



ASSUNTO:	Constituição de uma associação de freguesias de fins específicos.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_7041/2020	
Data:	11-08-2020	

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre a seguinte questão:

“A União das Freguesias de (...), juntamente com mais duas Uniões de Freguesias, têm a intenção de criar uma Associação de Freguesias.

O principal motivo é a racionalização de recursos financeiros, humanos e operacionais numa lógica de aumento de escala na oferta de serviços às populações.

Pelo exposto, pretendo saber:

1- Se é possível criar a referida Associação de acordo com a legislação em vigor?

2- Qual é a legislação habilitante para o efeito?”

Cumpre, pois, informar:

I

Prevê o artigo 247.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que *“As freguesias podem constituir, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns.”*

O Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹, disciplina sobre o associativismo autárquico no seu Capítulo IV, com a epígrafe *“Associações de freguesias e de municípios de fins específicos”*.

¹ Regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Nos termos dos artigos 108.º e seguintes do RJAL, é possível que as freguesias interessadas constituam uma associação de freguesias de fins específicos.

No que em particular diz respeito a associações de freguesias, a Lei n.º 175/99, de 21 de setembro² consagra que “A associação de freguesias é uma pessoa coletiva de direito público, **criada por duas ou mais freguesias geograficamente contíguas ou inseridas no território do mesmo município para a realização de interesses comuns e específicos.**” (cf. artigo 1.º).

Uma associação de freguesias apenas pode ser constituída tendo como objeto estatutário e fim “a realização de quaisquer interesses no âmbito das atribuições e competências próprias das freguesias associadas, salvo as que, pela sua natureza ou por disposição da lei, devam ser realizadas diretamente pelas freguesias.”, como determina o artigo 2.º da Lei n.º 175/99.

Assim, podem constituir incumbências da associação de freguesias, designadamente³ as seguintes:

- a) *Participação na articulação, coordenação e execução do planeamento e de ações que tenham âmbito interfreguesias;*
- b) *Gestão de equipamentos de utilização coletiva comuns a duas ou mais freguesias associadas;*
- c) *Organização e manutenção em funcionamento dos serviços próprios.”*⁴

II

O princípio da especificidade dos fins, consagrado no n.º 1 do artigo 108.º do RJAL e no artigo 1.º da Lei n.º 175/99, é determinante, porque circunscreve o âmbito do objeto estatutário permitido para a constituição de uma associação de autarquias locais para promover determinados fins de interesse comum aos seus associados (cf. artigo 247.º da CRP).

O que, por um lado, determina que a fundamentação que justifica, e permite, que um grupo de freguesias se associem entre si terá, sempre, de residir numa finalidade específica de cooperação no âmbito da

² Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, que estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público.

³ Parece-nos, salvo melhor opinião, que este designadamente tem valor taxativo, significando que as incumbências de uma associação de freguesias restringem-se ao elenco fixado nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 175/99.

⁴ Cf. n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 175/99.

prosseção de todas ou algumas das respetivas atribuições (cf. artigo 7.º do RJAL) - conforme estipula o artigo 2.º da Lei n.º 175/99 -, norteadas por princípios de eficácia, eficiência, e boa administração, e pelas vantagens inerentes à coordenação e execução conjunta dessas atribuições e respetivas competências conexas.

Do artigo 1.º da Lei n.º 175/99, resulta, ainda, outro requisito para além do da especificidade dos fins, consagrado também no RJAL: só se podem constituir como associação de freguesias aquelas que estejam inseridas no território do mesmo município ou sejam geograficamente contíguas, apesar de se encontrarem em concelhos distintos.

III

De acordo com o estipulado no artigo 110.º do RJAL, o regime jurídico aplicável às associações de autarquias locais de fins específicos é o constante do RJAL e da demais legislação aplicável às pessoas coletivas públicas, bem como dos respetivos estatutos e regulamentos internos.

