

Parecer N.º	DSAJAL 274/18
Data	25 de outubro de 2018
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Acordos de execução Quadro legal
----------------------------	-------------------------------------

Solicita o Presidente da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de ..., por ofício ref. ...-.../.../..., de ... de ... de 20..., remetido a esta CCDRC por mail da mesma data, a emissão de parecer sobre a(s) seguinte(s) questão(ões):

Na sessão da Assembleia de Freguesia da União das freguesias de ... de ... de Junho de 20...¹ foi deliberado o adiamento da votação do ponto 3 referente ao assunto em epígrafe, uma vez que os elementos desta Assembleia consideraram não ter conhecimentos jurídicos suficientes para atestar a validade do acordo de execução presente. Assim, de modo a se poder proceder à sua análise foi solicitado parecer à ANAFRE² para esclarecer o seu enquadramento e demais imprecisões detetadas.

Após receção do parecer, e discussão em Assembleia de Freguesia de ... de setembro de 20..., foi decidido pela mesma o envio de uma carta à Assembleia Municipal de modo a transmitir as suas conclusões³, recomendando a sua leitura pois resume as divergências detetadas,

Na sessão da Assembleia Municipal do passado dia ... de setembro de 20..., o Sr. Presidente do Município manifestou discordância com alguns pontos invocados na carta, bem como indicou considerar inconclusivo o referido parecer da ANAFRE.

Assim, vimos recorrer ao apoio jurídico da CCDRC de modo a esclarecer de forma objetiva as divergências entre a interpretação da Assembleia de Freguesia e do Sr. Presidente do Município, nomeadamente relativamente aos seguintes pontos:

1) Não tendo sido votados os acordos de execução 2017-2021⁴, e pelas cláusulas presentes no acordo de execução 2013-2017, concluímos que o acordo de execução 2013-2017⁵ se renovou automaticamente, pelo indicado na sua cláusula 6.ª, sendo esta interpretação contrária à do Município.

2) Os acordos de execução presentes para aprovação não refletiam o realizado na prática, tal como é referido na ata do órgão executivo da freguesia⁶, bem como na ata da Assembleia Municipal de ... de junho de 20...⁷ (pág. 31). Gostaríamos de obter esclarecimento sobre a legalidade desta forma de execução, a qual é diferente do clausulado, sendo de destacar a seguinte parte da Ata da Assembleia Municipal:

a. Usando da palavra, o Senhor Presidente da Câmara Municipal, ... (A) ..., começou por fazer um esclarecimento quanto aos acordos de execução.

Clarificou que estes acordos não implicam necessariamente a transferência de verbas, mas sim a cedência de máquinas, materiais, pessoal e outros equipamentos, e que todas as Juntas de Freguesia tiveram mais do que o acordado nos acordos de execução.

Informou, ainda, que em setembro ou outubro, já teriam cerca de 600.000,00 € a mais nos acordos de execução, comparativamente ao mandato anterior.

3) Necessidade ou não de rever todos os acordos de execução de todas as freguesias pelos seguintes motivos:

- a. Desconformidade entre o clausulado e o realizado na prática.
- b. Desconformidades das áreas das freguesias face ao presente na Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP).
- c. Falta de referência a regras claras e objetivas que demonstrem equidade na atribuição dos montantes.

4) Obrigatoriedade de ser do conhecimento da Assembleia de Freguesia e Assembleia Municipal da fórmula de cálculo para distribuição das verbas referidas nos acordos de execução.

5) Obrigatoriedade de cumprir 'o princípio da equidade, visto ter sido indicado na ata da Assembleia Municipal de ... de junho de 20... (pág.31) o seguinte:

- a. Interveio o Senhor Presidente da Câmara, ... (A) ..., esclarecendo que o Município «tem uma contabilidade de custos que afere todos os custos por Junta de Freguesia, não para uma mas para todas, tendo o acordo de execução um valor mínimo a ser cumprido e não um limite máximo.

Gostaríamos ainda de obter o vosso entendimento relativamente à forma defendida pelo Município para formalizar os seus acordos de execução, nos quais apenas inclui a cedência de máquinas, materiais, pessoal e outros equipamentos. Salvo melhor entendimento, se é o Município que detém todos os meios, e não são utilizados meios adicionais (que necessitariam de um pacote financeiro adicional) para realizar as tarefas inerentes à competência transferida, não nos parece fazer sentido que essa mesma transferência seja transferida apenas de forma fictícia.

