

Parecer n.º	DAJ 202/18
Data	9 de julho de 2018
Autor	Elizabete Frutuoso

Temáticas abordadas	Delegação de competências Acordos de execução Regulamento de apoio às freguesias
----------------------------	--

Notas

Sobre este parecer recaiu o seguinte despacho superior:

Concordo. Como se refere na presente informação, resulta do teor do enunciado no pedido de parecer que se partiu de um pressuposto erróneo, isto é, confundiu-se ao longo das quatro questões o apoio dado às freguesias pelo Município com a delegação de competências deste para aquelas.

Através do ofício nº, de 2018, da Câmara Municipal de, foi solicitado a esta CCDR um parecer jurídico sobre as seguintes questões:

- 1. Pretendendo uma Freguesia intervir numa estrada municipal, uma eventual comparticipação financeira por parte da Câmara Municipal é possível no âmbito do Regulamento de Apoio às Freguesias ou, sendo a estrada municipal e estando inserida no âmbito das competências e atribuições do Município, deve ser celebrado um contrato de delegação interadministrativo de competências da Freguesia?*
- 2. Qual o âmbito da delegação passível de ser efetuado nas Freguesias? Desde que acordado, qualquer competência municipal é passível de ser delegada nas freguesias?*
- 3. Caso o Município celebre um contrato interadministrativo de delegação de competências com as freguesias, e sendo atribuída às freguesias uma verba cuja natureza revista uma despesa de capital, podem os serviços de gestão financeira classificar esta despesa em termos orçamentais como uma despesa de capital, onerando, patrimonialmente, uma conta da classe quatro, tendo em conta que, apesar da delegação de competências, o bem pertence ao município?*
- 4. Existindo um acordo de execução, caso no decurso da sua execução, a Freguesia solicite um apoio suplementar para o exercício das competências por si exercidas no âmbito deste acordo, podemos atribuir e autorizar este tipo de apoio no âmbito do regulamento de apoio às Freguesias?*

Temos a esclarecer:

Importa aqui, desde logo, distinguir a delegação de competências da Câmara Municipal nas juntas de freguesia do apoio financeiro (ou outro) dado às freguesias pelo Município, no âmbito da promoção e salvaguarda dos interesses das populações.

Assim, nos termos do previsto no art. 118º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a delegação de competências visa a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.

Podem, com este propósito, os órgãos das autarquias locais delegar competências nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais

Para o efeito, a lei prevê dois tipos de delegações:

- A delegação contratual propriamente dita, concretizada por contratos interadministrativos: arts. 116º a 123º e 131º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Delegação legal, concretizada por acordos de execução: arts. 132º a 135º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

Os acordos de execução estão como refere, e bem, Isabel Celeste M. Fonseca¹, legalmente circunscritos nos seus domínios objetivo, subjetivo e temporal, contrariamente aos contratos interadministrativos. Nestes, como refere a mesma Autora, não há vinculação nem ao «*quê*,» nem ao «*quando*» nem ao «*quem*».

Julgamos também importante referir que em reunião de coordenação jurídica, realizada em 11 de novembro de 2013, foram aprovadas as seguintes conclusões, homologadas posteriormente pelo Secretário de Estado da Administração Local, no que respeita às delegações de competências reguladas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q.b.*, Revista Questões Atuais Direito Local, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, n.º 1.

«Que tipos de descentralização dos municípios nas freguesias existem e como se concretizam?»

