

NÚMERO

23

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 23 | JANEIRO-JUNHO 2024 | €15,00

 **AEDREL**
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE
DIREITO REGIONAL E LOCAL

ISSN: 2183-959X

**REVISTA
DAS
FREGUESIAS**

REVISTA DAS FREGUESIAS

Publicação semestral — n.º 23

Janeiro/Junho de 2024

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 (2024):

€ 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:

António Cândido de Oliveira
Carlos José Batalhão
Mateus Arezes Neiva
Pedro Mota e Costa

Composição e revisão:

AEDREL

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 23 — Janeiro/Junho de 2024

AEDREL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Nota de abertura

O presente número 23 da *Revista das Freguesias* apresenta três artigos sobre questões relacionadas com as nossas autarquias de proximidade de relevância inquestionável.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA apresenta um artigo que corresponde, embora com diversas modificações, a uma intervenção feita no Entroncamento, no dia 11 de fevereiro de 2024, por ocasião do 35.º aniversário da ANAFRE. Sob o título *As freguesias: passado, presente e futuro – alguns desafios*, o autor apresenta-nos uma sucinta viagem ao passado das freguesias, desde a sua génese até à presença em vários Códigos Administrativos, passando depois para o presente, designadamente para a sua consagração na Constituição da República Portuguesa de 1976, “ao lado dos municípios”; não deixa de passear pela reforma territorial de 2013, identificando o seu “erro” e concluindo “que as freguesias do continente e só do continente foram humilhadas”, e pela sua revisão, com a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. Por fim, deixa reflexões sobre o futuro das freguesias, apresentando alguns desafios.

De seguida, CARLOS JOSÉ BATALHÃO apresenta um artigo sobre as alterações “escondidas” ao Código do Procedimento Administrativo, a segunda alteração desde o seu nascimento em 2015, e a nova dinâmica dos procedimentos administrativos. Tendo em conta a óbvia importância prática e jurídica do procedimento na moderna dogmática do Direito Administrativo e da procedimentalização de toda a atividade administrativa, este artigo identifica as alterações introduzidas em 2020 e analisa as alterações de 2023 e suas dificuldades.

Por fim, no terceiro artigo, PEDRO MOTA E COSTA *descentraliza* do mundo jurídico para o mundo económico, apresentando um artigo excelente sobre *Cisão e criação de freguesias – como demonstrar o cumprimento do critério da eficácia e eficiência da gestão pública através do relatório financeiro?*, onde analisa em especial este critério de criação de novas freguesias. Passando, em primeiro lugar, pelo RFALEI e seus 12 princípios sobre a atividade financeira das autarquias locais (destacando os princípios da estabilidade orçamental e da justa repartição dos recursos

públicos entre o Estado e as autarquias locais), regras orçamentais e limites de endividamento, debruça-se depois sobre o relatório financeiro que sustenta “a prova” do critério.

Por fim, a Revista termina, como habitualmente, com a secção de informações e curiosidades.

A DIREÇÃO

As freguesias: passado, presente e futuro – alguns desafios*

1. Passado

As freguesias entraram na organização administrativa portuguesa, tal como hoje a conhecemos nos seus traços fundamentais, depois da Revolução Liberal de 1820. No entanto, esta Revolução iniciada a 24 de agosto de 1820 e com ela o início do regime liberal não tiveram vida fácil, nem nesses primeiros anos as freguesias surgiram como aquilo que hoje chamamos autarquias locais.

Poucos anos depois (1823) ocorreu o regresso ao regime absoluto. Houve lutas violentas entre liberais (onde pontificou D. Pedro IV) e absolutistas (sob a figura de seu irmão D. Miguel) e desencadeou-se uma guerra civil entre 1832 e 1834. Só depois desta e ainda com fortes perturbações o regime liberal se foi consolidando.

1.1. Decreto de 6 de novembro de 1830

Entretanto, os Açores constituíram durante este período muito conturbado um reduto do regime liberal, assim, em 1830, foi publicado um decreto que estabelecia no seu artigo 1.º: “Haverá em cada paróquia uma junta nomeada pelos vizinhos da paróquia e encarregada de promover e administrar todos os negócios que forem de interesse puramente local” (Decreto de 26 de novembro de 1830).