Dado o teor da matéria, e como o Sr. Presidente do Município indica que neste momento não existe qualquer acordo de execução em vigor com a União das freguesias de ... por responsabilidade da sua Assembleia de Freguesia, solicitamos que nos possam transmitir o que considerarem pertinente com a maior brevidade possível. Este assunto assume ainda maior relevância pois com a saída da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto necessitamos ainda de ser mais exigentes com a formalização dos acordos de execução de modo a que não provoquem um impacto negativo para a população, nem aumentem os custos para as freguesias.

¹ Anexo 1 (Minuta da ata da Assembleia de Freguesia de ... de junho de 20...)

² Anexo 2 (Parecer da ANAFRE)

³ Anexo 3 (Carta Enviada à Assembleia Municipal)

⁴ Anexo 4 (Acordo de Execução 2017/2021 - Proposta)

⁵ Anexo 5 (Acordo de Execução 2013/2017)

⁶ Anexo 6 (Ata do Executivo da Junta de Freguesia que aprova o acordo de execução)

⁷ Anexo 7 (Ata da Assembleia Municipal de ... de junho de 20...)

Acompanhavam o ofício – conforme nele são referidos em notas ao texto – um conjunto de documentos: minuta da ata da Assembleia de Freguesia de ... de junho de 20...; parecer da ANAFRE; carta enviada à Assembleia Municipal; proposta de Acordo de Execução para 2017/2021; texto do Acordo de Execução 2013/2017; ata do Executivo da Junta de Freguesia que aprova o Acordo de Execução e a ata da Assembleia Municipal de ... de junho de 20....

De todos eles, transcreve-se aqui unicamente a designada *proposta de Acordo de Execução para 2017/2021* (nela intitulada de “*minuta*”) com utilidade para a presente análise:

ACORDO DE EXECUÇÃO

MINUTA

Entre:

MUNICÍPIO DE ..., ..., adiante designado por Primeiro Outorgante, e

FREGUESIA DE ..., adiante designada por Segunda Outorgante.

Considerando que:

Ao abrigo do n.º 1 e 2 do artigo 117.º e do artigo 4.º, predito diploma legal, as autarquias articulam entre si, a prossecução das respetivas atribuições, podendo, para o efeito, recorrer à delegação de competências, respeitando respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.

Nos termos do artigo 118.º e 119.º da mesma Lei, a concretização da delegação de competências tem como objetivos 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 e que deve ser concretizada em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias, dos municípios e das entidades intermunicipais, no respeito pela intangibilidade das atribuições de ambas as autarquias.

De acordo com o artigo 121.º, do referido diploma a negociação e celebração dos acordos deve obedecer aos princípios gerais da igualdade, não discriminação,

estabilidade, prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos.

Assim, nos termos do estatuído nos artigos 132.º n.º 1, e 133.º e seguintes, do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os outorgantes acordam em celebrar o presente acordo de execução, que se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula 1.ª

Competências objeto da presente delegação

Pelo presente acordo de execução, o Primeiro Outorgante, delega na Segunda Outorgante, as seguintes competências:

- a) Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
- b) Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
- e) Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;
- f) Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.

Cláusula 2.ª

Legislação aplicável

A negociação, celebração e execução dos acordos é aplicável o disposto no Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e, subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos e o Código do Procedimento Administrativo.

Cláusula 3.ª

Princípios Gerais

A execução e cessação do presente acordo de execução devem obedecer aos princípios gerais da igualdade, não discriminação, estabilidade, prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos.

Cláusula 4.ª

Recursos necessários e suficientes ao exercício das competências delegadas

Os recursos necessários e suficientes ao exercício pela freguesia das competências delegadas, constam do ANEXO I ao presente contrato, e serão transferidos de acordo com as disponibilidades financeiras do Município, documento que vai ser rubricado por ambas as partes e que faz parte integrante do presente contrato.

Cláusula 5.ª

Direitos e obrigações de ambas as partes

1. Compete ao município:

- a. Apreciar e acompanhar a execução da matéria objeto de delegação ao abrigo do disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 25.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de

setembro;

b. Processar as verbas a transferir para a Junta de Freguesia de acordo com o disposto no presente acordo de execução;

c. Prestar à Junta de Freguesia, através dos seus serviços, todo os recursos humanos e patrimoniais necessários à execução das competências que constituem o objeto do presente acordo de execução e de em conformidade com o que nele ficou estabelecido.