A descentralização de competências municipais nas juntas de freguesia ocorre por via legislativa ou por via contratual (delegação de competências). A lei prevê dois tipos de delegações: a delegação “tradicional”, que se concretiza através da celebração de contratos interadministrativos; e as delegações legais que se concretizam através dos acordos de execução. A delegação legal configura uma transmissão de competências cuja concretização está dependente (ou sujeita à condição suspensiva) de um acordo de execução entre o município e a freguesia. Na delegação legal há uma obrigação de meios das autarquias locais de desenvolverem esforços de negociação com vista à obtenção do acordo de execução, o qual carece de deliberação favorável dos órgãos competentes de cada uma das autarquias

A descentralização de determinadas competências municipais por via contratual é concretizada de dois modos:

i) Delegação Legal: para todas as freguesias exceto as do município de Lisboa, concretiza-se mediante a celebração de acordos de execução (artigos 132.º e ss. do Lei n.º 75/2013). Neste domínio, as competências são as previstas no artigo 132.º e há um dever de negociação. Há, assim, uma obrigatoriedade de meios, mas não de resultados, visto que não há uma vinculação legal quanto ao conteúdo concreto de cada acordo. Há, aliás, vinculações legais negativas relativamente ao conteúdo do acordo de execução, como sejam a proibição de discriminar injustificadamente freguesias ou causar um aumento da despesa pública. Nem o município nem a freguesia podem recusar unilateralmente negociar os acordos de execução. A recusa de negociar consubstancia um incumprimento da lei e legitima a contraparte a acionar os meios legais nos termos gerais. Nos termos do artigo 134º a delegação legal de competências concretiza-se e é eficaz com a entrada em vigor do respetivo acordo de execução (v. n.º 2 do artigo 134.º do Lei n.º 75/2013) e, até que tal suceda, as competências continuam a ser exercidas pelo município.

ii) Delegação de competências por via de contratos interadministrativos: a descentralização de competências municipais (que não as previstas no artigo 132.º) dependem da celebração de contratos interadministrativos (artigos 120.º a 123.º, 135.º e 136.º do Lei n.º 75/2013) e são totalmente livres quanto à negociação e concretização; (...)

Quais são as competências municipais abrangidas no âmbito da «delegação legal»?

As competências municipais que devem ser delegadas nas juntas de freguesia são as previstas no n.º 1 do artigo 132.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, bem como as competências municipais de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização nos domínios indicados nas várias alíneas do n.º 2 do mesmo artigo.

O n.º 1 do artigo 132.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determina que se consideram delegadas nas juntas de freguesia as competências das câmaras municipais aí indicadas. Para além destas competências municipais, têm de ser delegadas através do referido acordo de execução as competências municipais de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização nos domínios indicados nas várias alíneas do n.º 2 do artigo 132.º do anexo I da Lei n.º 75/2013 (a obrigação inclui apenas estas competências municipais e não outras, designadamente as competências municipais para instruir processos contraordenacionais e aplicar sanções; note-se ainda que, nestes domínios, a lei não atribui necessariamente de forma cumulativa às câmaras municipais competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização – vide, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 268/2009, de 29 de setembro, que estabelece o regime do licenciamento dos recintos itinerantes e improvisados, e no qual a competência de fiscalização é atribuída pelo artigo 20.º à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica – e que só as competências municipais, e não as competências dos órgãos de outras entidades, é que são obrigatoriamente delegadas nas freguesias).

Contudo, a Lei n.º 75/2013 concede também uma relevante margem decisória ao município e à freguesia sobre o conteúdo do acordo quanto ao modo concreto de executar a delegação e de exercer as competências e quanto á definição concreta dos recursos a afetar.»

Acrescenta-se, ainda, que os contratos interadministrativos e os acordos de execução devem prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa (nº 1 do art. 115º, aplicável aos contratos interadministrativos, por remissão do nº 1 do art. 122º e do nº 1 do art. 133º, no que respeita aos acordos de execução, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Devem também os contratos interadministrativos de delegação de competências bem como os acordos de execução ser acompanhados por estudos que fundamentem a celebração destes contratos ou acordos (art. 115º, n.º 3, por remissão do nº 2 do art. 122º e do nº 2 do art. 135º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Por outro lado, distintamente das referidas delegações de competências, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, como forma de apoiar as freguesias, prevê na al. j) do nº 1 do art. 25º, que a Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, é competente para *“Deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações.”*

Estes apoios às freguesias, para que não haja qualquer discriminação na sua atribuição, devem embora tal obrigação não decorra da lei, previamente ser regulamentados pelo Município, através de regulamento municipal, onde devem constar, designadamente, os critérios de atribuição e os tipos de apoio a conceder.