Afirmava-se, no preâmbulo desse diploma, que era necessário haver em todas as paróquias (religiosas) “alguma autoridade local” da “inteira confiança dos vizinhos” encarregada de “prover e administrar os negócios e interesses particulares dos mesmos”. Assim, em todas as paróquias religiosas haveria uma junta eleita pelos moradores.

Esta integração das paróquias na organização administrativa civil não foi fácil, e logo em 1832, a célebre reforma administrativa de MOUZINHO DA SILVEIRA,

* Este artigo teve por base, mas com diversas modificações, uma intervenção feita no Entroncamento, no dia 11 de fevereiro de 2024, por ocasião do 35.º aniversário da ANAFRE.

também publicada nos Açores, determinou que a organização administrativa do país seria composta por “províncias, comarcas e municípios” e estabelecia expressamente que seriam “extintas” as juntas de paróquia (artigo 29.º, *in fine*, do Decreto n.º 23 de 16 de maio de 1832). Esta reforma só foi aplicada depois do fim da guerra civil (1834) e por um breve período, surgindo pouco depois uma nova organização administrativa com o primeiro Código Administrativo em Portugal (PASSOS MANUEL) em 1836.

1.2. Códigos Administrativos

Este Código, ao contrário do Decreto de MOUZINHO DA SILVEIRA, estabeleceu a seguinte organização do país: distritos, concelhos e freguesias. Sim, freguesias e não paróquias, tendo cada uma destas uma junta de paróquia composta de 3, 5 ou 7 membros conforme o número de fogos (habitações). O presidente era escolhido dentre os seus membros. Havia também um regedor de paróquia, este escolhido pelo administrador de concelho e que executava as deliberações da junta.

Repare-se que ao longo do século XIX e até parte do século XX, utilizava-se frequentemente a expressão freguesias para designar o ente local mais próximo dos cidadãos, mas por sua vez utilizava-se a expressão junta de paróquia e não junta de freguesia para designar o respetivo órgão.

Esta organização em três níveis também não durou muito tempo e, em 1842, entrou em vigor um novo Código Administrativo (COSTA CABRAL) que dividiu o nosso território em distritos e concelhos, ficando de fora as freguesias. No entanto, este mesmo Código dedicava contraditoriamente um capítulo inteiro (55 artigos) à administração paroquial. Estabelecia uma junta de paróquia com vogais eleitos, mas o presidente da junta era o pároco (vogal nato e presidente) e previa um regedor de paróquia agora nomeado pelo governador civil, sob proposta do administrador de concelho. Este código vigorou por mais de três décadas.

Em 1878, no entanto, foi publicado um terceiro Código Administrativo da responsabilidade de ANTÓNIO RODRIGUES SAMPAIO de natureza descentralizadora e as freguesias regressaram em força. O país voltava a ter distritos, concelhos e paróquias (freguesias). A junta de paróquia tinha 5 membros eleitos diretamente pelos eleitores da paróquia e o presidente da junta era escolhido pela junta de entre os seus membros (o pároco estava nas reuniões à direita do presidente, sem direito de voto: à esquerda ficava o regedor também sem direito de voto).

O Código de 1886 (LUCIANO DE CASTRO) restringiu a liberdade das freguesias, mas o momento mais difícil ocorreu em 1892, por ocasião de uma grave crise

financeira. No preâmbulo de um decreto de 6 de agosto de 1982 lia-se: “Foi realmente infeliz a experiência que se fez, exaltando a administração da paróquia à categoria de uma administração civil”, pela falta de gente capaz para as gerir e pelo exagero nos gastos. No entanto, o autor do Decreto confessava: “Não ousou propor a V. Magestade a extinção das paróquias. Profundamente radicada nos costumes do país, a instituição das juntas de paróquia corresponde a uma verdadeira necessidade pública”, mas ao mesmo tempo limitava fortemente as suas atribuições à “gerência dos negócios atinentes à fábrica da igreja paroquial” e ao “desempenho de algumas funções de beneficência”.