2. Compete à Freguesia:

a. Aceitar as normas e orientações técnicas bem como o acompanhamento e controle da execução a efetuar pelos serviços técnicos da Câmara Municipal de ...;

b. Adotar todas as iniciativas conducentes ao bom funcionamento deste acordo de execução.

3. Compete, ainda, à Junta de Freguesia disponibilizar à câmara municipal a informação necessária ao cumprimento da competência de acompanhamento e fiscalização do órgão deliberativo municipal, prevista na al. a) do n.º 1 da presente cláusula, mediante, designadamente, os seguintes procedimentos:

a. Comunicar à Câmara Municipal de ... o início e conclusão das atividades a realizar ao abrigo do presente acordo;

b. Demonstrar a aplicação dos montantes transferidos ao abrigo do presente acordo para os fins neles previstos, nomeadamente através da respetiva conta de gerência, que deve ser remetida à Câmara Municipal no prazo de quinze dias após a respetiva aprovação da presente delegação;

Cláusula 6.ª

Período de vigência

1. O período de vigência do acordo coincide com a duração do mandato do órgão deliberativo do município.

2. O contrato considera-se renovado após a instalação do órgão deliberativo do município, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

3. O órgão deliberativo do município pode autorizar a denúncia do acordo, no prazo de seis meses após a sua instalação.

Cláusula 7.ª

Cessação do Contrato

1. O presente acordo pode cessar por caducidade ou resolução.

2. O presente acordo cessa por caducidade nos termos gerais, designadamente pelo decurso do período de vigência previsto na cláusula anterior.

3. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 da cláusula anterior, a mudança dos titulares dos órgãos dos contraentes públicos não determina a caducidade do contrato.

4. O presente contrato pode ser resolvido por incumprimento da contraparte ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas.
5. No caso de cessação por revogação ou resolução por razões de relevante interesse público, os contraentes públicos devem demonstrar o preenchimento dos requisitos previstos nas alíneas a) a e) do n.º 3 do artigo 115.º
6. A cessação do contrato não pode originar quebra ou descontinuidade da prestação do serviço público.
7. O presente contrato pode ser suspenso com os fundamentos referidos no n.º 5.
8. A suspensão do acordo prevista do número anterior é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 6 e 7.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

As questões de que ora aqui se pretende análise são levantadas pelo presidente de assembleia de freguesia e prendem-se com a conformação de um *acordo de execução* previsto e a celebrar nos termos dos artigos 131.º e seguintes do RJAL¹, o qual, presente a essa assembleia de freguesia, pela respectiva junta, para autorização², suscitou àquela dúvidas que ela não foi capaz, por si só, de ultrapassar - dúvidas essas originadas por posições e declarações do presidente da câmara municipal, proferidas no seio da assembleia municipal e constantes das suas actas, a respeito do modo como ele entende o cumprimento e execução desses (e dos demais) acordos de execução a celebrar com as freguesias do concelho, e que consideram substancial e irremediavelmente conflituantes com o teor do acordo a celebrar.

ANÁLISE

2. ACORDOS DE EXECUÇÃO

Antes de se adiantar qualquer resposta às questões colocadas pelo presidente da assembleia de freguesia peticionante, cabe fazer um breve excuro de natureza doutrinal por alguns aspectos

¹ O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

² Conforme o previsto no artigo 9.º, n.º 1, al. g), do RJAL.

atinentes à disciplina material e procedimental dos *acordos de execução*, ínsita nas normas do RJAL que os prevêem e regem³ - pois que tal relevará para a bondade daquelas respostas.

