguesias: tendo presente o processo de descentralização de competências para os municípios nas mais variadas áreas de atuação económica, social e territorial, e no âmbito do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de Abril, que concretiza a transferência de competências dos municípios para as freguesias, a Direção Geral das Autarquias Locais disponibiliza o mapa com as transferências financeiras a realizar, via Orçamento de Estado, conforme artigo 6.º, do referido diploma. Estas previsões orçamentais poderão ser atualizadas de acordo com o critério identificado no ponto 2);

Orçamento da receita – saldo da gerência anterior: sugere-se a inscrição orçamental sistemática do saldo da gerência anterior, devidamente apurado nas projeções orçamentais, e respeitando o equilíbrio orçamental definido legalmente.

Orçamento da despesa – regra geral: não obstante a existência de critérios específicos de determinação dos valores a projetar, parece-nos razoável, para efeitos de atualização dos valores a orçar, a utilização da taxa de inflação/índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC), relativo às projeções macroeconómicas para a economia portuguesa;

Orçamento da despesa – despesas com o pessoal: as dotações adstritas às despesas com o pessoal devem respeitar a legislação em vigor e, designadamente no que respeita às remunerações dos eleitos locais (em regime de tempo inteiro e de meio termo, conforme situação aplicável, ver artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro). Assim, às dotações destinadas a assegurar a regularidade financeira da despesa inerente às i) remunerações (artigo 5.º, Lei n.º 11/96, de 18 de Abril), deduzidas das compensações mensais para encargos; às ii) despesas de representação (12 vezes por ano, artigo 5.º-A); aos iii) dois subsídios extraordinários anuais de montante igual à remuneração (artigo 6.º); aos iv) encargos sociais subjacentes; ao v) subsídio de refeição; e às vi) senhas de presença, poderão ser aplicados os fatores de atualização previstos no ponto 2);

Equilíbrio orçamental: de acordo com o definido no n.º 1 do artigo 40.º, do RFALEI, “os orçamentos das entidades do sector local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas”. Esta regra, de equilíbrio global, define a obrigatoriedade de os orçamentos das freguesias preverem equilíbrio ou, melhor dizendo, um saldo positivo entre o total das receitas e o total das despesas orçadas. Mais adensa o referido diploma que, à regra de equilíbrio global, se some a do equilíbrio orçamental corrente. Por outras palavras, a receita corrente bruta cobrada da freguesia deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos. Para o efeito sugere-se a apresentação de mapas de desempenho orçamental, conforme NCP 26, onde figure: saldo da gerência anterior, recebimentos previstos, pagamentos orçados e correspondente saldo para a gerência seguinte, saldo global, saldo corrente, saldo de capital e saldo primário.

b) Correção das questões referentes ao quadro de pessoal da nova freguesia

Um número significativo das propostas entregues à Assembleia da República apresentou incompletudes relativamente às exigências em matéria de quadro de pessoal, não demonstrando, nuns casos, a garantia de as freguesias a criar virem a ter o mínimo de um trabalhador com vínculo de emprego público, conforme exigido pelo 5.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, e não indicando, noutros casos, o número de trabalhadores, carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais a transferir para cada uma das novas freguesias, conforme exigido pelo artigo 10.º, n.º 3, alínea *d*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho.

Conforme explicámos noutra ocasião⁸ estas exigências em matéria de quadro de pessoal procuram demonstrar a viabilidade administrativa das freguesias a criar. As dificuldades ocorridas na demonstração deste critério eram expectáveis já que conforme nota ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA⁹, no nosso ordenamento jurídico as freguesias têm “*uma estrutura leve muito baseada em trabalho voluntário, desde logo dos seus eleitos*”.

Para suprir estas insuficiências deverá ter-se em conta que o funcionário a transitar para a nova freguesia pode provir do mapa de pessoal da união de freguesias de origem ou até do município onde o território da freguesia a criar se

⁸ LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, “Uma primeira impressão sobre a Proposta de Lei de Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 11, Maio/Ago de 2021, p. 74.

⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2013, p. 329.

localiza, e que esse funcionário poderá desempenhar funções apenas a meio tempo [uma vez que o artigo 5.º, n.º 1, alínea *a*), não impõe o exercício de funções a tempo inteiro]. A possibilidade de o funcionário provir do mapa de pessoal do município e de poder exercer funções a meio tempo permitirá seguramente às uniões de freguesia com menores recursos suprir as insuficiências apresentadas na proposta inicial.

Assim, para cumprir o exigido pelo artigo 10.º, n.º 3, alínea *d*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, dever-se-á remeter um documento complementar que indique a relação do número de trabalhadores, carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais a transferir para cada uma das novas freguesias – o que significa que deverão ser tantas relações quantas as novas freguesias a criar –, indicando se os mesmos serão transferidos do mapa de pessoal da união de freguesias ou do mapa de pessoal do município. Naturalmente, o número de trabalhadores apresentados nesta relação nunca deverá ser inferior a 1.

Por seu turno, para se assegurar o cumprimento do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, poder-se-á incluir uma declaração do presidente da junta da união de freguesias ou do presidente da câmara municipal em que se assuma o compromisso de transferir o número de trabalhadores indicados na relação exigida pelo artigo 10.º, n.º 3, alínea *d*), do respectivo mapa de pessoal.

c) Correção de insuficiências na fundamentação do “erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações”

Algumas das propostas apresentadas à Assembleia da República não fundamentaram a existência de “erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações” nos termos do artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, ou quando o procuraram fazer fizeram-no de forma insuficiente.

Nos casos em que tal incompletude se verificou é importante sublinhar que a correção se poderá fazer com o envio de uma adenda à proposta inicial que especifique por que razão a agregação ocorrida em 2013 padeceu de “erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações” nos termos do artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho.

Uma vez que estamos perante um conceito indeterminado na presente secção procuraremos contribuir para a densificação deste conceito, recapitulando o que se disse noutra sede¹⁰. Este é um conceito que se divide em duas secções: a secção do erro manifesto e excepcional e a secção do prejuízo causado às populações. Caberão na secção atinente ao erro manifesto e excepcional as situações em que:

1) as freguesias criadas ao abrigo da reforma territorial de 2013 não cumprem manifestamente os critérios para a existência de uma freguesia fixados no actual regime de criação de freguesias, aprovado pela Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, o que significa que, nesta óptica, dar-se-á por verificado o erro manifesto e excepcional, por exemplo, se uma freguesia tiver uma área territorial superior a 25% da área do respectivo município [artigo 7.º, n.º 2, alínea a)] ou um número de eleitores significativamente superior ao fixado no artigo 7.º, n.º 1, para a existência de uma freguesia; e/ou

2) a agregação das freguesias, ocorrida em 2013, não cumpriu as regras, princípios e objectivos previstos no regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, algo que sucederá, por exemplo, nos casos em que se desconsiderou a margem de flexibilidade reconhecida pelo artigo 7.º deste diploma às assembleias municipais (que em alguns casos poderia levar à desnecessidade de agregações de freguesias ou a um menor número de agregações do que as que vieram a ocorrer), em que se desconsideraram os objectivos e princípios da reorganização administrativa territorial autárquica (nomeadamente, de promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local, de melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações e de preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais) ou em que as propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território assentaram em pressupostos fácticos e argumentos incorrectos e/ou sem adesão à realidade.

Dar-se-á, também, por preenchido o erro manifesto e excepcional quando haja a invocação da duvidosa constitucionalidade dos termos das pronúncias dos municípios e das freguesias, previstas nos artigos 11.º, n.ºs 1 e 4, e 15.º, n.º 3, do regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio. Conforme sublinhou ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA¹¹,

¹⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, CARLOS JOSÉ BATALHÃO e LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, *Lei da Criação de Freguesias Anotada: Lei n.º 39/2021, de 24 de junho*, AEDREL, 2022, pp. 75 e 76.

¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais, cit.*, p. 321.

esta pronúncia só seria considerada se colocasse em causa a freguesia, visto que o artigo 11.º, n.º 4, estabelecia que só poderiam ser “ponderados” os pareceres das assembleias da freguesia se “conformes com os princípios e os parâmetros definidos na presente lei”, e que relativamente à pronúncia assembleia municipal o artigo 14.º, n.º 2, equiparava “a deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de quaisquer freguesias” a uma ausência de pronúncia. Por seu turno, a pronúncia relativamente ao projecto de reorganização administrativa do território das freguesias da Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, prevista no artigo 15.º, n.º 3, cingia-se à assembleia municipal, excluindo qualquer intervenção por parte das assembleias de freguesia abrangidas.

Embora esta matéria nunca tenha sido objeto de pronúncia por parte do Tribunal Constitucional, seguindo a opinião de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, CARLOS JOSÉ BATALHÃO¹² e JORGE MIRANDA¹³, não temos quaisquer dúvidas de que o modelo de pronúncia previsto nos artigos 11.º, n.ºs 1 e 4, e 15.º, n.º 3, do regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, desrespeita frontalmente o princípio constitucional da autonomia local, o disposto no artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, e o princípio constitucional da participação democrática – que, nos termos do artigo 249.º da Constituição, exige que a criação ou extinção de autarquias locais, bem como a alteração da respetiva área, seja efetuada por lei precedida de consulta dos órgãos das autarquias abrangidas.

A segunda secção deste conceito, referente ao prejuízo causado às populações pela agregação ocorrida em 2013, verificar-se-á quer nas situações, mais simples, em que a agregação ou agregações de freguesias que ocorreram em 2013 foram feitas contra a vontade das populações, manifestada, por exemplo, em reuniões das assembleias de freguesia ou municipais, em petições ou em manifestações de rua, quer nas situações em que se demonstre que a agregação trouxe prejuízos de natureza material – nomeadamente, com as despesas acrescidas para assegurar que o serviço público prestado às populações e a proximidade dos cidadãos aos eleitos não fossem negativamente afetados pela agregação de freguesias ou com as remunerações dos membros da junta e/ou senhas de presença – ou prejuízos de natureza imaterial – devido à perda da coesão territorial, a uma menor ca-

¹² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As Freguesias em Portugal. Que Futuro?*, AEDREL, 2017, pp. 78 e 79.

¹³ JORGE MIRANDA, “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro”, in Alves Correia, Calvão da Silva, Vieira de Andrade, Gomes Canotilho e Cardoso da Costa (Comissão Organizadora), *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, pp. 439 e 440.

pacidade de intervenção da junta de freguesia ou a não preservação das raízes históricas da comunidade.

d) Correção das propostas que solicitam a desagregação de um n.º de freguesias inferior ao n.º de freguesias que deram origem à união das freguesias

Existiram 16 propostas de desagregação de freguesias entregues na Assembleia da República que solicitaram a desagregação de um n.º de freguesias inferior ao n.º de freguesias que deram origem à união das freguesias, o que viola o disposto no artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, e impede que a desagregação de freguesias respeite “as condições em que as mesmas foram agregadas anteriormente, não podendo, em caso algum, dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias”. Na maioria dos casos em que esta situação ocorreu tratou-se de um manifesto lapso da parte dos proponentes, uma vez que se limitaram a falar e apresentar comprovativos relativamente às freguesias mais pequenas da união de freguesias, omitindo os elementos da maior (e principal) freguesia da união de freguesias cuja existência estaria, à partida, assegurada – até pelos termos em que ocorreu a agregação em 2013. Em alguns casos o erro era ainda mais evidente porque quer na proposta, quer em elementos que a acompanham, havia a indicação de que se pretendia a reposição das freguesias nos mesmos termos que existiram até 2013 e até a menção ao disposto no artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho.

Conforme se disse anteriormente, nestes casos não será necessário repetir a tramitação que levou à aprovação da proposta inicial, bastando apenas que se faça chegar à Assembleia da República uma adenda à proposta inicial que inclua os elementos omissos e legalmente exigidos relativamente à desagregação da freguesia. Nesta adenda apenas é necessário que se incluam os elementos não apresentados na proposta inicial relativamente à desagregação da freguesia, não sendo necessário reapresentar elementos já apresentados como, por exemplo, os mapas.

