

ASSUNTO:	Assembleia de Freguesia; competências.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_10698/2021
Data:	28-09-2021

Solicita a Ex.ma Senhora Presidente da Assembleia de Freguesia consulente esclarecimento jurídico a *email* enviado por Membro desse Órgão deliberativo, que se transcreve:

*«Pode o Executivo de qualquer Junta de Freguesia, em reunião do executivo, aprovar uma "Proposta de Autorização para a assunção de compromissos" (de competências da Assembleia de Freguesia) **no Presidente da Junta**, proposta que foi apresentada, discutida e (feita) aprovar – seria sempre aprovada pois estão em maioria na Assembleia de Freguesia.*

(...)

*Procurei uma resposta interpretando a Lei das Autarquias Locais e não encontrei nada na Lei que preveja esta possibilidade: "**Delegação de competências da Assembleia no Presidente da Junta**" encapotada numa "**Autorização para a assunção de compromissos**".».*

A referida proposta consta em anexo ao *email* da Consulente:

«A fim de proporcionar ao executivo da Junta, em tempo útil, condições de gestão operacional, oportuna e atempada, para cumprimento das alíneas g), h), i), j) do n.º 1 do artigo 9º da lei 75/2013, de 12 de Setembro, o Executivo da Junta de Freguesia (...), em reunião de 07 de

Dezembro de 2017, deliberou solicitar à Assembleia de Freguesia (...), autorização para assumir os seguintes compromissos:

- a. 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;*
- b. Autorizar a celebração de protocolos de delegação de tarefas administrativas entre a Junta de Freguesia e as organizações de moradores;*
- c. Autorizar a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na freguesia, designadamente quando os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salvaguarde a sua utilização pela comunidade local;*
- d. Autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas;*

Esta Assembleia de Freguesia poderá contar com a preservação do cumprimento da lei e com a máxima responsabilidade, idoneidade e eficiência do Executivo na utilização da presente autorização, sem prejuízo dos direitos de informação que lhe assistem para acompanhamento da presente utilização.

Mais se compromete o Executivo da Junta a apresentar em todas as sessões ordinárias da Assembleia de Freguesia os contratos e protocolos assinados em cada uma delas.

Assim, submete-se à aprovação da Assembleia de Freguesia [consulente] a concessão ao Executivo da Junta de Freguesia da AUTORIZAÇÃO PARA A ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS nos termos expostos».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

I – Enquadramento Jurídico

Nos termos do artigo 244.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 5.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)¹, os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia.

Como vem referido expressamente no n.º 1 do artigo 239.º da CRP, a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

Deve, neste âmbito, atender-se ao *princípio da independência*, ou seja, estes Órgãos exercem autónoma e soberanamente as suas competências, sendo independentes entre si² (cf. o artigo

¹ Aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, na redação atual.

² V. Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo – Volume I”, 4.ª Ed., Almedina, 2016, pp. 442 e 443, e pp. 494 e 495:

“(…) A competência das Assembleias de Freguesia vem regulada nos artigos 9.º e 10.º da mesma lei [referindo-se à Lei das Autarquias Locais, Lei n.º 75/2013] e ainda no artigo 17.º da LCFA [referindo-se à Lei da Composição e Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e Freguesias, Lei n.º 169/99], e pode ser agrupada em quatro funções principais, a saber:

a) Função eleitoral: compete à Assembleia eleger a Junta de Freguesia;

b) Função de fiscalização: a Assembleia acompanha a actividade da Junta, controlando e superintendendo o seu funcionamento;

c) Função de orientação geral: no exercício desta função, compete à Assembleia discutir os orçamentos e as contas, estabelecer normas gerais, aprovar regulamentos, constituir grupos de trabalho para o estudo dos problemas da freguesia, lançar tributos, etc. Na competência das Assembleias de Freguesia incluem-se, pois, poderes tributários e poderes regulamentares;

d) Função decisória: consiste em decidir os casos concretos mais importantes que em virtude da sua relevância a lei reserva para a Assembleia, não deixando à competência da Junta.

(…)

44.º do RJAL: «[o]s órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei») e ao princípio da especialidade (cf. o artigo 45.º do RJAL: «[o]s órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei»). Princípios estes correlacionados com os consignados no Código do Procedimento Administrativo (CPA), *vg.* com o princípio da legalidade (cf. o n.º 1 do artigo 3.º do: «[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins»), e com o princípio da decisão (cf. a parte inicial do n.º 1 artigo 13.º do CPA: «[o]s órgãos da Administração Pública têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados»).