2.1. ASPECTOS GERAIS DA DISCIPLINA E PROCEDIMENTOS NOS ACORDOS DE EXECUÇÃO

Ouçamos, pois, a este respeito, quanto nos diz a mais recente doutrina⁴:

(...) a figura dos “acordos de execução” apresenta contornos incertos e difíceis de preencher pelo aplicador da lei, pois está inserida no tema específico da contratualização de competências entre a câmara e a junta, não obstante ser bem distinta dos demais contratos interadministrativos que podem ser celebrados entre as freguesias e os municípios nos termos dos arts. 117.º, n.ºs 1 e 2, e 131.º da lei 75/2013 - estes, sim, mais parecidos com os antigos protocolos celebrados ao abrigo do art. 66.º da lei 169/99 e com os acordos de delegação previstos no art. 14.º da lei 56/2012. Vamos designar estes contratos como contratos interadministrativos inominados (CII), para os distinguir dos acordos de execução (AE), pois estes são contratos administrativos nominados.

Na realidade, este tipo de contrato está tipificado e legalmente circunscrito em três artigos da lei 75/2013: nos arts. 132.º, 133.º e 134.º, sendo certo que as remissões feitas pelo legislador para as normas do Título IV da lei 75/2013 são as (e apenas as) identificadas no n.º 2 do art. 133.º e no n.º 5 do art. 134.º (...)⁵.

(...) os AE estão legalmente circunscritos nos seus domínios objectivo, subjectivo e temporal, prevendo-se uma maior vinculação desta figura do que da dos demais contratos interadministrativos de delegação de competências (CII)⁶.

Em matéria de acordos de execução (...) o sucesso dos mesmos depende de flexibilidade na aproximação de vontades e da solidariedade interadministrativa (ou complementaridade), em face das vulnerabilidades de uma das partes. Lembremo-nos: estamos a falar de um domínio temático que respeita simplesmente à possibilidade de os verdadeiros titulares de competências (que são as juntas) as poderem exercer, por estar demonstrado (e assegurado) num acordo de execução que as mesmas estão em condições de o fazer. Daí que a postura a adoptar pelas

³ Artigos 133.º e segs. do RJAL.

⁴ Para o efeito socorremo-nos da citação de passagens do artigo de ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, *Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, Janeiro/Março 2014, págs 41-59.

⁵ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.44 e seg..

⁶ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.45.

partes seja de leal colaboração e pronta cooperação, impondo-se o respeito pelo princípio da boa-fé e da protecção da confiança legítima. Mais uma vez, o bom senso recomenda ponderação e não precipitação - que é o que parece estar a acontecer em certos municípios, já que os AE não são preparados, nem negociados, sendo antes apresentados para concordância⁷.

(...) nos AE movemo-nos em domínios vinculados: i) quanto ao "quê"; ii) quanto ao "quem"; iii) quanto ao "quando"; iv) quanto ao "quando"; e v) quanto ao "como".

Assim, quando falamos em vinculação quanto ao "quê", estamos a referir-nos às competências elencadas no art. 132.º, n.º 1, que são agora próprias das freguesias, por lhes serem directamente entregues por lei, ainda que não possam ser por elas exercidas enquanto o "acordo de execução" não for celebrado, ou quando se demonstrar que não pode ser celebrado por ser, de todo em todo, impossível, designadamente por se terem frustrado as negociações ou por nelas ter ficado demonstrado a verificação dos pressupostos negativos (...) (mormente o relativo ao aumento da despesa global), ou a não verificação cumulativa dos positivos.

Portanto, (...) os "acordos de execução" só podem incidir imediatamente em matérias elencadas no n.º 1 do art 132.º⁸.

Por seu lado, [n]o que respeita à vinculação quanto ao "quando", somos do entendimento de que as partes co-contratantes devem procurar celebrar o acordo no prazo de 180 dias a contar da respectiva instalação, pelo que se considera que durante este período as partes estão ambas obrigadas a, pelo menos, participar no processo de negociação. As juntas de freguesia, enquanto titulares da competência, não podem renunciar ao convite para negociar, e, por isso, não podem sem justificação alhear-se das competências que são suas, declinando o convite para negociação ou adoptando uma atitude passiva ou de afastamento na negociação/ ex vi art. 29.º, n.º 2, do CPA. Por seu lado, as câmaras, obrigadas a "discutir e preparar (...) com as juntas de freguesia contratos de delegação de competências e acordos de execução", nos termos da alínea l) do n.º 1 do art. 33.º da lei 75/201[3], devem desencadear o processo, sendo certo que não estão isentas de executar as competências daquelas enquanto não existir o AE. Acresce ainda que não podem negociar com outros ou alienar para outros, designadamente através de concessão, competências que não são suas, sob pena de porem em risco o AE e de celebrarem com terceiros contratos total ou parcialmente inválidos. Em suma, estão legalmente obrigadas a

⁷ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.46.