Desta forma, será necessário que nesta adenda se inclua:

– A menção ao modelo de criação de freguesia aplicável no âmbito da proposta, em cumprimento do disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do n.º 2, do artigo 10.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho;

– A demonstração fundamentada e acompanhada da documentação legalmente exigida do cumprimento dos três critérios previstos nos artigos 5.º a 7.º, com exceção do disposto no n.º 2 do artigo 6.º e no n.º 2, do artigo 7.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, sendo que no caso do relatório financeiro tal só será necessário se o relatório inicial omitir a freguesia em apreço;

– O inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações da união das freguesias a transferir para a nova freguesia, o mapa à escala 1:25000 da área da nova freguesia, pareceres legalmente exigíveis e fundamentação da existência de erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações, caso tais elementos estivessem omissos da proposta inicial.

e) Correções que apenas carecem do envio de documentação complementar

Nos casos em que se verificou incompletude da proposta entregue na Assembleia da República por falta de apresentação (ou apresentação incorrecta) do mapa à escala 1:25000 da área da nova freguesia, do mapa à escala 1:25000 da área da união das freguesias de origem com indicação das alterações a efectuar, do inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações a transferir para cada uma das novas freguesias e/ou do parecer obrigatório da junta de freguesia, bastará que tais elementos sejam enviados em anexo ao ofício de aperfeiçoamento da proposta inicial a remeter pelo presidente da assembleia municipal para a Comissão da Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local.

IV. Que impacto tem a dissolução da Assembleia da República no âmbito do procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesia em curso?

O anúncio, por parte do Senhor Presidente da República, de que iria proceder à dissolução da Assembleia da República com efeitos a 15 de Janeiro de 2024 e fixar o dia 10 de Março de 2024 como data para a realização de nova eleição dos deputados à Assembleia da República, gerou um conjunto de dúvidas quanto ao que sucederia relativamente ao procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesia em curso naquele órgão de soberania.

Para que se possa compreender o impacto desta dissolução no processo em curso ter-se-á de procurar identificar a natureza jurídica proposta de criação de freguesia, prevista no artigo 10.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho. Pela nossa parte, atendendo a que a proposta por si só não significa a criação de uma nova freguesia e implicará sempre um processo legislativo a correr no âmbito da Assembleia da República com a apresentação de um projecto de lei de criação de uma nova freguesia, parece-nos que juridicamente as propostas de criação de freguesias devem ser qualificadas como pedidos dirigidos pelos órgãos autár-

quicos à Assembleia da República, algo que por sua vez se enquadra na figura mais ampla da petição – que deverá ser entendida na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, como dizendo respeito à “apresentação de um pedido ou de uma proposta a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública no sentido de que tome, adopte ou proponha determinadas medidas” (neste caso, para que proceda à criação de novas freguesias).

Desta forma, sendo a Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, omissa sobre o que sucede perante uma dissolução da Assembleia da República e perante a qualificação das propostas de criação de novas freguesias como petições dirigidas à Assembleia da República, haverá que aplicar subsidiariamente a Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, que no seu artigo 25.º estabelece que “as petições não apreciadas na legislatura em que foram apresentadas não carecem de ser renovadas na legislatura seguinte”. Tal significa que a dissolução da Assembleia da República não traz a caducidade das propostas de criação de novas freguesias já entregues naquele órgão de soberania.

Sublinhe-se que mesmo com o início da XVI Legislatura da Assembleia da República (previsivelmente no mês de Abril de 2024) não será possível concluir o procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesia em curso, uma vez que o prazo temporal para a aprovação das leis de criação de freguesias está fixado pelo artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, que estabelece que “não é permitida a criação de freguesias durante o período de seis meses imediatamente antecedente à data marcada para a realização de quaisquer eleições a nível nacional” – visto que estão agendadas eleições para o Parlamento Europeu no dia 9 de Junho de 2024. Desta forma, tudo parece apontar para que o processo possa ser concluído no segundo semestre de 2024 e que as comissões instaladoras possam estar em funções no ano de 2025 a tempo das próximas eleições para os órgãos das autarquias locais.

V. Conclusão

O presente artigo procurou, de forma breve, fazer um ponto da situação do processo de criação de freguesias ao abrigo do procedimento especial, simplificado e transitório, previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, numa fase em que a Assembleia da República já fez uma apreciação preliminar das propostas que lhe foram remetidas pelos órgãos autárquicos.

Conforme demonstrámos, foram muitas as propostas entregues à Assembleia da República que apresentaram incorrecções que abarcaram situações tão

diversas como incompletudes no relatório financeiro, insuficiente fundamentação do erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações, insuficiências referentes ao quadro de pessoal da nova freguesia ou situações mais simples como a não-apresentação de documentação legalmente exigida (tais como certos mapas ou inventários).

Neste artigo procurou-se, ainda, fazer uma descrição sumária do procedimento de aperfeiçoamento das propostas incompletas definido *ad hoc* pela Assembleia da República e clarificar que, atendendo ao disposto no artigo 25.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, a dissolução da Assembleia da República não traz a caducidade das propostas de criação de novas freguesias já entregues naquele órgão de soberania.

O conjunto de dúvidas geradas não só relativamente aos termos e ao procedimento a adoptar para o aperfeiçoamento das propostas incompletas, mas também a incerteza jurídica gerada pela dissolução da Assembleia da República, recomendam que no futuro se proceda a uma revisão da Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho, que esclareça estes aspectos actualmente omissos.

LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA

(Investigador no Lisbon Public Law Research Centre)

TÂNIA MAIA

*(Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade de Aveiro,
Assistente Convidada na Universidade do Minho e no Instituto Politécnico de Bragança)*

CLÁUDIA S. COSTA

*(Professora Adjunta da Escola Superior de Comunicação,
Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança)*

Relações da freguesia com o município¹

I. Introdução

O relacionamento entre freguesias e municípios reclama o permanente ajustamento do estatuto de atribuições e competências de ambas. O facto de partilharem o mesmo território, associado à percepção social da sua interdependência, obriga a que haja uma preocupação constante na definição do nível ideal de intervenção de cada uma das duas identificadas autarquias locais, confrontadas com a evolução das suas áreas de intervenção ao longo da história.

É impossível ficarmos indiferentes em face do percurso histórico das nossas autarquias locais, ignorando o quanto tudo mudou ao longo de quase 50 anos. O que os portugueses esperavam de municípios e freguesias no pós 25 de abril é muito diferente do que hoje esperam que seja a sua atuação.

A (r)evolução tecnológica em curso, particularmente ao nível dos enormes desenvolvimentos em áreas como o *e-government*, trouxeram novas funcionalidades ao processo de gestão pública e implementação de políticas públicas, que permitiram importantes alterações no processo de decisão das estruturas administrativas.

Funções outrora associadas a estruturas administrativas burocráticas, fortemente dependentes da componente humana e da capacidade financeira, estão hoje à *distância de um click* e à disposição de estruturas mais leves. O que outrora só estava ao alcance dos municípios, passou a estar ao alcance das freguesias.

Acresce que, ao longo de quase cinquenta anos de democracia e de autonomia do poder local, assistimos ao empoderamento das estruturas de nível mais baixo, as freguesias, e ao reforço das qualificações e aptidões, nomeadamente no domínio tecnológico, dos seus autarcas. A consolidação do poder local fez enraizar as suas estruturas, nomeadamente as freguesias, cuja legitimidade se reforça

¹ Artigo escrito aquando da intervenção realizada no âmbito do Curso Breve de Direito das Freguesias, organizado pela Associação de Estudos de Direito Regional e Local - AEDREL, realizado online (Zoom) entre janeiro e fevereiro de 2022, sob o mesmo título.

eleição após eleição e que cativa cada vez melhores quadros para as servir enquanto autarcas. A permanência e longevidade dos quadros técnicos das freguesias, torna-as melhor preparadas e com conhecimento consolidado.

O somatório de referências ajuda a perceber o nível de preparação das freguesias e de qualificação dos diversos recursos que lhe estão afetos, nomeadamente o paradigma de autarca que a serve em cada um dos ciclos autárquicos, fatores essenciais à afirmação de que hoje temos freguesias com matriz bastante diferente da que tivemos no passado.

Perante este cenário, é visível uma certa “pressão” para que dos pontos de vista legislativo, político e administrativo, não permaneçamos num modelo retrogrado e ultrapassado, em que as freguesias desenvolvem atividades que não vão muito além do licenciamento dos caniços e da gestão dos cemitérios.

Quando o país “despertou para a descentralização”, não se quis que o processo se limitasse a observar a relação entre o nível nacional e o municipal, mas também se quis colocar na equação a relação entre o nível nacional e a freguesia e, particularmente, a relação entre o município e a freguesia.

II. Relação entre município e freguesias

A revolução que em 1974 restaurou a democracia em Portugal teve propósitos bem marcados, de onde se destaca a instituição da autonomia do poder local, que se concretizou com as primeiras eleições autárquicas de 12 de dezembro de 1976.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) edificou um modelo de Administração Pública assente na existência de diferentes níveis de governação, reforçando a autonomia entre eles. A confirmá-lo, temos a afirmação no art. 235.º, n.º 2, da CRP do caráter próprio dos interesses que as autarquias locais possuem e a recondução à legalidade administrativa da tutela a exercer sobre as mesmas autarquias locais, como preconiza a CRP no art. 242.º, n.º 1.

Do exposto enquadramento constitucional, podemos concluir que o legislador constituinte quis consagrar a autonomia do poder local, marcar a diferença entre os vários estratos da Administração Pública e vincar a localização dos interesses que suportam a ação das autarquias. Em face disso, afasta-se a possibilidade de ingerência do Estado nas autarquias, assim como se torna inconfundível a administração periférica do Estado, nomeadamente a administração desconcentrada e a administração autónoma.

Além de se assumir a inexistência de um qualquer “cordão umbilical” entre Estado e autarquias, também estas são autónomas entre si. Cada uma das autarquias portuguesas, sejam elas municípios ou freguesias, têm património e finanças próprias, como preconiza a CRP no seu art. 238.º n.º 1, assim como receitas próprias, conforme o n.º 3 do citado preceito legal, a que acresce o pessoal próprio como resulta do art. 243.º n.º 1, também da CRP.

Freguesias e municípios são pessoas coletivas públicas de base territorial, autónomas entre si e em relação ao Estado, que as tutela, sem ingerência, sendo os seus poderes tutelares restritos à legalidade da sua atuação e que, em circunstância alguma, pode sindicá-la o mérito da sua ação, sob pena de desrespeitar a autonomia do poder local, pedra angular do nosso Estado de Direito Democrático, tal como concebido no 25 de abril e consagrado no nosso texto constitucional.

Perante a descrita situação, ganham acuidade ideias centrais no nosso sistema jurídico, como a subsidiariedade e o nível mais adequado de intervenção. Ao estratificar a Administração Pública, por níveis e por camadas, o legislador constituinte quis colocar as instituições subsidiárias umas das outras e preconizar a necessidade de se escolher o nível de intervenção que for mais capaz de responder perante o problema. Devemos, sempre, colocar o poder de intervenção no patamar que for o mais adequado em confronto com a questão em concreto e sem qualquer tipo de preconceito, o que reforça a já afirmada necessidade de permanente ponderação acerca da escolha do plano de intervenção, sem recurso a estereótipos.

É neste quadro constitucional que se desenvolve todo o regime legal que regula a relação entre os municípios e as freguesias.

Considerado o cânone constitucional, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, fixou o regime jurídico das autarquias locais, suas atribuições e competências, estrutura orgânica, processo de constituição dos seus órgãos, entre outros.

Nesse edifício jurídico, é para nós crucial o disposto nos artigos 7.º, n.º 1 e 23.º, n.º 1. No primeiro preceito, fixam-se as atribuições da freguesia e no segundo as do município. No caso das freguesias, o legislador foca a sua ação na promoção e salvaguarda dos interesses das suas populações, em articulação com o município, enquanto no caso dos municípios, foca a sua ação na promoção e salvaguarda dos interesses das suas populações, em articulação com as freguesias.