Em 1996, um novo Código Administrativo (JOÃO FRANCO) manteve as paróquias na organização administrativa, ao lado dos municípios e dos distritos, mas com o pároco à frente na condição de vogal nato e presidente da junta e uma apertada tutela por parte do Governador Civil.

É com este Código que se chega à I República que anunciava maiores liberdades locais, repondo desde logo o Código Administrativo descentralizador de RODRIGUES SAMPAIO (1878). No entanto, não foi possível aprovar um Código Administrativo, apesar das tentativas feitas nesse sentido no parlamento de então e acabou por ser aprovada apenas a Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913.

Por esta lei, o país continuava a ser dividido por distritos, concelhos e “paróquias civis”. Repare-se na designação de “paróquias civis” que reflete a lei de separação da Igreja do Estado, ainda que mesmo antes da I República não se possa confundir a paróquia religiosa com a paróquia civil.

Na verdade, mesmo sem esse adjetivo, no século XIX uma coisa era a paróquia entidade religiosa, dependente da diocese e outra a paróquia entidade civil, integrada na organização político-administrativa do país. É certo que em certos períodos, mas nem sempre, como vimos, o pároco estava à frente de ambas, mas as finalidades de umas e outras eram diferentes, ainda que a paróquia, como entidade civil, tratasse de aspectos religiosos porque não havia separação da Igreja do Estado. Tenha-se presente, no entanto, que esses aspetos religiosos eram mais exteriores como a aquisição ou conservação de paramentos para os párocos, o estado do edifício da Igreja ou do adro e não os estritamente religiosos. Considere-se ainda que o pároco quando vogal nato e presidente da junta era acompanhado por vogais eleitos, formando todos um órgão colegial que era a junta de paróquia.

A Lei n.º 88 foi alterada em 1916 pela Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, e desde então, a designação “paróquia civil” desapareceu para dar lugar à designação “freguesia” com a conseqüente designação de junta de freguesia para o órgão respectivo, o que se mantém até aos nossos dias.

A I República constituiu um período político-administrativo turbulento, tendo terminado em 1926 com a Revolução de 28 de maio. Instaurou-se formalmente uma ditadura e só em 1936 surgiu um novo Código Administrativo da responsabilidade de MARCELLO CAETANO.

Por este Código, publicado no ano do centenário do primeiro Código Administrativo português e revisto em 1940, o território do continente passou a ser dividido em províncias, distritos, municípios e freguesias, estabelecendo o seu artigo 1.º que “o território do continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias”, repetindo-se textualmente o que constava da Constituição de 1933. A partir de 1959 e até à Constituição de 1976, desaparece a província, ocupando o seu lugar o distrito, situação que se manteve até à Constituição de 1976.

A freguesia tinha uma junta de freguesia que era eleita pelos chefes de família. Estas eleições tinham os vícios próprios de um regime não democrático e assim eram em regra, eleições sem liberdade de escolha, com um censo eleitoral restrito (votavam os “chefes de família” idóneos) e devidamente filtrado.

2. Presente

2.1. As freguesias na Constituição e na Lei

Nunca as freguesias tiveram em Portugal um tão forte estatuto como o que lhes deu a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976.

Colocou-as ao lado dos municípios e das regiões e deu-lhes o primeiro lugar na organização administrativa.

Estabelece o artigo 236.º da CRP que as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas no continente e as freguesias e os municípios nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Nestas, as regiões autónomas, que não são autarquias locais, ocupam o lugar das regiões administrativas do continente, mas com poderes mais alargados, inclusive legislativos, o que bem se compreende dada as particularidades nomeadamente geográficas daqueles territórios.

A CRP não só consagra as freguesias como autarquia local de todo o território nacional, ainda que a pequena Ilha do Corvo possua apenas como autarquia local o município, mas também lhes dedica um capítulo com cinco artigos (244.º a 248.º) e refere-as expressamente 23 vezes, ora em texto, ora em epígrafe.