⁸ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.48.

*dirigir o convite às juntas de freguesia para negociação dos AE e estas têm o direito legalmente devido de conhecer as propostas de negociação*⁹.

Relativamente a esta negociação, (...) deve [ela] ser conduzida com maior grau de flexibilidade, impondo-se aqui, claro está, o respeito pelos princípios da boa-fé e da protecção da confiança legítima de ambas as partes. Em caso algum podem as câmaras aproveitar a sua supremacia (política e financeira) para impor AE às juntas, descartando tarefas nas juntas e desresponsabilizando-se pelas mesmas¹⁰.

Assim (...), as câmaras estão obrigadas a "discutir e preparar (...) com as juntas de freguesia (...) acordos de execução, nos termos da alínea l) do n.º 1 do art. 33.º da lei 75/2013, devendo desencadear o processo¹¹.

Por seu lado, [a]s juntas de freguesia, tendo competência para "discutir e preparar com a câmara municipal (...) acordos de execução", nos termos da alínea i) do n.º l do art. 16.º da lei 75/2013, não podem renunciar, sem justificação, ao convite para negociar, devendo, inclusive, preparar os assuntos que estarão em discussão. Aliás, ainda que não cheguem a acordo quanto aos termos ou à extensão do acordo de execução [uma vez que, tal como decorre do art. 133.º, n.º l, o acordo pode abarcar todas ou parte (ou uma que seja) das competências referidas no n.º l do art. 132.º], as juntas não podem, sem razão, deixar de exercer as suas competências¹².

(..) por força dos princípios da igualdade e não discriminação, as câmaras têm o dever legalmente devido de convidar todas as juntas de freguesia do concelho para se sentarem à mesa das negociações e não podem impossibilitar nenhuma de o fazer, sob pena de impedirem os verdadeiros titulares das competências de reivindicar o respectivo exercício¹³.

(...) existindo consenso e assentimento recíproco sobre todas (...) ou algumas das competências referidas no art. 132.º, n.º 1, e demonstração dos pressupostos a que já fizemos referência – demonstração, por um lado, de: i) aumento de eficiência da gestão dos recursos pela freguesia; ii) ganhos de eficácia do exercício de competências pela freguesia; iii) cumprimento dos objectivos previstos no art. 118.º; iv) articulação entre município e freguesia; e demonstração,

⁹ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.49.

¹⁰ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.52 e seg..

¹¹ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.53.

¹² ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.53.

¹³ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.54.

por outro, de: i) não aumento da despesa pública global; ii) intangibilidade das atribuições do município - segue-se a celebração do contrato¹⁴.

No que respeita ao conteúdo, (...) [o acordo de execução] deve prever expressamente as fontes de financiamento e modos de afectação de recursos, nos termos do art. 115.º, n.º 2, ex vi art. 133.º, n.º 2, sendo certo que nada se diz sobre a mobilidade de recursos humanos, já que não se faz a remissão para o art. 122.º, n.º 3, da lei 75/2013. Julgamos, no entanto, que dada a autonomia da vontade das partes, nada obsta a que as partes cheguem a um entendimento quanto à possibilidade de partilharem temporariamente recursos (humanos e físicos), sendo certo que as cláusulas contratuais não devem permitir uma intervenção do município na freguesia que se traduza numa ingerência e dependências insuportáveis¹⁵.

De referir, por fim, que [n]os termos do art. 134.º, o período de vigência do AE coincide com a duração do mandato da assembleia municipal. O contrato considera-se renovado após a instalação do órgão deliberativo do município, sendo certo que não causa a caducidade do mesmo a alteração dos titulares dos órgãos do município ou da freguesia. Ainda assim, a assembleia municipal pode, durante seis meses após a instalação, denunciar o contrato. Para além de poderem cessar por caducidade, nos termos do art. 123.º, n.º 2, ex vi art. 134.º, n.º 5, os AE podem cessar por resolução, com fundamento em incumprimento imputável a uma das partes ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentado, nos termos do art. 123.º, n.º 5, ex vi art. 134.º, n.º 5, sendo certo que tal fundamento também dá lugar à possibilidade de suspensão do mesmo. De qualquer modo, a cessação do (...) [acordo de execução] não pode originar a quebra da continuidade do serviço público, pressupondo-se aqui que ele ficará a cargo da câmara municipal, nos termos do art. 134.º, n.ºs 2 e 6¹⁶.