Há, por isso, uma referência legal cruzada a municípios e freguesias, posto que, apesar de serem entidades autónomas em relação às outras, elas governam o mesmo território. A freguesia administra uma parte do território do município (ou a sua totalidade, posto que o território de um município pode corresponder

ao território de uma freguesia, veja-se o caso de São João da Madeira), assim como o município administra a totalidade do território da freguesia.

O facto de ambas serem pessoas coletivas de base territorial e haver, pelo menos em parte, coincidência dos territórios que ambas administram, além de criar um enorme potencial de conflito, reclama sinergias.

Começemos pelas sinergias. É suposto que a descrita singularidade promova a interação entre ambas, preservada que seja a autonomia de uma em relação à outra, mas que assegure as políticas públicas adequadas ao território, sem redundâncias ou desperdício de meios. Uma interação entre ambas, permitirá que o resultado da ação conjunta seja benéfico para os cidadãos e reforce a sua utilidade para a comunidade.

Quanto ao potencial de conflito, ele é tanto latente como frequente. A partilha da mesma área geográfica de ação, o facto de ambas terem base e dimensão territorial, terem o mesmo grau de autonomia em relação ao Estado e terem carácter eletivo, potencia as divergências, uma postura de concorrência entre elas e de “passa culpas”. Quantas vezes a junta de freguesia considera ser determinado assunto da responsabilidade da câmara municipal e esta responsabilidade daquela, enquanto verdadeiros “conflitos negativos de competências”.

Sempre poderíamos esperar que o legislador pusesse cobro a esse conflito, fixando linhas claras na divisão de tarefas entre elas, mas muito mais do que não ser desejável fazê-lo porque é suposto existir a referida cooperação, como não é possível erguer um muro entre elas.

Importa, pois, regular a cooperação, a convivência entre municípios e freguesias, num contexto de autonomia entre elas, necessidade incrementada na mesma medida em que, apesar de autónomas do ponto de vista financeiro, há fluxos financeiros entre si, não só ao nível de transferências regulamentadas², mas também das transferências esporádicas, em sede de delegação de competências ou mesmo da sua transferência, veiculadas através da outorga de contratos interadministrativos.

² É frequente os municípios consagrarem verbas anuais a transferir para as freguesias, conscientes da sua debilidade financeira, face à exiguidade das transferências do Orçamento de Estado, nomeadamente o Fundo de Financiamento das Freguesias, mas também porque os municípios são conhecedores do volume de tarefas que são cometidas às freguesias, muitas delas que ultrapassam as que estão legalmente fixadas.

Em face da dificuldade e até impossibilidade de dar dimensão normativa à relação entre freguesias e municípios, foi aumentando o espaço para a dimensão política. É hoje inegável que o relacionamento entre freguesias e municípios está politizado e são frequentes os casos de insinuação de pressão política dos presidentes de câmara municipal sobre os presidentes de junta e de submissão destes àqueles em face da sua “dependência financeira”³.

São os laços políticos e não necessariamente partidários, a quadrar o relacionamento entre municípios e freguesias, o que obriga a uma permanente “negociação” entre ambos, em contexto da frequente “desigualdade de armas”. Se há casos em que o município está “refém” da freguesia, importa reconhecer que o inverso é muito mais frequente.

Perante esse quadro, é preciso que cada um dos atores saiba representar o seu papel e usar todo o seu potencial empreendedor, para atingir os seus objetivos. Os políticos mais empreendedores, que mais eficazes sejam na arte da persuasão sobre a outra instância e na demonstração da sua influência sobre os cidadãos – os eleitores, conseguirão os melhores resultados.

Quando afirmamos que o quadro do relacionamento entre as freguesias e os municípios sai do quadro legal para o palco da política, isso não quer dizer que não haja regras, que a relação não seja monitorizada e que prevaleça a lei do mais forte (financeiramente). Pelo contrário, os líderes dessas autarquias têm de atuar como políticos que são, eleitos que foram e queiram voltar a ser, fazendo valer o seu peso eleitoral. Quantos presidentes de junta de freguesia confrontam o presidente de câmara com o desagrado da sua população, para conseguir investimento na sua freguesia?

³ Um dos fatores que mais contribui para esse estado de alguma “promiscuidade política” é a participação dos presidentes de junta de freguesia nas assembleias municipais. Embora não sejam eleitos, a nossa legislação considera membro da assembleia municipal, o presidente da junta de freguesia, situação que acaba por envolver os autarcas de freguesia em disputas pela presidência da assembleia municipal e pela aprovação de propostas, como o plano de atividades e orçamento e as contas do exercício, entre outros. Quantas vezes o envolvimento dos presidentes de junta distorce as maiorias parlamentares, fazendo com que um executivo municipal que não obteve a maioria dos mandatos na Assembleia Municipal, possa conseguir essa mesma maioria, envolvendo os presidentes de junta de freguesia, potenciando assim a formação de maiorias anómalas, que descaracterizam os resultados eleitorais, expondo os presidentes de junta de freguesia a pressões de várias ordens.

III. Transferência de competências dos municípios para as freguesias

a) Princípios norteadores

A Lei n.º 50/2018, de 6 de agosto, lei quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais⁴, enuncia os princípios que procura cumprir e a que pretende dar grau de concretização, ao apresentar as áreas e os modelos seguidos na descentralização que veio fixar.

Considerado o específico âmbito do nosso trabalho, a relação entre municípios e freguesias, vamos cuidar de observar o identificado quadro legal nessa perspetiva e não na outra que a lei também serve, que é a da relação entre o Estado e os municípios.

Seguindo esse escopo orientador, há um conjunto de princípios e garantias a que o diploma legal se refere e que merecem ser aqui referidos.

Em primeiro lugar, no art. 2.º, alínea *a*), temos a alusão ao princípio do nível mais adequado de intervenção, de onde retiramos que o legislador fez um apurado escrutínio a cada uma das funções exercidas pelos órgãos municipais, nomeadamente pela câmara municipal, para perceber quais as funções que estariam melhor posicionadas ao nível da freguesia. O único objetivo a atingir é o bom exercício da função e só devem transitar do município para a freguesia, aquelas funções que serão melhor desempenhadas se estiverem de entre as que competem às freguesias. A questão não pode ser colocada no ângulo da relação entre as duas autarquias, as duas pessoas coletivas públicas, municípios e freguesias, mas nas funções que o município desempenha e na avaliação de que a mesma função será melhor desempenhada se ficar sob a tutela da freguesia.

Em segundo lugar, no art. 2.º, alínea *b*), afirma-se o objetivo da preservação da autonomia das autarquias locais, nos seus diversos níveis, administrativo, financeiro, patrimonial e organizativo. Aqui valoriza-se o juízo de prognose, que deve ser feito quando confrontados com o cenário de transferência de poderes do município para as freguesias. Antes de se operar a transferência, é preciso antecipar as consequências que o processo trará para as entidades envolvidas,

⁴ Considero ser devida a ressalva de que o diploma foi aprovado num, até então inovador, quadro parlamentar que ficará conhecido pelo acordo entre o PS, que governava sem ter ganho as eleições legislativas, com o apoio parlamentar do BE, PCP e PEV, denominado de geringonça. A negociação e aprovação do diploma legal em apreço aconteceu fora do quadro do referido acordo parlamentar, envolvendo os dois partidos políticos mais representativos, o PSD e o PS, facto pouco comum, emprestando ao regime que o mesmo diploma criou, a dimensão de apartidário, permitindo-lhe vingar para além da específica conjuntura dessa legislatura, por não ser objeto da disputa entre os dois identificados partidos políticos.

com especial incidência na que vai receber o novo poder, a freguesia. Subjaz a este propósito a preocupação avisada, de que o novo poder pode sobrecarregar a entidade que a recebe, a qualquer um dos indicados níveis administrativo, financeiro, patrimonial e organizacional. Ao longo do tempo tem-se desenvolvido uma tendência analítica, para que essa relação se foque na dimensão financeira, talvez a face mais visível, mas redutora de uma realidade muito mais abrangente. A entrada de uma nova atividade no domínio da freguesia, que não equacione este nível de sustentabilidade, além de pôr em causa o desejado alto nível da sua realização, pressuposto da transferência da competência, também pode afetar o bom exercício das restantes competências que já faziam parte do universo da ação dos órgãos da freguesia.

Em terceiro lugar, no art. 2.º, alínea *c*), deve estar assegurado que a mudança da tutela sobre a competência não faz desmerecer a qualidade do seu exercício. O quadro legal obriga a que esteja garantido que não se perde qualidade. É suposto que os cidadãos não vejam ser diminuídos os seus direitos à qualidade do serviço público prestado, em consequência da transferência da competência.

Em quarto lugar, no art. 2.º, alínea *d*), assume-se que ao mesmo tempo que deve estar garantida a universalidade e igualdade de acesso aos serviços públicos em equação, que a transferência a operar seja indutora de coesão territorial. A transferência da competência não deve acarretar qualquer tipo de restrição no acesso ao serviço público pelos cidadãos servidos, o que pode ser posto em causa em consequência de especificidades várias, como os diferentes horários de atendimento entre o serviço originário e o novo serviço onde a competência é exercida, assim como não podem ser exigidos requisitos de acesso ao serviço que tenham leitura de restrição de acesso, com a exigência de ser residente nessa freguesia.

A questão da coesão territorial que aqui também é colocada, pretende veicular a descentralização ao seu serviço. O legislador quis criar uma métrica aferidora do grau de coesão territorial, comparando o nível de coesão antes e depois da transferência da competência. Esta afirmação coloca a transferência de competências ao serviço do território, da sua valorização e da criação de condições de atratividade. Cumpre-se aqui o propósito de colocar as instituições públicas ao serviço do combate à desertificação, de valorização do interior, sabendo que o interior que existe no país, também existe em cada concelho e é preciso mitigar os efeitos dessa mesma interioridade.

Em quinto e último lugar, no art. 2.º, alínea *e*), associa-se a transferência de competências dos municípios para as freguesias, com o propósito de se aumentar a eficiência e a eficácia da gestão pública.

Um processo de transferência de competências bem-sucedido, trará ganhos ao nível da capacidade de se atingir os resultados propostos, de realização de objetivos. Assumimos que uma “errada arrumação institucional de competências”, a sua colocação sob a tutela errada, tenha consequências ao nível da sua realização. Descentralizar, deslocar a competência para o nível mais adequado, para o nível correto, vai permitir que haja resultados, que as atividades não “fiquem a meio do caminho”, que as estruturas não se desmultipliquem em explicações para não terem atingido os resultados a que se propunham.

Mas não basta atingir o resultado proposto, é preciso que ele seja atingido com os meios estritamente necessários. Vivemos hoje, sempre vivemos, em contexto de escassez de recursos, sejam eles financeiros ou outros. Perante esse cenário, devemos ser parcios, quase frugais, nos meios que colocamos à disposição do resultado proposto. Todos os dias somos confrontados com mais desafios a que devemos responder e com a redução dos meios de que dispomos. Esse cenário obriga ao permanente exercício de avaliar qual é o nível da administração pública em que conseguimos essa poupança de meios.

Se o escrupuloso cumprimento de um só desses propósitos seria difícil, exigente, ambicioso, é suposto que o processo de transferência de competências os alcance a todos e em simultâneo. Não podemos escolher um dos objetivos em detrimento do outro, priorizá-los, sobrevalorizar um ou desvalorizar outro, o que aumenta a exigência do processo.