Como referem Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias³ [retiraram-se as Notas dos Autores e acrescentou-se a Nota 4, assinalada com asterisco]:

«As pessoas coletivas^[4*] existem para prosseguir determinados fins. Aos fins das pessoas

Sobre a competência da Junta de Freguesia dispõem os artigos 16.º e 19.º da referida lei [RJAL] e ainda o artigo 34.º da LCFA. As suas principais funções são:

- a) Função executiva: compete à Junta assegurar a execução das deliberações da Assembleia de Freguesia, bem como a execução das leis, regulamentos e planos aplicáveis;
- b) Função de estudo e proposta: a Junta deve estudar os problemas da freguesia e propor soluções para eles;
- c) Função de gestão: cabe à Junta assegurar a gestão regular dos bens, serviços, pessoal, finanças e obras a cargo da freguesia;
- d) Função de fomento: a Junta está incumbida de apoiar, por si ou em participação com outras entidades, as iniciativas sociais, culturais, desportivas e outras que sejam de interesse para o desenvolvimento da freguesia;
- e) Função de colaboração:
 - em especial, no âmbito do ordenamento do território e urbanismo: a participação no procedimento de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, bem como no apoio na fase de realização do inquérito público e da prestação de informações aos interessados;
 - em geral, relativamente a todas as entidades públicas, em tudo o que respeite ao bem-estar da população da circunscrição: colaborar e/ou participar é também uma competência da Junta de Freguesia».

³ "Noções Fundamentais de Direito Administrativo", 2013, 3.ª edição, Almedina, pp. 59 e 60.

Acrescentou-se a Nota a que corresponde o asterisco. Retiraram-se as Notas dos Autores.

⁴ No caso, a Freguesia.

coletivas públicas chamamos *atribuições*.

Atribuições são, assim, os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas coletivas públicas de prosseguir ou realizar.

Para o fazerem, as pessoas coletivas necessitam de poderes – são os chamados poderes funcionais. Ao conjunto de poderes funcionais chamamos *competências*.

Competência é, assim, o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas.

Em princípio e na maior parte dos casos, as atribuições referem-se às pessoas coletivas públicas em si, enquanto a competência se reporta aos órgãos. A lei especificará, portanto, as *atribuições de cada pessoa coletiva* e, noutro plano, a *competência de cada órgão*. Daqui resulta que qualquer órgão da Administração, ao agir, conhece e encontra pela frente uma dupla limitação: por um lado, está limitado pela sua própria competência – não podendo, designadamente, invadir a esfera de competências dos outros órgãos da mesma pessoa coletiva; por outro lado, está também limitado pelas atribuições da pessoa coletiva em cujo nome atua – não podendo, nomeadamente, praticar quaisquer atos sobre matéria estranha às atribuições da pessoa coletiva a que pertence. Atribuições e competências limitam-se reciprocamente. Nenhum órgão administrativo pode prosseguir as atribuições da pessoa coletiva a que pertence por meio de competências que não sejam as suas, mas também não pode exercer a sua competência fora das atribuições da pessoa coletiva em que se integra.

(...)».

Sobre a *irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência*, veja-se o disposto no artigo 36.º do CPA⁵:

«1- A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição.

2- É nulo todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins legalmente previstas».

Ora, no caso em apreço, abdicando, em favor de outro Órgão, da apreciação casuística dos pressupostos de cada situação que para o efeito lhe devesse ser apresentada, salvo melhor opinião, tal corresponde a uma verdadeira renúncia do Órgão deliberativo da freguesia consulente às *competências de apreciação e fiscalização* que lhe são por lei atribuídas (concretamente nas alíneas *g), h), i), j)* do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL:

«1- Compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia:

(...)

g) 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;

h) Autorizar a celebração de protocolos de delegação de tarefas administrativas entre a junta de freguesia e as organizações de moradores;

i) Autorizar a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, designadamente quando

⁵ Como refere Sérvulo Correia, *et alia*, "Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo", Almedina, 2016, p. 80: «Representando o princípio da competência uma das concretizações mais importantes do princípio da legalidade administrativa, afirmado no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição e compreendido no princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição), a disponibilidade da competência só poderia ter lugar dentro de um quadro normativamente definido».

os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salvasse a sua utilização pela comunidade local;

j) Autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas»).

Assim, é nula a deliberação da Assembleia de Freguesia que atribui ao Órgão Executivo da Freguesia competências que por lei lhe foram conferidas (concretamente, as previstas nas alíneas *g), h), i), j)* do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL), renunciando à sua titularidade ou ao seu exercício.

II – Conclusão

É nula a deliberação da Assembleia de Freguesia consulente que renuncia às competências que por lei a esse Órgão foram conferidas, atribuindo-as ao Órgão executivo da Freguesia, bem como todos os atos que dessa deliberação decorram.