A Constituição e as leis atuais das autarquias locais (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, em larga parte revogada, mas articulada com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) dão-lhes um largo leque de atribuições.

Diz o artigo 235.º, n.º 2, da Constituição que as autarquias locais (e assim as freguesias) “visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” e o artigo 7.º da Lei n.º 75/2013, depois de afirmar, no seu n.º 1, que “constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município”, estabelece no seu n.º 2 que as freguesias dispõem designadamente (repare-se que a enumeração não é exaustiva) nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; e proteção da comunidade. E não se esgota aqui, pois o n.º 3 do mesmo artigo lembra que as atribuições da freguesia “abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei”.

A CRP vai ainda mais longe na atenção dada às freguesias e abre caminho para o aumento das suas atribuições em nome do princípio da subsidiariedade (artigo 6.º) e da descentralização administrativa (artigo 237.º), confere-lhes património e finanças próprios (artigo 238.º), poder regulamentar (artigo 241.º) e pessoal próprio (artigo 243.º). Importa ainda ter em conta que as freguesias têm lugar na assembleia municipal através dos seus presidentes de junta (artigo 251.º).

No que particularmente diz respeito às relações entre as freguesias e os municípios haverá sempre uma particular tensão que importa ter em conta.

O princípio da subsidiariedade e o da descentralização, que andam próximos, exigem que tudo o que no domínio das atribuições e competências locais possa ser bem feito pelas freguesias por estas devem ser feitas e, assim, assuntos que digam respeito às freguesias e que estejam a ser geridos pelos municípios devam ser geridos pelas freguesias em causa, desde que estas os possam gerir bem. Os mesmos princípios obrigam, porém, numa devida interpretação, a confiar aos municípios aqueles assuntos que mesmo sendo do interesse próprio das freguesias serão mais bem geridos por aqueles, tendo em conta uma devida ponderação. Destriçar estes assuntos é sempre tarefa difícil, quando a lei é omissa, pois quando ela é expressa deve ser respeitada. Acrescente-se ainda que a lei em vigor pode e deve ser criticada e combatida se os princípios da subsidiariedade e da descentralização não forem devidamente respeitados.

A tensão existe também no que respeita às finanças locais. Sabe-se que os municípios são dotados de meios financeiros mais robustos. As freguesias devem possuir, no entanto, os meios adequados para exercerem bem as tarefas que lhes cumpre executar e têm o direito de os exigir de acordo com a lei que deve ser clara neste aspeto, não devendo ela deixar nas mãos do município a atribuição de modo arbitrário de tais meios.

Dito isto, sabe-se e não deverá estranhar-se que exista uma luta entre estas duas categorias de autarquias locais para fazerem valer os seus pontos de vista. Lembre-se que essa mesma luta sucede entre os municípios e o Estado.

2.2. A reforma territorial das freguesias de 2013 e a sua revisão

Não se pode falar do presente das freguesias sem ter em conta a reforma territorial que ocorreu em 2013 e a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que define o “regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesia e revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias” (intróito e artigo 1.º).

Sobre a reforma de 2013, nunca é demais repetir que ela teve aspetos muito positivos como o de extinguir freguesias, que por demasiado pequenas (menos de 150 eleitores) não tinham condições para cumprirem a missão que a Constituição e a Lei lhes conferiam e o de agregar freguesias pequenas, que entenderam, ou vieram a entender, que melhor funcionariam unidas. Teve também aspetos muito negativos como foram o de criar megafreguesias, fazendo desaparecer um dos elementos mais ricos das freguesias que é o da proximidade e de juntar freguesias que tinham razões muito mais do que suficientes para se manterem, bastando para o efeito ter em conta os requisitos da recente Lei n.º 39/2021.