Feita esta ponderação, o legislador concluiu que há um conjunto de competências que se podem inserir no âmbito daquelas que poderão ser transferidas dos municípios para as freguesias, elencando-as no art. 38.º, n.º 2.

b) Modelo e âmbito da transferência

Com as balizas fixadas pelos princípios já enunciados, o legislador abriu o processo de transferência de competências entre municípios e freguesias mas não o fechou. O nível de concretização que o legislador teve na relação entre o Estado e os municípios, não se cumpriu na definição do regime entre os municípios e as freguesias. Enquanto no primeiro domínio, o legislador “disse ao que vinha”, fixando sem margem quais as competências a transferir, o momento até ao qual a mesma transferência operaria, nada de semelhante fez quando a situação se coloca entre as duas autarquias locais.

Desde logo, não assegura às freguesias a universalidade que impôs aos municípios. Como estabelece o art. 38.º, n.º 3, as especificidades de cada freguesia devem ser tidas em conta no processo de transferência de competências. A perspetiva rígida e perentória que caracteriza o processo de transferência de competências para todos os municípios, não tem paralelo em relação às freguesias e não se percebe o motivo para a diferença, não que não se compreenda a decisão quanto às freguesias, mas porque não vemos diferenças em relação aos municípios. Não censuramos a solução legal adotada para as freguesias, mas assinalamos que a sua assertividade exigia que solução análoga fosse adotada na relação entre o Estado e os municípios.

É evidente que o território não é todo igual nem se iguala por decreto. Da mesma forma que as freguesias não são todas iguais, os municípios também não o são. Se temos freguesias com dezenas de habitantes e outras com várias dezenas de milhar, também temos municípios com pouco mais de mil habitantes. Como é que a discrepância entre freguesias foi valorizada e a que é evidente entre os municípios não foi tida em conta?

Incongruências, ou talvez não. O legislador não escondeu a preferência do processo de descentralização na relação entre o Estado e os municípios e no segundo plano dado à transferência de competências entre os municípios e as freguesias. Essa é a única razão atendível para a diferença evidenciada.

Por outro lado, o art. 39.º, n.º 6, estabelece um autêntico travão ao processo, ao fixar que a transferência de competências do município para as freguesias não pode determinar aumento da despesa pública global, do que extraímos duas conclusões.

Em primeiro lugar, essa limitação pode tornar impossível a transferência de competências para as freguesias, considerada a exiguidade da sua estrutura. Basta imaginarmos uma competência municipal que consome uma parte de um recurso humano, que está afeto a várias funções. Quando essa competência for transferida para a freguesia, que não tem qualquer recurso humano disponível, vai contratar um novo recurso humano, que ficará totalmente afeto ao seu exercício. É fácil concluir que haverá um aumento global da despesa pública, ainda que o município transfira para a freguesia o custo com a quota parte do recurso humano que era consumido e a freguesia recorra ao seu orçamento para custear o remanescente.

Em segundo lugar, torna-se evidente a razão escondida por detrás do processo de transferência de competências, a redução de encargos para o erário público. Colocados perante um caso concreto, até podem estar reunidos todos os princípios enunciados, mas se afinal a transferência implicar aumento da despesa pública glo-

bal, a competência não se transfere. Em face do que aqui expomos, não devemos deslumbrar-nos perante o processo de transferência de competências, mas antes reconhecer o pragmatismo de um processo que não quer mais do que aligeirar os encargos do setor público, concretamente do Estado, com as políticas públicas.

c) Processo de transferência de competências

O processo pelo qual se transferem as competências dos municípios para as freguesias, apesar de ter quadro legal, na esteira do já assumido acerca do quadro relacional entre elas, tem mais implicações políticas que jurídicas.

No plano normativo, ele é regulado pelo art. 39.º da já referida Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pelo Decreto-lei n.º 57/2019, de 30 de abril, diploma que veio concretizar a transferência de competências dos Municípios para as Freguesias, fixado na identificada lei quadro.

Enquanto para balizar a transferência de competências entre o Estado e o município, foi escolhido o formato da lei, ao nível da transferência entre município e freguesias, optou-se pelo contrato interadministrativo, o que reforça a componente negocial nesta segunda hipótese. Com essa escolha, o legislador quis deixar claro o quão variável pode ser a transferência dos municípios para as freguesias e o quanto universal quer ser na relação entre o Estado e os municípios. As referências do art. 39.º da Lei n.º 50/2018 a expressões como “termos flexíveis” e “harmonização” no n.º 1 e “unidade e eficiência da ação administrativa” no n.º 3, assim como “competências indispensáveis” no n.º 4, são a confirmação do que havíamos sugerido. O legislador não teve a coragem de impor a transferência do catálogo de competências estabelecido no n.º 2 do art. 38.º da identificada Lei, tendo preferido uma solução mais moldável.

O processo entre municípios e freguesias deve observar as condições de umas e de outras e obedece a um roteiro tão varável, que até pode incluir a possibilidade de uma parte da competência ser transferida para a freguesia e a outra permanecer afeta ao município.

Observando a realidade portuguesa atual, podemos encontrar municípios que transferiram todas as mencionadas competências, como municípios que não transferiram qualquer uma das identificadas competências. Se a descrita ambiguidade e multiplicidade de interesses a ter em conta no processo é uma das razões que mais contribui para essa heterogeneidade, o percurso a seguir para se concretizar a transferência, influencia e muito.

O já referido Decreto-lei n.º 57/2019, assumiu a difícil tarefa de fixar as diversas etapas no procedimento de transferência de competências dos municípios para as freguesias, o que fez no seu art. 5.º. O pressuposto de que não se abdica, é o acordo entre ambas as partes. Em circunstância alguma pode haver transferência se não houver entendimento entre o município e a freguesia em apreço.

No percurso para a transferência de competências, há espaço para a intervenção dos diversos órgãos de cada uma das entidades, a assembleia de freguesia e a junta de freguesia do lado da freguesia e a assembleia municipal a câmara municipal do lado do município.

O cenário de ausência de acordo é real, tendo o legislador fixado uma espécie de procedimento perpétuo, como consequência para esse caso, deixando a iniciativa à junta de freguesia. A possibilidade da permanência deste procedimento negocial funciona como veículo de persuasão da junta de freguesia sobre a câmara municipal para que atinja o pretendido acordo.

Também aqui, no processo de transferência de competências, a componente política prevalece sobre a jurídica. Quanto maior afinidade política houver, quanto mais politicamente empreendedores forem os interlocutores, melhor sucedidos serão no processo em curso.

A terminar, acresce que a reversibilidade da transferência de competências, prevista no art. 7.º do Decreto-lei n.º 57/2019, confirma todo o semblante de transitoriedade que caracteriza a transferência entre municípios e freguesias, por contraponto à perenidade característica da relação entre o Estado e os municípios, retirando à relação entre os municípios e as freguesias, a dignidade e pomposidade do instituto da descentralização.

A cláusula de reversão, ao mesmo tempo que garante a estabilidade da relação entre freguesias e município, protege a autonomia das freguesias, mas também desvaloriza o processo perante os cidadãos. Não havendo consolidação do processo de transferência, os cidadãos vão considerar o processo uma concessão do município e, em vez de reforçar a autonomia das freguesias perante o município, ainda tem o condão de aumentar a perceção da dependência.

Dar o passo no sentido da irreversibilidade reforçava o posicionamento das freguesias perante o município.

IV. Conclusões

Depois de feito o percurso pelas disposições legais que regulam a relação entre municípios e freguesias, encimadas pela Constituição da República Portuguesa, sobressai a pouca densidade normativa dos preceitos que procuram conferir alguma juridicidade a essa relação.

Se observarmos a vivência de municípios e freguesias, percebemos que pouco poderia ser diferente. O conhecimento do relacionamento diário entre estas duas autarquias locais permite perceber que elas estão interligadas e que há uma pessoalização da sua gestão. São poucos ou nenhuns os automatismos colocados ao serviço da interação entre as autarquias na ação no território e o desempenho das freguesias depende muito mais do *empreendedorismo* do presidente de junta, do que dos vínculos legais ou contratuais com o panorama envolvente, nomeadamente com a câmara municipal.

Há uma evidente desconsideração institucional da freguesia e dos seus órgãos e uma inequívoca sobrevalorização de quem circunstancialmente lidera o seu órgão executivo. Não queremos dizer que o referido *empreendedorismo* não se sinta noutras instâncias, na câmara municipal ou até no Governo da República, mas é inegável que é ao nível da freguesia que ele mais faz a diferença.

Não defendemos nenhum tipo de despersonalização nem de perda de dimensão institucional das freguesias, muito menos consideramos que a situação se resolva com a criação de uma estrutura orgânica nova, de nível singular, integrada pelo presidente de junta.

Perante uma circunstância como a descrita, há sempre, pelo menos, dois caminhos. O primeiro é pragmático, o da aceitação dos factos tal como eles ocorrem na realidade, institucionalizando-os, dando-lhes foros de solução para o problema, na exata medida em que outra solução não existe que não seja aceitá-los como bons, ainda que não o sejam. O segundo caminho é ignorar a realidade, ficcionando a solução desejada, assumindo que é aquilo que devia ser, embora todos saibamos que assim não é.

Considero que, também aqui, a virtude estará algures entre as soluções equacionadas. Será utópico esperar que a realidade se ajuste ao protótipo idealizado, mas também devemos admitir que seja desconsiderar a instituição freguesia se nos resignarmos perante a realidade e recusarmos pensar que pode ser diferente.

Só o reforço de competências das freguesias pode cumprir esse desígnio, “obrigando” a freguesia a crescer, não necessariamente como estrutura, mas enquanto instituição, consolidando um processo que não tenha retorno. Ao fazê-lo,

não só o paradigma de autarca da freguesia terá que acompanhar o percurso institucional da autarquia, como a própria população, os fregueses, criarão um paradigma de autarca que se ajusta a essa dimensão.

Uma vez mais parece que a solução está mais na dependência da política do que da legislação. Na verdade, ainda há espaço para a evolução legislativa no empoderamento das freguesias, nomeadamente no reforço da sua estabilidade financeira, mas a dimensão política continuará a desempenhar papel de grande relevo, quer ao nível da caracterização das freguesias, quer quanto à sua relação com os municípios.

É neste cruzamento de análise que se deve reforçar a dimensão multinível. Não é possível estratificar, balizando, competências e atribuições de freguesias e municípios, de uma forma não muito diferente da que, julgamos nós, também não seja possível fazer na relação entre o Estado e os municípios. Não é exequível o propósito de “arrumar em gavetas” os poderes de cada uma das estruturas da Administração Pública.

A solução para o necessário e desejável “bom convívio” entre os vários níveis da Administração Pública está no seu dimensionamento multinível. O mundo contemporâneo, caracterizado pela ocorrência de novos acontecimentos, com cada vez mais problemas do domínio transnacional a reclamar abordagens localizadas, exige uma abordagem comprometida entre os vários níveis da governação.

É este verdadeiro espírito de missão que deve “invadir” a Administração Pública, assente no foco no problema, na necessidade a satisfazer, na política pública a implementar e não na quota parte da responsabilidade que cada nível da Administração Pública tem no mesmo.

O modelo multinível preconizado em fóruns internacionais, tem especial acuidade na relação entre as várias autarquias locais, nomeadamente entre município e freguesias, com a implementação de um conjunto de sistemas de cooperação, que privilegia a negociação entre essas entidades que, sendo formalmente dependentes, são e devem ser cada vez mais, funcionalmente interdependentes. Não se beliscam as autonomias, mas incutem-se cumplicidades. Não se anulam as instituições existentes, mas constroem-se pontes entre elas.

A solução que aqui apontamos concretiza a influência comprometida entre as dimensões jurídica e política. O necessário convívio entre freguesias e municípios não se consegue com o recurso aos modelos clássicos da formalização dos poderes de cada um, nem ao carácter estanque das suas competências e atribuições.

Só uma cidadania forte, só a elevação da capacidade cívica, poderá “impor” uma boa convivência entre estes níveis locais da governação, “exigindo” concertação e compromisso na forma como “abraçam as tarefas que têm entre mãos”.