3. APROXIMAÇÃO A UMA RESPOSTA ÀS QUESTÕES CONTROVERTIDAS

Aqui chegados, e desenhado que fica, ainda que a traços grossos, o quadro geral doutrinário sobre os acordos de execução nos aspectos relevantes para a análise das questões colocadas, cabe agora abordar as dúvidas para as quais a assembleia de freguesia ora pretende ser esclarecida.

¹⁴ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.54 e seg..

¹⁵ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.55.

¹⁶ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.56 e seg., nota (18).

3.1. Sinteticamente e com base na lei, pode-se definir o seguinte quadro competencial, material e subjectivo, relativamente aos acordos de execução

**Poderes dos órgãos autárquicos
em matéria de ACORDOS DE EXECUÇÃO
MUNICÍPIO > FREGUESIA
à luz do Regime Jurídico da Administração Local**

Freguesia		Município	
JUNTA DE FREGUESIA	ASSEMBLEIA DE FREGUESIA	CÂMARA MUNICIPAL	ASSEMBLEIA MUNICIPAL
<u>Art.º 16.º, n.º 1, al. i)</u> - Discutir e preparar com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;		<u>Art.º 33.º, n.º 1, al. g)</u> - Discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as juntas de freguesia contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;	
<u>Art.º 16.º, n.º 1, al. j)</u> - Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução, bem como da respetiva resolução e, no caso de contratos de delegação de competências, revogação;;	<u>Art.º 9.º, n.º 1, al. g)</u> - Autorizar a celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal, bem como a respetiva resolução e, no caso dos contratos de delegação de competências, a sua revogação;	<u>Art.º 33.º, n.º 1, al. m)</u> - Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e propostas de celebração e denúncia de contratos de delegação de competências com o Estado e as juntas de freguesia e de acordos de execução com as juntas de freguesia;	<u>Art.º 25.º, n.º 1, al. k)</u> - Autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia;
		<u>Art.º 33.º, n.º 1, al. n)</u> - Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e dos acordos de execução;	<u>Art.º 25.º, n.º 1, al. l)</u> - Autorizar a resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e a resolução dos acordos de execução;

3.2. À luz deste quadro normativo, verifica-se, desde logo, que cabe (sempre) à câmara municipal e à(s) junta(s) de freguesia *discutir e preparar* os *acordos de execução* que irão ser celebrados – o que significa, necessariamente, que cada acordo de execução carece de ser

efectivamente *negociado* e *acordado* entre a câmara municipal e cada junta de freguesia¹⁷, como atrás ficou dito - e não ser *apresentado* pelo município à(s) junta(s) de freguesia, como uma espécie de *contrato de adesão* que esta(s) se limita(m) a subscrever (ou não). Tal significa, que em relação a determinada competência, diferentes freguesias poderão ter diferentes acordos de execução, já que estes devem ser adequados à e espelhar a concreta realidade e situação da freguesia que as irá pôr em prática, ou seja executar¹⁸.

A negociação visando a celebração e acordos de execução cabe ter lugar no meio ano imediatamente subsequente ao início do de cada mandato autárquico ou, mais precisamente, da instalação do órgão deliberativo municipal, na sequência de eleições gerais.

Essa negociação há-de incidir não só sobre as competências cujo exercício passa a caber à junta de freguesia por via da celebração do acordo de execução¹⁹ como também sobre os meios postos à disposição da junta de freguesia pela câmara municipal – meios materiais, financeiros e humanos – com que aquela há-de contar para passar a poder exercer as novas competências²⁰.

Assim cada acordo de execução tem que conter a menção expressa dos meios (materiais, financeiros e humanos) que, por via dele, passam, por via da negociação e por força do acordo de execução, a estar afectos ao exercício da competência. Não tem que existir uma fórmula de calculo de transferências financeiras do município para a freguesia porque não se está no âmbito da subsidiação, mas cada acordo deve conter a expressa menção e descrição dos meios materiais (quais, quantos e de que qualidade), financeiros (quanto e quando) e humanos (quem e como)

¹⁷ Referindo que as juntas de freguesia têm competência para tal, ALBERTO ÁLVARO GARCIA, ELIANA DE ALMEIDA PINTO, JOÃO EVANGELISTA FONSECA, *Comentários à Lei n.º 75/2013*, 2018, pág. 601.