Prevê, igualmente, este preceito legal, que estas associações se encontram sempre, quaisquer que sejam as particularidades dos seus estatutos e do seu regime de gestão, sujeitas:

- a) Aos princípios constitucionais de direito administrativo (ver, por exemplo, os artigos 266.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa);
- b) Aos princípios gerais da atividade administrativa (nomeadamente, os consagrados nos artigos 3.º a 19.º do Código do Procedimento Administrativo);
- c) Ao Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 7 de janeiro;
- d) Ao Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual;
- e) Às leis do contencioso administrativo;⁵

⁵ Nomeadamente o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, ambos na sua redação atual.

- f) À lei de organização e processo do Tribunal de Contas e ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas e da Inspeção-Geral de Finanças;⁶
- g) Ao regime jurídico da administração financeira e patrimonial do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na sua redação atual;
- h) Ao regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos de cargos públicos e dos trabalhadores em funções públicas, incluindo as incompatibilidades previstas nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro;
- i) Aos princípios da publicidade, da concorrência e da não discriminação em matéria de recrutamento de pessoal e ao regime jurídico aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas;⁷
- j) Ao regime da realização das despesas públicas;⁸
- k) Ao regime da responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, na sua redação atual;
- m) No caso das associações de freguesias de fins específicos, as mesmas estão, ainda, especialmente sujeitas ao regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público, aprovado pela Lei n.º 175/99, de 21 de setembro.
- n) Por força do previsto no artigo 16.º da Lei n.º 175/99, as associações de freguesia estão sujeitas à tutela administrativa, nos mesmos termos que as autarquias locais, de acordo com a Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que regime jurídico da tutela administrativa, na sua redação atual.

Resulta, portanto, do estabelecido neste artigo 110.º do RJAL, que “*as associações de fins específicos a constituir serão todas pessoas coletivas de direito público.*”⁹, concretizando, assim, esta norma a natureza

⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, na redação conferida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁷ Nomeadamente a Portaria n.º 125-A/2019, de 30 de abril, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal na administração pública, e a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

⁸ Constante do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, que se encontra revogado parcialmente (conforme alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), apenas se mantendo em vigor os seus artigos 16.º a 22.º e 29.º, o quais foram também ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril.

⁹ Como defendem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, em “*Comentários à Lei n.º 75/2013*”, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, página 579.

jurídica que já advinha para as associações de freguesias, por força do determinado no artigo 1.º da Lei n.º 175/99.¹⁰

IV

Passamos, de seguida, a identificar as formalidades e os trâmites necessários à constituição de uma associação desta natureza.

Em primeiro lugar, é da responsabilidade das juntas das freguesias interessadas a promoção das diligências necessárias à constituição da associação (cf. n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 175/99) e as mesmas terão de elaborar um acordo constitutivo, que defina e estabeleça os estatutos da associação, ficando a eficácia do mesmo, dependente da aprovação pelos respetivos órgãos deliberativos (cf. segunda parte da norma do n.º 1 do artigo 108.º do RJAL).¹¹

De seguida, é necessário que os órgãos executivos das freguesias interessadas deliberem aprovar a constituição da pretendida associação de freguesias de fins específicos e o respetivo acordo constitutivo contendo os estatutos, ao abrigo das disposições conjugadas da primeira parte do n.º 1 do artigo 108.º e

¹⁰ Refira-se, a título complementar, que “A associação de freguesias pode recorrer à assessoria técnica das comissões de coordenação regional (CCR) da área em que se situa a respetiva sede da associação.” (cf. artigo 15.º da Lei n.º 175/99.

¹¹ Sobre os estatutos das associações de freguesias, o artigo 6.º da Lei n.º 175/99 estabelece o seguinte:

“Artigo 6.º - Estatutos

1 - Os estatutos da associação devem conter indicação:

- a) Da denominação, sede, objeto e composição;
- b) Da duração da associação, caso não seja constituída por tempo indeterminado;
- c) Da contribuição de cada freguesia para as despesas comuns necessárias à realização do objeto;
- d) Do número de representantes de cada freguesia associada;
- e) Dos seus órgãos e respetivas competências;
- f) Das demais disposições necessárias ao seu bom funcionamento.