Não é do legislador que devemos esperar a resposta. A solução está na cidadania, na política, na força do voto, na capacidade de os cidadãos, em vez de serem persuadidos pela eloquência do argumentário dos políticos candidatos e eleitos, serem os atores principais no palco político local, impondo aos mesmos políticos, candidatos e eleitos, o modelo de governação que desejam para o seu território.

PAULO CUNHA

(Doutorando em Ciências da Administração na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão)

A contratação pública nas freguesias: “as regras são as mesmas”

I. Introdução: necessário procedimento

As freguesias, enquanto autarquias locais, na prossecução das suas atribuições (cfr. artigo 7.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), necessitam muitas vezes de as satisfazer *indo ao mercado*.

A contratação pública faz parte, assim, do seu quotidiano.

Acontece que, como se sabe, o Código dos Contratos Públicos e toda a legislação “paralela” (desde logo, a financeira e contabilística, pois, em regra, a contratação implica uma despesa – o que está bem marcado, desde logo, no artigo 36.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos), que é chamada à aplicação sempre que se faz uma “compra pública”, revela-se eternamente complexa e de aplicação nem sempre “intuitiva”. Mesmo que em causa estejam “pequenas compras” (realizadas através dos procedimentos fechados, que implicam menor valor: abaixo de 75 mil euros nos fornecimentos e serviços, e de 150 mil euros em empreitadas de obras públicas).

Queremos com isto dizer que as freguesias, ainda que, com escassos meios humanos, financeiros e técnicos, e com “compras” de valor menos exuberante do que acontece com outras entidades adjudicantes, têm, na exata mesma medida, de cumprir *de igual forma* a mesma legislação: assim o obriga o princípio da legalidade (artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo). “As regras são as mesmas” para todas as entidades adjudicantes.

Parece “injusto”, mas não restam dúvidas que assim acontece, pelo que o domínio das regras de contratação, dos procedimentos pré-contratuais e da execução contratual é uma exigência transversal a todas as entidades adjudicantes. O desconhecimento da lei não é desculpável...

Isto, insiste-se, mesmo que estejam em causa “compras menores” e, portanto, os procedimentos menos exigentes e burocráticos.

Não há compras públicas sem o correspondente procedimento (financeiro e de contratação).

Aliás, em termos gerais, como explicamos noutro lugar¹, não há atividade administrativa sem procedimento administrativo, isto é, sem uma *sucessão ordenada de atos e formalidades relativa à formação, manifestação e execução da vontade administrativa*², ao ponto de o Código do Procedimento Administrativo ser um diploma absolutamente básico em toda a Administração Pública. E, em concreto, aplicável direta ou subsidiariamente à contratação pública: neste sentido, veja-se, exemplificativamente, o disposto no artigo 1.º-A, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), onde expressamente se consagra a aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa à formação e execução dos contratos públicos, bem como no artigo 2.º, n.º 5, do Código do Procedimento Administrativo, onde se consagra a aplicação subsidiária do CPA aos procedimentos administrativos especiais (que cada lei prevê e, com maior ou menor pormenor, regula a respetiva tramitação)³, como é o caso dos procedimentos de contratação pública, especialmente regulados (exaustivamente, até) no CCP.

Hoje, de facto, o Direito Administrativo (moderno) não gira à volta do ato administrativo (este é apenas um dos instrumentos jurídicos da atuação administrativa, ao lado dos regulamentos e dos contratos, designadamente) nem do conteúdo material das intervenções administrativas⁴, tal como as normas que disciplinam a substância das atuações da Administração são cada vez menos, deixando, antes, claramente, um enorme campo de discricionariedade nas intervenções administrativas na busca pela melhor prossecução do interesse público (a *melhor solução*), que deslocalizou, efetivamente, o *centro* para o procedimento administrativo.

É através do procedimento administrativo que a Administração Pública atua.

Ora, tendo presente esta importância hodierna do procedimento administrativo, é também no CPA que expressamente se consagra a sanção jurídica mais grave – a nulidade – para os casos de atividade administrativa com preterição total do procedimento legalmente exigido, na alínea *l*) do n.º 2 do artigo 161.º, o

¹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação, por ajuste direto, na Administração Local*, AEDREL, 2023, pp. 21 e ss.

² Definição do artigo 1.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (doravante, CPA).

³ Exemplo de procedimentos administrativos especiais, são, entre outros, os procedimentos de licenciamento de obras particulares, regulados especificamente no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, os procedimentos de expropriação por utilidade pública, regulados no Código das Expropriações, os procedimentos relativos a concursos de pessoal, cuja tramitação se encontra regulada na Portaria n.º 233/2022, de 9 de setembro, ou os procedimentos disciplinares, que conhecem os seus trâmites na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

⁴ Sobre o papel central do procedimento administrativo na dogmática do Direito Administrativo moderno, ver, por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2015, 2.ª ed., pp. 73 e ss.

que se revela de enorme importância, igualmente, em sede de contratação pública, como vasta jurisprudência do Tribunal de Contas, por exemplo, bem adverte.

Por tudo isto, permita-se recordar uma primeira regra que salientamos já⁵, absolutamente essencial nas *compras públicas*: toda e qualquer compra pública tem de ser devidamente procedimentalizada, independentemente do valor da mesma. Significa, por isso, que mesmo o ajuste direto simplificado, que, como veremos, dispensa um conjunto de formalidades previstas no CCP (cfr. artigo 128.º, n.º 3), não deixa de ser um procedimento administrativo, isto é, uma sucessão ordenada de atos e formalidades.

Pois bem, o CCP apresenta-nos o *menu* dos procedimentos pré-contratuais.

II. O princípio da tipicidade dos procedimentos pré-contratuais

Efetivamente, o artigo 16.º, n.º 1, do CCP apresenta os tipos de procedimentos que, para a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem obrigatoriamente adotar:

- a) Ajuste direto;
- b) Consulta prévia;
- c) Concurso público;
- d) Concurso limitado por prévia qualificação;
- e) Procedimento de negociação;
- f) Diálogo concorrencial;
- g) Parceria para a inovação.

Não há outros⁶... É a consagração do designado *princípio da tipicidade procedimental*, pois estes são os procedimentos ao dispor das freguesias para proceder às suas “compras públicas”, não podendo adotar, portanto, quaisquer outros⁷.

⁵ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., p. 22.

⁶ Como refere PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (*Direito da Contratação Pública*, vol. I, AAFDL, 2020, p. 347), “além destes sete tipos, a Parte II enumera ainda vários instrumentos procedimentais especiais que apenas se destinam a enquadrar a formação de contratos públicos mas que, pelo menos só por si, não permitem a celebração de um contrato”, a saber: concursos de conceção (cfr. artigos 219.º-A e ss. – inclui o concurso de ideias do artigo 219.º-J); sistemas de aquisição dinâmicos (cfr. artigos 237.º e ss.); sistemas de qualificação (cfr. artigos 245.º e ss.); e os acordos-quadro (cfr. artigos 251.º e ss.), tal como previstos e regulados no Título IV (epigrafado, precisamente, “instrumentos procedimentais especiais”) da Parte II.

⁷ Sobre este princípio e suas consequências, ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...* cit., pp. 49 e ss.

Mas o CCP brinda, ainda, as entidades adjudicantes com outras vinculatividades, pois cada um daqueles procedimentos nele encontra uma disciplina jurídica exaustivamente regulada, que se apresenta de forma imperativa e sem que se deixe ao júri ou ao *diretor do procedimento* (leia-se, serviços da entidade adjudicante que conduzem os procedimentos fechados, nos termos da possibilidade estabelecida no n.º 3 do artigo 67.º do CCP, ou júri, nos procedimentos abertos) margem de manobra procedimental para adequar as regras do procedimento. Significa isto, portanto, que em sede da contratação pública não existe o *princípio da adequação procedimental*, ao invés do que acontece no artigo 56.º do CPA: na contratação pública inexistem discricionariedade na estruturação do procedimento, que se encontra totalmente prevista e regulada imperativamente no CCP.

Vigora, pois, em Portugal o princípio da tipicidade e exaustividade da disciplina dos procedimentos de contratação pública⁸, o que, naturalmente, limita a atuação das freguesias, enquanto entidades adjudicantes, “que têm de *laborar dentro desse colete de forças*”⁹.

Portanto, na contratação pública, a discricionariedade administrativa não abarca o recurso a tipos adicionais ou inovações procedimentais, conhecendo o CCP uma evidente exaustividade da disciplina legal dos trâmites de formação de um contrato público, obrigando as entidades adjudicantes a seguir a importante Parte II do CCP. Exceto nos casos de “contratação excluída”, à qual não se aplica a Parte II (cfr. artigos 5.º, 5.º-A e 5.º-B, mas também artigo 6.º-A); mas atenção, não se confunda esta exclusão com, pura e simplesmente, esquecimento dos princípios gerais da contratação pública e da atividade administrativa. Estes aplicam-se sempre.

Por tudo isto, conhecer os procedimentos pré-contratuais e a sua exaustiva regulamentação no CCP é absolutamente essencial, desde logo para garantir o respeito pelo princípio da legalidade (cfr. artigo 3.º do CPA), que, como dissemos noutra local, “*constitui uma pedra basilar do Estado de Direito e traduz-se na subordinação jurídica de todos os poderes públicos...*”¹⁰.

Concluindo, as compras públicas obrigam as freguesias a seguir um daqueles procedimentos pré-contratuais identificados no leque apresentado no artigo 16.º,

⁸ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (*Direito da Contratação Pública, cit.*, p. 348, nota 607) entende que este princípio da tipicidade procedimental, formulado na jurisprudência e na doutrina que identifica, é de origem nacional, pois o Direito Europeu permite uma certa adequação procedimental, como já evidenciado no Acórdão do TJUE de 20/09/2018 (proc. C-546/16 – *Montte SL vs Musikene*).

⁹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., p. 50.

¹⁰ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, 2.ª ed., Porto Editora, p. 56.

n.º 1, do CCP, sob pena de nulidade, nos termos do disposto no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA (a qual pode gerar, inclusivamente, responsabilidade financeira, nos termos legais aplicáveis).

III. A importância da escolha do tipo de procedimento

De tudo quanto aqui se expendeu, resulta claro que qualquer *aquisição direta*, isto é, sem o respetivo procedimento pré-contratual, está ferida de nulidade, a sanção jurídica mais grave. Como dissemos já noutro local, “*a Administração é, hoje em dia, uma administração procedimentalizada, pelo que a prática de um ato sem o procedimento de formação e manifestação da vontade administrativa legalmente previsto para o efeito constitui uma violação grave, até porque, conforme referido em anotação ao artigo 1.º, o procedimento constitui importante meio de garantia dos particulares*”¹¹.

Desta forma, como vimos alertando, seja qual for a compra, ela está sujeita a um procedimento administrativo, tipificado no CCP e escolhido de acordo com os critérios de escolha definidos no CCP, especificamente nos artigos 17.º a 33.º; em regra, de acordo com o critério do valor do contrato (cfr. artigos 17.º e 18.º). E isto ainda que o procedimento escolhido nos termos legais possa ser, em certos casos, mais simplificado (como acontece nos ajustes diretos do regime geral) ou, até, praticamente sem formalidades (como acontece nos ajustes diretos simplificados). É que *simplificado*, em ambos os casos, não significa *ausência de procedimento*, a qual, como vimos, é punida com nulidade.

A escolha do tipo de procedimento de adjudicação terá, desta forma, de observar os critérios legais que o CCP estabelece, sob pena de a decisão ser ilegal, contaminando todo o procedimento de contratação pública e, obviamente, a sua decisão final – ato de adjudicação – e respetivo contrato (ferido, em certos termos, de invalidade consequente)¹². Recorde-se que PEDRO COSTA GONÇALVES defende que “*a leitura correta do problema recomenda uma distinção essencial entre os vários tipos de procedimento, que permita aplicar, no âmbito da contratação pública, o conceito de ‘preterição total do procedimento legalmente exigido’*”¹³, que consta da norma da alínea l) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA (nulidade), porquanto, para este autor, há que distinguir estruturalmente dois tipos de procedimentos: os com anúncio público (procedimentos abertos) e os com convite (procedimentos fechados, ou seja, o ajuste direto e a consulta prévia); é que “esta bifurcação assinala a diferen-

¹¹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo...*, cit., p. 263.