Importa, no entanto, sublinhar que estes apoios em nada se confundem com as referidas delegações de competência, dado que estas não se traduzem em subsídios

dados à freguesia como aqueles, mas tão só, como vimos, na delegação de competências municipais que passam, enquanto durarem os respetivos contratos (interadministrativos ou de execução), a ser executadas pelas juntas de freguesias.

Verificamos, assim, que o presente pedido de parecer, parte de um pressuposto erróneo, isto é, confunde ao longo das quatro questões que nos formularam o apoio dado às freguesias pelo Município com a delegação de competências deste para aquelas.

Feita esta breve incursão sobre o regime legal da delegação de competências e regulamentos municipais, cumpre, agora, reportarmo-nos às questões por esta Câmara formuladas.

1. Assim, sobre a intervenção de uma Junta de Freguesia numa estrada municipal, acompanhada de comparticipação financeira, considera-se, perante o exposto, que sendo as vias municipais património do município (domínio público municipal) e, portanto, enquadradas nas competências municipais, deve a Câmara Municipal, não se tratando de uma delegação legal, proceder à delegação desta competência na freguesia através da celebração do respetivo contrato interadministrativo, nos termos dos arts. 120º e 131º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

De notar, tal como atrás foi referido, o referido contrato interadministrativo, de acordo com o previsto no 122º da referida lei, deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências, bem como os estudos que fundamentam a sua celebração.

Não pode ser, pois, essa obra executada pela Junta de Freguesia ao abrigo de um Regulamento Municipal de Apoio às Freguesias, uma vez que não se trata aqui de um subsídio municipal atribuído à Freguesia, mas, como vimos, da delegação dessa competência do Município na Freguesia, através de um contrato interadministrativo.

2. Sobre as competências que podem ser delegadas nas juntas de freguesias, a lei não estabelece qualquer restrição de delegação de competências no que respeita às realizadas através dos contratos interadministrativos, pelo que, desde que cumprida a lei, qualquer uma pode ser objeto deste tipo de delegação, nos termos dos arts. 120º e 131º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

É o que resulta, aliás, do art. 119º da referida lei quando refere que *“No respeito pela intangibilidade das atribuições estaduais, autárquicas e intermunicipais, o Estado e os municípios concretizam a delegação de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias, dos municípios e das entidades intermunicipais”*.

Porém, já no que toca à delegação legal, as competências passíveis de delegação, dado o caráter taxativo impresso no referido art. 132º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, já só poderão ser as nele elencadas, devendo, neste caso, a Câmara Municipal, nos termos previstos no art. 133º desta lei, celebrar com a Junta de Freguesia os referidos acordos de execução.

3. Sobre a questão do ponto nº 3, a nossa Divisão de Cooperação Técnica e Financeira esclareceu que *“A despesa com uma obra de reparação de uma estrada municipal (enquanto grande reparação) deve ser registada em termos orçamentais como despesa de capital. No caso em apreço em que se trata de património municipal, deve ainda ser considerada patrimonialmente na respetiva conta de imobilizado.”*.

Por último, relativamente à possibilidade de, no decurso de um acordo de execução, poderem ser atribuídos à Junta de Freguesia mais recursos financeiros para o exercício das competências delegadas, considera-se que essa alteração não pode ser feita no

âmbito do regulamento de apoio às freguesias, pela razão já atrás esclarecida, mas sim no próprio acordo execução, desde que tal alteração financeira obedeça à mesma forma legal que precedeu a celebração do acordo, designadamente, quanto à autorização, sob proposta da Câmara, da Assembleia Municipal e, sob proposta da Junta, quanto à autorização da Assembleia de Freguesia, conforme previsto, respetivamente, na al. k) do n.º 1 do art. 25.º e na al. g) do n.º 1 do art. 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.