2 - Os estatutos devem ainda fixar as condições de ingresso de novos associados e as condições de abandono das freguesias associadas.

3 - Os estatutos podem ser modificados por acordo das freguesias associadas, de harmonia com o regime estabelecido na presente lei para a respetiva aprovação.

4 - Os estatutos devem conferir aos órgãos da associação todos os poderes necessários à realização do respetivo objeto, com exceção dos que, pela sua própria natureza ou disposição da lei, devam ser exercidos diretamente pelos órgãos das freguesias associadas.”

da alínea u) do n.º I do artigo 16.º do RJAL e ainda do n.º I da parte final do n.º I do artigo 5.º da Lei n.º 175/99.¹²

Subsequentemente¹³, cada uma das freguesias interessadas terá de submeter à respetiva assembleia de freguesia a proposta de participação na associação e o respetivo acordo constitutivo para aprovação, nos termos da parte final do n.º I do artigo 108.º do RJAL, articulado com o fixado na alínea xx) do n.º I do artigo 16.º¹⁴ e na alínea k) do artigo 9.º¹⁵ do RJAL, e, ainda no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 175/99.¹⁶

Observadas estas formalidades, a constituição da associação de freguesias de fins específicos é realizada através da celebração de um contrato nos termos previstos na lei civil (cf. n.º 2 do artigo 108.º do RJAL), formalizado por escritura pública, nos termos do n.º I do artigo 158.º do Código Civil (cf. n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 175/99), sendo outorgantes os presidentes das juntas de freguesia envolvidas.

Finalmente, a freguesia em cuja circunscrição se situe o local escolhido para sede da associação comunica ao membro do Governo que tutela as autarquias locais a constituição da associação de freguesias de fins específicos (cf. n.º 2 do artigo 108.º do RJAL), devendo ser igualmente comunicadas, para efeitos de

¹² De acordo com a alínea u) do n.º I do artigo 16.º do RJAL é competência da junta de freguesia “*Deliberar sobre a constituição e participação nas associações previstas no capítulo IV do título III*”. Conforme referem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, é competente, pois, à junta de freguesia “*deliberar favoravelmente a participação social na associação de fins específicos a que pretende associar-se e apreciar a proposta de Estatutos e o Relatório Financeiro de Suporte à participação [da freguesia] na associação, cujos documentos constituirão os anexos à proposta.*” - em “Comentários à Lei n.º 75/2013”, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, na página 577.

¹³ No caso de ter sido deliberada favoravelmente pela junta de freguesia a proposta de participação nessa associação de freguesias de fins específicos.

¹⁴ Nos termos da alínea xx) do n.º I do artigo 16.º do RJAL que compete à junta de freguesia “*Apresentar propostas à assembleia de freguesia sobre matérias da competência desta.*”.

¹⁵ Compete à assembleia de freguesia “*autorizar a freguesia a constituir as associações previstas no capítulo IV do título III*”, conforme fixado na alínea k) do n.º I do artigo 9.º do RJAL.

¹⁶ Com efeito, cabe ao órgão deliberativo da freguesia autorizar a autarquia a participar nessa associação, ficando a eficácia das deliberações de cada junta de freguesia dependentes de aprovação respetivas assembleias de freguesia (cf. n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 175/99).

registo, a extinção da associação, os estatutos e as respetivas modificações (cf. n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 175/99).¹⁷

V

Em conclusão

As freguesias que estejam inseridas no território do mesmo município ou sejam geograficamente contíguas podem constituir associações de freguesias de fins específicos, com vista à administração de interesses comuns, no âmbito do respetivo quadro de atribuições e competências, ao abrigo do previsto no artigo 247.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), do estabelecido nos artigos 108.º a 110.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, e, especialmente, do regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público, aprovado pela Lei n.º 175/99, de 21 de setembro.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.

¹⁷ Atualmente, o membro do Governo que tutela as autarquias locais é o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, na dependência da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, de acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, na sua redação em vigor.