¹² Sobre esta matéria, ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., pp. 43 e ss.

¹³ *Direito dos Contratos Públicos*, vol. I, cit., p. 497.

ça essencial entre os procedimentos de adjudicação que o CCP prevê, uns abertos à participação de todos e os outros fechados a apenas quem é convidado, pelo que se a preterição se situar ao nível desta distinção, haverá nulidade nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA quando se adota um procedimento fechado em vez do aberto, pois o procedimento legalmente exigido no CCP é, regra geral, com anúncio.

Daí este autor concluir que *“sempre que, sem um fundamento legal, o órgão adjudicante adota um procedimento com convite, está a preterir um tipo de procedimento legalmente exigido, que teria, em qualquer caso, de ser um procedimento com anúncio, aberto a todos os interessados. Assim, e em síntese, na nossa interpretação das indicações legais, haverá um caso de nulidade da decisão de escolha do procedimento, que se transmite à decisão final (de adjudicação), por preterição total do procedimento legalmente exigido, sempre que o órgão adjudicante adota um procedimento com convite sem que haja fundamento legal (material) para o efeito, quer porque o valor do contrato exige um procedimento com anúncio, quer porque não se verificam os pressupostos de que a lei faz depender a adoção do procedimento com convite”*¹⁴.

A este propósito, permita-se, ainda, realçar, com PEDRO COSTA GONÇALVES, que, quando *“o órgão adjudicante celebra um contrato sujeito à Parte II do CCP no regime do ajuste direto simplificado fora das condições estabelecidas no artigo 128.º, n.º 1”*, apesar de o tipo de procedimento ser o do artigo 16.º, n.º 1, alínea a) (ajuste direto), estamos face a uma nulidade, porquanto, como explica aquele auto, *“o ajuste direto simplificado não alcança um grau de procedimentalidade mínimo, pelo que a sua adoção fora dos casos previstos na lei corresponde, em todos os casos, à preterição de um procedimento que a lei exige para a adjudicação de contratos públicos”*¹⁵. Para além do mais, acrescente-se, ajustes diretos simplificados sucessivos podem consubstanciar fracionamento ilícito, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º do CCP, dado que pode estar em causa a fuga a formalidades exigidas no CCP (basta pensar na diferença entre o ajuste direto do regime geral, com as formalidades exigidas no Código, e o ajuste direto simplificado, com dispensa dessas formalidades, de acordo com o disposto no artigo 128.º, n.º 3, do CCP), pelo que se deve ter o máximo cuidado com a procedimentalização e escolha do tipo de procedimento, mesmo quando as compras são de valor inferior a 5 mil euros ou as pequenas empreitadas de valor inferior a 10 mil euros.

¹⁴ *Ibidem*, p. 498.

¹⁵ *Direito dos Contratos Públicos*, vol. I, *cit.*, p. 498.

Devem, pois, as freguesias, sempre que pretendam ir ao mercado, saber escolher prévia e corretamente o procedimento pré-contratual legalmente devido, lembrando, se se permite, que a tentativa de procedimentalização a posteriori é impossível e não afasta a invalidade da atuação administrativa: a *aparência de procedimento* é ilegal¹⁶.

Significa, pois, que a decisão de escolha do tipo de procedimento (cfr. artigo 38.º do CCP) assume-se como uma decisão deveras importante na economia de toda a contratação pública, e, por conseguinte, na própria prossecução do interesse público.

IV. A concreta escolha do tipo de procedimento

Alertamos acima que a escolha do tipo de procedimento pré-contratual, de entre o referido *menu* do n.º 1 do artigo 16.º do CCP, obedece, ela própria, a critérios (de escolha) definidos nos artigos 17.º a 33.º, devendo, para além do mais, ser devidamente fundamentada, como expressamente impõe o disposto no artigo 38.º do CCP¹⁷.

O Código prevê dois grandes conjuntos de critérios para a escolha do tipo de procedimento pré-contratual:

- Critério geral, assente no designado *valor do contrato* a celebrar – artigos 17.º a 22.º;
- Critérios materiais, que permitem a adoção do ajuste direto, independentemente do valor do contrato a celebrar – artigos 23.º e seguintes.

O critério regra, como dissemos já, é o do *valor do contrato* (no conceito apresentado no artigo 17.º, n.º 1), isto é, a escolha do tipo de procedimento faz-se em função do *valor do contrato* (cfr. artigo 18.º), seguindo-se dessa forma o vertido nos artigos 17.º a 22.º do CCP. Trata-se efetivamente do critério comum, usado sempre, exceto quando estejamos perante certas situações em que se afigura aplicável qualquer critério material previsto nos artigos 24.º e ss. do Código, que permitem a celebração de contratos de qualquer valor.

Assim, sem prejuízo de outros critérios, como critérios materiais (artigos 23.º e ss.) ou outras regras de escolha do procedimento (artigos 31.º e ss.), a escolha dos procedimentos de ajuste direto, de consulta prévia, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação deve ser feita tendo por base o *valor*

¹⁶ Ver, por exemplo, o Acórdão n.º 26/2018 do Tribunal de Contas.

¹⁷ Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático da Contratação...*, cit., pp. 60 e ss. e 166 e ss.

do contrato a celebrar (artigos 17.º a 22.º), considerado como o *valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto* (definição do n.º 1 do artigo 17.º)¹⁸.

A este propósito, permita-se apelar ao rigor dos conceitos, porquanto vemos muitas vezes a decisão de escolha do tipo de procedimento ser fundamentada tendo em atenção o designado *preço base* (definido no n.º 1 do artigo 47.º do CCP como o *montante máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato*¹⁹, e que deve constar do caderno de encargos), e não o valor do contrato. Por isso, se aconselha, “*nas normais decisões de contratar (cfr. artigo 36.º) que conhecemos da prática administrativa autárquica, que assumem igualmente a decisão da escolha do tipo de procedimento (artigo 38.º) e de aprovação das peças procedimentais (n.º 2 do artigo 40.º) – tipo 3 em 1 –, a corrigir este erro comum, pois fundamentam a escolha do tipo de procedimento no preço base definido pela entidade adjudicante (fixado de forma devidamente fundamentada nos termos do n.º 3 do artigo 47.º), devendo fazê-lo antes, como resulta claramente da regra geral do artigo 18.º, quanto ao valor estimado do contrato (admitindo-se que, em termos quantitativos, ambos sejam idênticos): é uma questão de rigor jurídico*”²⁰.

Temos, assim, a regra geral da escolha dos procedimentos alicerçada no valor do contrato a celebrar, sendo que o legislador estabeleceu *limiares quantitativos* para o efeito, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º, os quais devem ser lidos conjugadamente com o disposto no artigo 474.º (relativo aos designados *limiares europeus*, que têm atualização periódica por ato delegado da Comissão Europeia²¹).

¹⁸ Atente-se que este benefício económico inclui, além do preço a pagar pela entidade adjudicante ou por terceiros, o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem (n.º 2 do artigo 17.º do CCP); no caso de contratos de empreitada de obras públicas, o cálculo do valor do contrato inclui o custo da obra e o valor total dos bens móveis e serviços que são postos à disposição do adjudicatário pela entidade adjudicante (n.º 3 do artigo 17.º do CCP).

¹⁹ Quando o contrato a celebrar não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, o que, como se sabe, é algo residual, o preço base corresponde ao montante previsível a receber pelas prestações que constituem o objeto do contrato (n.º 2 do artigo 47.º).

²⁰ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., p. 61. Ver, ainda, a distinção que nesta obra se faz entre valor do contrato, preço base e preço contratual, pp. 61 e ss.

²¹ Daí o vertido no n.º 5 do artigo 474.º, que implica que este artigo esteja em constante mutação, como aconteceu agora no início de 2024: ver os novos limiares, para 2024 e 2025, em https://www.base.gov.pt/Base4/media/dihlsgmp/nota-informativa-limiares-com-2023_2024_rev.pdf.

Note-se que o CCP estabelece diferentes limiares consoante o tipo de contrato a celebrar²², prevendo regras distintas para empreitadas de obras públicas (artigo 19.º), locação de bens e aquisição de bens e serviços (artigo 20.º) e outros tipos de contratos (artigo 21.º), pelo que é importante e imprescindível identificar *ab initio* o tipo contratual que está em causa naquela compra pública²³: o que tem que ver com a necessidade em concreto (objeto do contrato) e prestações contratuais para a sua satisfação.

Assim, permita-se transcrever o que deixamos já escrito noutra publicação²⁴ (a qual, aliás, vimos seguindo de perto), embora com os *limiares europeus* atualizados (em vigor para 2024):

– Se for um contrato de *empreitada de obra pública* (artigo 19.º):

- Pode adotar-se o *ajuste direto*, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 30 000;

- A adoção da *consulta prévia*, com convite a pelo menos três entidades, apenas permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 150 000;

- Podem adotar-se procedimentos de *concurso público* ou *concurso limitado por prévia qualificação*, sem publicação de anúncio no *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)*, quando o valor do contrato seja inferior ao limiar referido na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 474.º [atualmente, (euro) 5 538 000];

- A adoção de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no *JOUE*, permite a celebração de contratos de qualquer valor.

– Se for um contrato de *locação de bens, de aquisição de bens ou de aquisição de serviços* (artigo 20.º):

- Pode adotar-se o *ajuste direto*, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 20 000;

- A adoção da *consulta prévia*, com convite a pelo menos três entidades, apenas permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 75 000;

- Podem adotar-se procedimentos de *concurso público* ou *concurso limitado por prévia qualificação*, sem publicação de anúncio no *JOUE*, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 143 000 no caso de a entidade adjudicante ser a pessoa coletiva Estado, ou a (euro) 221 000 no caso de a entidade adjudicante ser outra pessoa coletiva, como por exemplo, autarquias locais;

²² Por todos, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, vol. I, *cit.*, pp. 368 e ss.; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. I, *cit.*, pp. 450 e ss.

²³ Não cuidaremos, aqui, dos contratos celebrados no âmbito dos setores especiais, cujos limiares se encontram plasmados no artigo 11.º do CCP.

²⁴ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, *cit.*, pp. 64 ss.

- A adoção de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no *JOUE*, permite a celebração de contratos de qualquer valor.

– Se for um contrato de *outro tipo*, que não *empregada de obras públicas, locação de bens, aquisição de bens ou aquisição de serviços, concessão de obras ou de serviços ou contrato de sociedade* (artigo 21.º):

- Pode adotar-se o *ajuste direto*, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 50 000;

- A adoção da *consulta prévia*, com convite a pelo menos três entidades, apenas permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 100 000;

- Pode adotar-se procedimentos de *concurso público* ou *concurso limitado por prévia qualificação*, sem publicação de anúncio no *JOUE*, que nestes casos não é possível, ou seja, apenas sujeitos a publicidade nacional, para a celebração de contratos de qualquer valor.

Perante estas normas, e dado que os procedimentos fechados são os mais utilizados na contratação pública portuguesa²⁵, temos, então, as seguintes regras relativas ao critério de escolha em função do valor do contrato:

- Ajuste direto:

| Tipo de contrato | Valor do contrato |
|-------------------------|--------------------------|
| EOP | 30 000 € |
| Bens e serviços | 20 000 € |
| Outros contratos | 50 000 € |

- Consulta prévia:

| Tipo de contrato | Valor do contrato |
|-------------------------|--------------------------|
| EOP | 1500 000 € |
| Bens e serviços | 75 000 € |
| Outros contratos | 100 000 € |

Só estes limiares quantitativos permitem às freguesias, enquanto entidades adjudicantes, lançar procedimentos pré-contratuais fechados (pelo critério geral).

²⁵ Ver dados estatísticos que apresentamos em CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., pp. 28 ss, e Relatório do IMPIC de 2022, em https://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/RelContratacaoPublica_2022.pdf.