¹⁸ Disse-se acima que poderá haver lugar à celebração de um acordo de execução (...) *existindo consenso e assentimento recíproco sobre todas (...) ou algumas das competências referidas no art. 132.º, n.º 1, e demonstração dos pressupostos a que já fizemos referência – demonstração, por um lado, de: i) aumento de eficiência da gestão dos recursos pela freguesia; ii) ganhos de eficácia do exercício de competências pela freguesia; iii) cumprimento dos objectivos previstos no art. 118.º; iv) articulação entre município e freguesia; e demonstração, por outro, de: i) não aumento da despesa pública global; ii) intangibilidade das atribuições do município (...)*. Cfr. ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.54 e seg..

¹⁹ Nem todas as competências elencadas na lei têm necessariamente que ser abrangidas pelo acordo de execução, pelas razões referidas na nota anterior, continuando, nesse caso, a ser exercidas pela câmara municipal.

²⁰ Como já se deixou dito atrás, (...) [o acordo de execução] *deve prever expressamente as fontes de financiamento e modos de afectação de recursos, nos termos do art. 115.º, n.º 2, ex vi art. 133.º, n.º 2, sendo certo que nada se diz sobre a mobilidade de recursos humanos, já que não se faz a remissão para o art. 122.º, n.º 3, da lei 75/2013. Julgamos, no entanto, que dada a autonomia da vontade das partes, nada obsta a que as partes cheguem a um entendimento quanto à possibilidade de partilharem temporariamente recursos (humanos e físicos), sendo certo que as cláusulas contratuais não devem permitir uma intervenção do município na freguesia que se traduza numa ingerência e dependências insuportáveis*. Cfr. ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.55.

que ficam previstos no acordo de execução e adstritos seu cumprimento. Não existe assim, por parte de nenhum dos outorgantes de um acordo de execução, qualquer poder unilateral de determinação ou modificação do seu conteúdo ou um poder de direcção do exercício da competência de um outorgante sobre outro. Tudo o que respeite ao exercício da competência e não resulte da lei deve ser previsto no acordo e tudo o que se encontre previsto no acordo deve ser respeitado pelas partes.

Na verdade, o acordo de execução deve ainda ser considerado como um *contrato interadministrativo nominado*²¹, pelo que se deve entender como juridicamente vinculante, criando verdadeiras obrigações jurídicas par a ambos os outorgantes²².

3.3. No caso de nunca terem tido lugar quaisquer negociações, de nunca se ter conseguido lograr um acordo ou quando se verifiquem situações de inadequação do exercício da competência pela junta de freguesia²³, tal significa que o exercício de tal competência continua a caber à câmara municipal, não se podendo verificar, por tais razões, qualquer inexistência de prestações ou a causação de prejuízos para as populações pelo não exercício da competência.

Porém, quando se inicie novo mandato autárquico, e no caso de não haver nova negociação de um (novo) acordo ou de se lograr qualquer entendimento quando já tenha sido celebrado acordo

²¹ Nesse sentido, ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Como celebrar...* cit., pág.44 e seg..

²² Diz-nos ALEXANDRA LEITÃO (*Os contratos interadministrativos*, in Estudos da Contratação Pública - I, organização de Pedro Costa Gonçalves, 2008, págs. 733-779, pág. 733 e seg.) que *os contratos interadministrativos são acordos de vontade entre duas ou mais entidades administrativas, que se caracterizam por produzir efeitos juridicamente vinculantes, desde que as cláusulas pactuadas entre as partes assumem natureza obrigacional.*

Ora, as cláusulas têm efeitos obrigacionais sempre que (i) versem sobre a actividade das entidades intervenientes; (ii) o seu conteúdo se inclua na esfera própria de actuação das entidades contratantes; (iii) estabeleçam direitos e deveres para as partes estes direitos e deveres tenham um mínimo grau de concretização.