V. Cuidado com os “vários procedimentos” (fracionamento)

Mas não se pense em *esquartejar* contratos (objetos contratuais), para que o valor fique dentro daqueles limiares e, assim, se conseguir escolher tais procedimentos fechados.

É que o CCP prevê o designado *fracionamento ilícito*, que inquina toda a contratação que tenha sido realizada através de uma divisão artificial do(s) contrato(s)²⁶, que conduz à invalidade dos contratos – cfr. artigo 283.º, n.ºs 1 e 2 do CCP; à recusa de visto prévio e responsabilidade financeira sancionatória – cfr. alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas; à aplicação de correções financeiras ou, até, rescisão de contratos de financiamento, com as respetivas consequências financeiras, no caso de fundos europeus; etc.

Mas admita-se, antes de mais, afastando *chavões* que se vão impondo, por vezes, neste mundo da contratação pública, chamar a atenção para uma “verdade evidente”: o CCP (até hoje), e não obstante o *princípio da unidade da despesa* ínsito no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (que o CCP manteve), *não proibiu o fracionamento da contratação*.

Na verdade, como assinala PEDRO COSTA GONÇALVES, “*em si mesmo, o fracionamento das compras não corresponde a um desvalor jurídico e, portanto, não infringe qualquer regra ou princípio; aliás, ao contrário, o fracionamento é até incentivado no contexto de favorecimento do acesso ao procedimento dos operadores económicos mais pequenos*”²⁷; com ele, aumenta-se a possibilidade de concorrência e/ou possibilita-se o acesso aos mercados públicos de agentes económicos mais modestos, como as PME (política e desiderato assumido claramente pelo CCP de 2017 e que já vinha desde a versão original), que não teriam qualquer hipótese de competir se tivéssemos sempre, como objeto do procedimento, grandes contratos, enormes fornecimentos ou serviços complexos, para os quais só alguns agentes económicos possuiriam capacidade empresarial e para apresentar propostas ou, pelo menos, boas propostas.

Temos, pois, que perceber, então, como se pode fazer o fracionamento, sem fugir às regras da contratação pública; e para isso, devemos distinguir entre divisão em lotes (externos) ou contratos fracionados (com regulamentação no artigo 22.º) e adjudicação por lotes (prevista no artigo 46.º-A), mas sempre tendo em atenção que, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º, “[o] valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais,

²⁶ Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., pp. 70 ss e 77 ss.

²⁷ Em *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, cit., p. 408.

designadamente, das constantes do presente Código” (este sim, é que configura o fracionamento ilícito).

De facto, o CCP conhece regras para que o *fracionamento* seja lícito (designadamente os artigos 22.º e 46.º-A), pois, sendo o valor do contrato o critério preferencial e comum de escolha do tipo de procedimento adjudicatório, como vimos, seria muito fácil às entidades adjudicantes para fugir a procedimentos concorrenciais, mais burocráticos e morosos, cindir artificialmente uma prestação contratual em várias (que, no entanto, seriam abstratamente integráveis no objeto de um único contrato), dando origem, dessa forma, a contratos aparentemente autónomos, através de procedimentos menos exigentes para a formação de cada um²⁸. A isto se opõe transparentemente o referido e transcrito acima, n.º 8 do artigo 17.º do CCP.

Deve, pois, qualquer freguesia que atue como entidade adjudicante ter muita atenção e cuidado no lançamento de cada procedimento, devendo sistematicamente perceber o que já contratou e prevê contratar (no horizonte temporal de um ano, ou seja, 365 dias), o que revela bem a importância do **planeamento da contratação** que vimos insistindo há muito tempo²⁹...

Na verdade, o legislador proporciona todos os meios para que, de forma lícita e em respeito pelos princípios da contratação pública³⁰, se possam lançar vários procedimentos ou adjudicar separadamente no mesmo procedimento: são as regras previstas nos artigos 22.º e 46.º-A do CCP.

Começando pelo artigo 22.º, de importância prática enorme, este *ensina as entidades adjudicantes a proceder ao fracionamento (externo) do contrato* (se assim o decidirem).

O *núcleo central da atuação* desta norma está no conceito de “*prestações do mesmo tipo*” e, sobretudo, na sua suscetibilidade de constituírem objeto de *um único contrato* (“*ao longo do período de um ano*”, ou seja, 365 dias, pressuposto temporal retrospectivo e prospetivo: 12 meses para trás e 12 meses para a frente).

A sua aplicação assenta, portanto, em primeiro lugar, na *identidade das prestações* em causa e, “*por outro lado, no juízo de que, por causa dessa identidade e por se tratar de procedimentos lançados em simultâneo ou ao longo de um período curto de tempo*

²⁸ Ver, também, MARCO CALDEIRA, “A Jurisprudência do Tribunal de Contas sobre o fracionamento do objeto do contrato”, in *Revista de Direito Administrativo – Número especial 2* (julho de 2021), O Tribunal de Contas, p. 71.

²⁹ Por todos, CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., pp. 116 e ss. e, em especial, todo o Capítulo 3, pp. 129 e ss.

³⁰ *Ibidem*, pp. 35 e ss.

(um ano), tais prestações poderiam constituir objeto de um contrato único”³¹. Estamos, pois, a falar de vários contratos “idênticos”, mas adjudicados em diferentes procedimentos, que, para se considerarem nos termos legais, fazem atuar as regras do artigo 22.º (é a *divisão em lotes externos*, por estarem dispersos em vários procedimentos): a aplicação deste normativo não se cinge, assim, à contratação de “prestações do mesmo tipo”, antes se exige que em causa esteja a sua suscetibilidade de constituírem objeto de um único contrato.

Em suma, caso uma freguesia pretenda contratar “a mesma coisa” (que poderia ser objeto do mesmo e um só contrato) em vários procedimentos (dando origem a vários contratos) deve aplicar este artigo 22.º, fazendo funcionar as designadas regras de agregação (*aggregation rules*, nos termos da previsão do n.º 1 do artigo 22.º), juntando os valores de todos os contratos (“da mesma coisa”) para chegar ao tipo de procedimento em função desse “valor total”³².

Mas a entidade adjudicante pode, antes, pretender celebrar diferentes contratos a adjudicar num único e mesmo procedimento, tal como o Código lhe permite expressamente no artigo 46.º-A, a que chamamos *adjudicação por lotes*: é a *divisão em lotes internos* (por ocorrer dentro do mesmo e único procedimento pré-contratual).

Uma divisão que tem a ver com o objetivo assumido pelo legislador europeu (e, a reboque, o legislador nacional) de permitir o acesso das PME ao mercado da contratação pública, pelo que, embora não se tenha instituído no artigo 46.º-A, propriamente, uma “obrigação” de adjudicação por lotes, pois, como decorre expressamente do seu n.º 1, o que existe é uma mera *possibilidade*, a ser ponderada na fase da preparação do procedimento (“As entidades adjudicantes podem prever, nas peças do procedimento, a adjudicação por lotes”), o que é certo é que no n.º 2 existe uma *obrigação*, conhecida por “*divide or explain*”³³, de ponderação sobre a divisão em lotes nos casos nele indicados: “Na formação de contratos públicos de aquisição ou locação de bens, ou aquisição de serviços, de valor superior a (euro) 135 000, e empreitadas de obras públicas de valor superior a (euro) 500 000, a decisão de não contratação por lotes deve ser fundamentada, constituindo fundamento, designadamente, as seguintes situações:

a) Quando as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante;

³¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. I, cit., p. 409.

³² Para mais desenvolvimento, ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação...*, cit., pp. 79 e ss.

³³ Que não se aplica às entidades adjudicantes referidas nos artigos 7.º e 12.º do CCP.

b) *Quando, por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais, a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante*”.

Daqui decorre claramente que as entidades adjudicantes têm o dever de ponderar a divisão e, caso assim não avancem, explicar as razões que estiveram na base dessa sua decisão de não divisão.

Enfim, como se percebe, estas duas vias de fracionamento (artigo 22.º e artigo 46.º-A) são duas estratégias contratuais possíveis, que qualquer entidade adjudicante deve ponderar (obrigatoriamente no caso do artigo 46.º-A, n.º 2) em cada compra concreta que vai fazer, devendo ter o máximo cuidado para não fazer o tal fracionamento ilícito.

O importante é que se cumpra estritamente a Lei.

XI. Conclusão

Vimos aqui, de forma muito resumida³⁴, que as freguesias estão, como qualquer entidade adjudicante, sujeitas às regras de contratação pública.

Regras que se lhes impõem – e que são as mesmas para qualquer entidade adjudicante – quando têm de ir ao mercado contratar, pelo que se roga a máxima atenção e conhecimento, pois estas autarquias locais de proximidade encontram-se igualmente abrangidas pelos desígnios da profissionalização da contratação pública, recomendada e pretendida Comissão Europeia, que há algum tempo emanou a *Recomendação (UE) 2017/1805, de 3 de outubro de 2017*, onde expressamente consta o objetivo de “*criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública*”, dado que a maximização da eficiência na utilização dos fundos públicos deve ser assegurada e os compradores públicos devem estar em condições de celebrar contratos públicos de acordo com as mais elevadas normas profissionais.

As freguesias não fogem a este desígnio... Para o seu próprio bem e das respetivas populações.

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

(Especialista em Direito Administrativo e autor do “Manual Prático de Contratação, por Ajuste Direto, na Administração Local”)

³⁴ Para desenvolvimento, veja-se a nossa recente publicação, CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação, por ajuste direto, na Administração Local*, AEDREL, 2023.

Informações e curiosidades

A – Eleições autárquicas

Os resultados das eleições gerais para os titulares dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021 foram publicados no Mapa Oficial 1-B/2021, a 29 de novembro, no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 231¹.

Este Mapa Oficial foi, contudo, objeto de uma correção levada a efeito através da Declaração de Retificação n.º 30/2022, de 16 de novembro, publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 221².

B – Eleições intercalares

- Assembleia da Freguesia de Cabaços, concelho de Moimenta da Beira, distrito de Viseu

Ao ato eleitoral de 26 de setembro de 2021 submeteram-se a sufrágio duas listas: uma da Coligação «Abraçar a Mudança» (PPD/PSD-CDS/PP) e outra do PS.

O sufrágio deu vitória à lista do PS que obteve maioria absoluta, tendo eleito 5 membros ao passo que a lista da Coligação «Abraçar a Mudança» (PPD/PSD-CDS/PP), apenas elegeu 2 membros.

Após a renúncia do Presidente da Junta de Freguesia e de vários eleitos da Assembleia de Freguesia e esgotada a possibilidade de se procederem a substituições, o órgão deliberativo desta Freguesia deixou de ter condições de funcionamento por inexistência do número legalmente necessário de membros (metade mais um).

Tal facto foi comunicado pelo Presidente da Câmara Municipal de Moimenta da Beira à tutela.

¹ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_mapa_resultados.pdf.

² Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021_al_mapa_resultados_declaracao_retificacao.pdf.

O Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, através do despacho n.º 9037/2023, datado de 30 de agosto e publicitado em *Diário da República* a 4 de setembro de 2023³, determinou a marcação de eleições intercalares para a Assembleia de Freguesia, para o dia 29 de outubro de 2023.

Este despacho determinou ainda, que o seu teor fosse dado conhecimento ao Gabinete do Ministro da Administração Interna e à Comissão Nacional de Eleições (CNE).

Por despacho n.º 9600/2023, de 13 de setembro, publicado em *Diário da República* a 19 de setembro de 2023⁴, foi objeto de alteração o dia do ato eleitoral, que passou de 29 de outubro, para 26 de novembro de 2023.

Esta alteração teve subjacente a necessidade de assegurar o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos, bem como o entendimento do Tribunal Constitucional no âmbito do seu Acórdão n.º 318/2007, de 18 de maio⁵ (publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 114, de 15 de junho de 2007).

A Secretária de Estado da Administração Interna, através do despacho⁶ n.º 10046/2023 datado de 22 de setembro e publicado em *Diário da República* a 29 de setembro de 2023⁷, procedeu à nomeação de uma Comissão Administrativa constituída por dois membros eleitos pela lista do PS e um da lista da Coligação «Abraçar a Mudança» (PPD/PSD-CDS/PP).

Ao novo ato eleitoral, concorreu apenas uma lista do PS, porquanto, elegeu a totalidade dos membros da Assembleia de Freguesia.

Os resultados oficiais foram publicitados em *Diário da República*, a 12 de dezembro de 2023 (Mapa Oficial n.º 3/2023)⁸.

- Assembleia da Freguesia de Ligares, concelho de Freixo de Espada à Cinta, distrito de Bragança

Ao ato eleitoral de 26 de setembro de 2021 submeteram-se a sufrágio duas listas: uma lista do PPD/PSD e outra do PS.

³ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2023_rl_cabacos/2023_al_int_af_cabacos_despacho_9037_2023.pdf.

⁴ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2023_rl_ligares/2023_al_int_af_ligares_despacho_9600_2023_retificacao.pdf.

⁵ Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070318.html>.

⁶ Despacho n.º 6605/2022, de 17 de maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série n.º 101, de 25 de maio de 2022 (Delegação de competências).

⁷ Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2023/09/190000000/0002800028.pdf>.

⁸ Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/12/23800/0011700117.pdf>.

O sufrágio deu vitória à lista do PPD/PSD, que obteve maioria absoluta, tendo elegido 4 membros e a lista do PS 3.

Após a renúncia do Presidente da Junta de Freguesia e de seis eleitos da Assembleia de Freguesia, bem como do falecimento de uma eleita e esgotada a possibilidade de se procederem a substituições, o órgão deliberativo desta Freguesia deixou de ter condições de funcionamento por inexistência do número legalmente necessário de membros (metade mais um).

Tal facto foi comunicado pelo Presidente da Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta à tutela.

O Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, através do despacho n.º 9038/2023, datado de 30 de agosto e publicitado em Diário da República a 4 de setembro de 2023⁹, determinou a marcação de eleições intercalares para a Assembleia de Freguesia, para o dia 29 de outubro de 2023.

O citado despacho determinou ainda que o seu teor fosse dado conhecimento ao Gabinete do Ministro da Administração Interna e à Comissão Nacional de Eleições (CNE).

Por despacho n.º 9600/2023, de 13 de setembro, publicado em *Diário da República* a 19 de setembro de 2023¹⁰, foi objeto de alteração o dia do ato eleitoral, que passou de 29 de outubro, para 26 de novembro.

Esta alteração teve subjacente a necessidade de assegurar o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos, bem como o entendimento do Tribunal Constitucional no âmbito do seu Acórdão n.º 318/2007, de 18 de maio (publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 114, de 15 de junho de 2007).

A Secretária de Estado da Administração Interna, através do despacho¹¹ n.º 10113/2023 datado de 25 de setembro e publicitado em *Diário da República* a 2 de outubro de 2023¹², procedeu à nomeação de uma Comissão Administrativa constituída por dois membros eleitos pela lista do PPD/PSD e um da lista do PS.

Ao novo ato eleitoral, concorreram duas listas, uma do PPD/PSD e outra do PS, tendo saído vencedora deste sufrágio, a lista do PPD/PSD, que obteve maioria absoluta, ao eleger 4 dos 7 membros que compõem a Assembleia de Freguesia.

⁹ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2023_rl_ligares/2023_al_int_af_ligares_despacho_9038_2023.pdf.

¹⁰ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2023_rl_ligares/2023_al_int_af_ligares_despacho_9600_2023_retificacao.pdf.

¹¹ Despacho n.º 6605/2022, de 17 de maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série n.º 101, de 25 de maio de 2022 (Delegação de Competências).

¹² Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2023/09/190000000/0002800028.pdf>.

Os resultados oficiais foram publicitados em *Diário da República*, a 12 de dezembro de 2023 (Mapa Oficial n.º 2/2023)¹³.

- Assembleia da União das Freguesias de Alvega e Concovada, concelho de Abrantes, distrito de Santarém. Segundo ato intercalar – Mandato 2021/2025

Ao ato eleitoral de 26 de setembro de 2021 submeteram-se a sufrágio quatro listas: uma lista do PPD/PSD, uma lista do PS, uma lista do BE e uma lista da Coligação CDU (PCP/PEV).

O sufrágio deu vitória à lista do PS, mas sem maioria absoluta, na medida em que elegeu 3 elementos, à semelhança das listas do PPD/PSD e do BE, sendo que a lista da coligação CDU (PCP/PEV) não elegeu qualquer membro.

Após a renúncia de 34 eleitos locais e esgotada a possibilidade de se procederem a substituições, o órgão deliberativo desta União das Freguesias deixou de ter condições de funcionamento por inexistência do número legalmente necessário de membros (metade mais um).

Tal facto foi comunicado pelo Presidente da Câmara Municipal de Abrantes à tutela.

O Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, através do despacho n.º 181/2022, datado de 21 de dezembro e publicado em *Diário da República* a 6 de janeiro de 2022¹⁴, determinou a marcação de eleições intercalares para a Assembleia da União das Freguesias, para o dia 27 de março de 2022.

O Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, através do despacho¹⁵ n.º 2411/2022, datado de 21 de fevereiro e publicado em *Diário da República* a 24 de fevereiro¹⁶, procedeu à nomeação de uma Comissão Administrativa constituída, por um membro eleito pelas listas do PS, do PPD/PSD e do BE.

Ao novo ato eleitoral, concorreram três listas: uma lista da Coligação CDU (PCP/PEV), uma lista do PS e uma lista do Grupo de Cidadãos Eleitores denominado «Movimento Independente da União de Freguesias de Alvega e Concovada – MIUFAC».

Saiu vencedora deste sufrágio, a lista do Grupo de Cidadãos Eleitores denominado «Movimento Independente da União das Freguesias de Alvega e Conca-

¹³ Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/12/23800/0011600116.pdf>.

¹⁴ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2022_al_int_af_alvega_e_concovada_despacho_181.pdf.

¹⁵ Despacho n.º 12640/2021, de 16 de dezembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 249, de 27 de dezembro de 2021 (Delegação de competências).

¹⁶ Disponível em: <https://files.dre.pt/2s/2022/02/039000000/0005500055.pdf>.

vada – MIUFAC», que obteve maioria absoluta, ao eleger 5 membros, contra 4 da lista do PS. A lista da coligação CDU (PCP/PEV) não elegeu qualquer membro.

Os resultados oficiais foram publicitados em *Diário da República*, a 7 de abril de 2022 (Mapa Oficial n.º 3/2022)¹⁷.

Após a renúncia ao mandato por 12 membros efetivos e suplentes da lista mais votada e de 18 membros efetivos e suplentes da segunda lista mais votada e esgotada a possibilidade de se procederem a substituições, o órgão deliberativo desta União das Freguesias deixou de ter condições de funcionamento por inexistência do número legalmente necessário de membros (metade mais um).

Tal facto foi comunicado pelo Presidente da Câmara Municipal de Abrantes à tutela.

O Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, através do despacho n.º 12818/2023, datado de 7 de dezembro e publicado em *Diário da República* a 14 de dezembro de 2023¹⁸, determinou a marcação de eleições intercalares para a Assembleia da União das Freguesias, para o dia 18 de fevereiro de 2024.

O citado despacho determinou ainda que o seu teor fosse dado conhecimento ao Ministro da Administração Interna, à Comissão Nacional de Eleições (CNE), bem como à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

C – Nova Lei das Freguesias

A Lei n.º 39/2021 de 24 de junho veio estabelecer o novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, tendo procedido à revogação da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro que procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias.

Este diploma veio estabelecer os critérios, bem como os procedimentos relativos à criação de freguesias por agregação e desagregação.

À luz do citado diploma, muitas foram as Uniões de Freguesias que iniciaram formal/informalmente as diligências conducentes à auscultação das populações, tendo em vista o início do procedimento de desagregação.

¹⁷ Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2022/04/06900/0001400014.pdf>.

¹⁸ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2024_al_alvega_concavada/2024_al-int_af_ufalvegaconcavada_despacho_12818-2023.pdf.

- União das Freguesias de Mazedo e Cortes, concelho de Monção, distrito de Viana do Castelo

No distrito de Viana do Castelo, concelho de Monção, a União das Freguesias de Mazedo e Cortes, promoveu a auscultação das populações, através da realização de um referendo, cujo regime jurídico foi aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto.

Por edital do Presidente da Junta de Freguesia, (publicado a 27 junho no *site* da CNE)¹⁹ foi marcada a data de um referendo local, na União das Freguesias de Mazedo e Cortes.

O referendo foi realizado a 13 de agosto 2023 e a questão colocada foi: «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Mazedo e Cortes?*».

Estavam inscritos neste referendo 3370 eleitores, exerceram apenas o direito de voto 568, o que corresponde a 16,85% do universo eleitoral.

Dos 568 participantes/votantes, 471 (83,96%) votaram sim, 90 (16,04%) votaram não, tendo ainda sido contabilizados 3 votos em branco e 4 votos nulos.

Deste modo, foram considerados votos validamente expressos 561, que correspondem a uma percentagem de 98,77%.

Não obstante, ter vencido o «SIM», ou seja, a desagregação desta União de Freguesias, a verdade é que o resultado foi muito pouco expressivo, na medida em como já foi referido, apenas votaram 16,85% dos eleitores inscritos.

O Mapa Oficial com os resultados, foi publicitado no *site* da CNE a 22 de agosto de 2023²⁰.

D – Referendo

- Freguesia de Benfica, concelho e distrito de Lisboa

Em 12 de fevereiro de 2023 foi realizado na freguesia de Benfica um referendo, cuja questão colocada foi: «*Concorda que a Junta de Freguesia de Benfica emita um parecer favorável à colocação de parquímetros nas Zonas de Estacionamento de Duração Limitada de Benfica?*».

¹⁹ Disponível em: https://www.cne.pt/news/referendo-local-na-freguesia-de-mazedo-e-cortes-moncao-marcao-para-13-de-agosto-de-2023_7726.

²⁰ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2023_rl_mazedo_e_cortes/2023_rl_mazedo-e-cortes_mapa-resultados.pdf.

O Mapa Oficial dos resultados deste referendo foi publicitado no site da CNE a 22 de agosto de 2023²¹.

A 24 de outubro de 2023, foi publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 206, o relatório n.º 7/2023²² que tornou público a apreciação relativa à legalidade das receitas e despesas, bem como da regularidade das contas da campanha do citado referendo.

Do referido relatório, importará reter a instauração de um processo de contraordenação pela CNE ao Partido «Aliança» por violação do artigo 216.º da Lei do Referendo Local, aprovada pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto (não prestação ou não publicação de contas)²³.

MATEUS AREZES NEIVA

(Mestre em Direito das Autarquias Locais, pela Escola de Direito da Universidade do Minho e Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela)

²¹ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2023_rl_benfica_mapa-oficial_resultados.pdf.

²² Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2023_rl_benfica/2023_rl_relatorio_de_contas_da_campanha.pdf.

²³ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lrl_2020-11-11.pdf.

REVISTA DAS FREGUESIAS

NÚMERO

22

| | |
|--|----|
| Nota de Abertura | 5 |
| O processo especial de criação de freguesias (Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho): os resultados da avaliação preliminar da Assembleia da República, os passos a dar para correcção das propostas apresentadas e o impacto da dissolução da Assembleia da República | 7 |
| <i>Luís Filipe Mota Almeida Tânia Maia Cláudia S. Costa</i> | |
| Relações da freguesia com o município | 25 |
| <i>Paulo Cunha</i> | |
| A contratação pública nas freguesias: “as regras são as mesmas” | 39 |
| <i>Carlos José Batalhão</i> | |
| Informações e curiosidades | 53 |
| <i>Mateus Arezes Neiva</i> | |

ISSN 2183-959X