Diz-nos ainda a mesma autora (*Os contratos...* cit, pág. 746):

Os contratos interadministrativos distinguem-se dos acordos não vinculativos, tais como os convénios, os protocolos, os acordos de cavalheiros, as declarações de intenções, ou os acordos informais, sendo que a distinção assenta na natureza dos deveres assumidos pelas partes, consoante se tratem de meros compromissos (obblighi) ou, pelo contrário, de verdadeiras obrigações jurídicas (obbligazioni). Para que as obrigações estabelecidas pelas partes sejam juridicamente vinculantes é necessário que o conteúdo do contrato seja preciso e que as cláusulas sejam suficientemente concretas para poderem ser exigíveis judicialmente, tenham ou não natureza patrimonial.

Ora, só são juridicamente exigíveis os contratos que versem estritamente sobre a actividade das entidades intervenientes, cujo conteúdo se inclua na sua esfera própria de actuação, que estabeleçam direitos e deveres para as partes, e que tenham um certo grau de concretização.

Vd., igualmente, ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos interadministrativos*, 2011, pág. 140 e segs..

²³ Em especial quando se não verifiquem as condições referidas no n.º 3 do artigo 115.º e no artigo 112.º, ex vi do artigo 135.º, n.º 2, todos do RJAL.

de execução que tenha então chegado ao seu termo de vigência por via da cessação do mandato em que foi celebrado, este mesmo acordo considera-se renovado após a instalação da assembleia municipal²⁴, mantendo-se assim todas as obrigações nele previstas – a menos que a assembleia municipal autorize a câmara municipal, e sob proposta desta, a denunciar o acordo²⁵.

De referir, a final, que em toda a negociação e execução de acordos de execução - as quais devem decorrer sempre à luz dos princípios da igualdade e não discriminação - há que levar em consideração, *designadamente, critérios relacionados com a caracterização geográfica, demográfica, económica e social de todas as freguesias abrangidas pela respetiva circunscrição territorial*²⁶, bem como observadas as demais condições previstas na lei²⁷.

3.4. A previsão da revogação das normas que, no RJAL, vinham disciplinando a matéria dos acordos de execução – concretamente os seus artigos 132.º a 136.º - contida na recente *Lei quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*²⁸ não afecta o estado de coisas que antes referido, não só porque esta Lei-quadro, apesar de já se encontrar em vigor, *apenas produzirá efeitos após a aprovação dos respetivos diplomas legais de âmbito setorial (...)*, como também porque a referida *revogação das normas mencionadas [não só] (...) não prejudica a manutenção dos acordos de execução celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor da presente lei*, como esses acordo de execução *podem ser prorrogados até à data (em que as autarquias locais assumam, no âmbito da presente lei, as competências aí previstas*²⁹), *caso a sua vigência termine antes dessa data*³⁰.

3.5. Por fim, resta aludir a que a questão da área das freguesias há-de ser aquela que tenha por base o seu território conforme se encontre balizado na lei ou pelo costume imemorial e, no caso das uniões de freguesia, a que resulte da junção das duas freguesias, agora medida pelos seus limites exteriores e não confinantes.

²⁴ Artigo 134, n.º 3, do RJAL.

²⁵ Artigo 134, n.º 4, do RJAL.

²⁶ Artigo 135.º, n.º 1, do RJAL.

²⁷ Sobre estas condições, *vd.*, nota 23, *supra*.

²⁸ Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

²⁹ Artigo 41.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2018.

³⁰ Artigo 41.º, n.º 4, da Lei n.º 50/2018.

A área da freguesia não constitui, pois, em si mesma, um elemento definidor do seu espaço, constituindo, antes, um resultado – digamos, uma consequência - da sua delimitação físico-espacial.

Contudo, em caso de dúvidas ou conflito, a definição das *fronteiras* de uma freguesia, ou seja, a sua delimitação geográfica, cabe apenas à Assembleia da República, não tendo qualquer carta ou mapa, ainda que oficial, outro valor que não o meramente técnico ou indicativo. Tal é o caso da designada Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP), que verdadeiramente constitui um repositório de informação geográfica, mas que não tem, por si só, o valor jurídico-legal de mecanismo de definição.

Porém, porque ela reporta os limites físicos dos entes administrativos territoriais legalmente fixados ou aceites, e não havendo dissídio quanto a tais limites, pode então entender-se, à falta de outra indicação oficial, que a área desses entes é a que resulte dos limites constantes dessa carta.

Salvo semper meliori judicio