A lei que fez a reforma cometeu um erro que custa a acreditar que tenha sido cometido. Esse erro consistiu em considerar que, em Portugal, os municípios tinham, em regra, freguesias a mais e a solução para reduzir o número de freguesias, como exigia a “Troika” (nome dado à intervenção estrangeira composta pelo FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu, que ocorreu em 2011 para cuidar da grave crise financeira internacional que atingiu fortemente o nosso país) em cumprimento de um *Memorandum* então celebrado com o Governo português, era cortar no seu número em todos os seus municípios. Para o efeito, o legislador de então usou um critério percentual nos termos do qual os municípios teriam de diminuir o número das suas freguesias, segundo uma percentagem que indicava. Curioso e caricato era que essa percentagem de corte podia ser menor se as assembleias mu-

nicipais fizessem o corte de boa vontade, ou seja, colaborassem na reforma, o que não sucedeu na grande maioria delas. Mas mais caricato ainda é que o legislador teve de parar a aplicação do critério que utilizou quando chegou às dezenas de municípios que tinham quatro (4) freguesias ou menos. Na verdade, cortar nestes municípios já dificilmente se compreenderia. A partir daqui ainda cortou é certo, mas por uma razão mais aceitável: mesmo nos municípios de 4 freguesias ou menos não deveria haver freguesias com menos de 150 eleitores.

Se o legislador quisesse fazer uma reforma bem feita para o nosso país e que teria aceitação por parte da “Troika”, pois reduziria algumas centenas de freguesias bastaria legislar no sentido de extinguir as freguesias com menos de 150 eleitores e dar incentivos fortes às freguesias pequenas que entendessem agregar-se. Podia aproveitar também para pôr fim à descontinuidade de território de algumas freguesias e até criar algumas novas¹ O critério seria bem compreendido e certamente surtiria efeito. E até poderia ir mais longe, que era o de aplicar o critério do corte percentual mas apenas nos municípios com muitas freguesias e direcionado para as freguesias mais pequenas desses municípios.

Para bem perceber o erro da reforma basta ter em conta que, antes de 2013, mais de metade dos 308 municípios, mais precisamente 163, tinham 10 freguesias ou menos. Ora a que título se pode dizer que um município com 10 freguesias ou menos tem freguesias a mais? A que título reduzir freguesias nesses municípios, salvo as que tivessem poucos eleitores? Repare-se que os municípios portugueses têm em média 300 km² e em 300 km² cabem bem 10 freguesias.

Mas se se pensar que os restantes municípios tinham, na ocasião, um número enorme de freguesias também se erra, pois apenas 11 tinham 41 ou mais freguesias, 7 tinham entre 36 e 40; 11 tinham entre 31 e 35; outros 11 tinham entre 26 e 30; e 16 entre 21 e 25, ou seja, mais de 80% dos municípios (251) tinham 20 freguesias ou menos. Assim, pode dizer-se que apenas nos 56 municípios com mais de 20 freguesias tem sentido falar-se de freguesias a mais.

É verdade que com este critério não se teriam reduzido mais de mil freguesias, como se reduziu, mas poderia ter-se reduzido algumas centenas e, assim, para além de fazer a reforma bem feita, a “Troika” aceitá-la-ia perfeitamente até porque ela bem sabia (ou ficou a saber através da ANAFRE) que não era sobre as pobres das freguesias que pesava a responsabilidade da nossa crítica situação financeira.

¹ Bastava que o legislador tivesse presente os critérios a que obedeceu a profunda reforma territorial dos municípios, operada pelo Decreto de 6 de novembro de 1836, que reduziu para quase metade o número destes.

Para fechar esta matéria importa dizer que o legislador de então foi forte com os fracos e fraco com os fortes. Na verdade, o *Memorandum* mandava ao mesmo tempo reduzir significativamente o número de freguesias e municípios, mas com estes o legislador agiu timidamente e apenas determinou a sua extinção voluntária. E perante a recusa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira de executar a reforma, o legislador nem sequer foi capaz de extinguir nelas freguesias com menos de 150 eleitores. Cedeu em toda a linha.

Pode dizer-se, com firmeza, que as freguesias do continente e só do continente foram humilhadas. À freguesia em concreto pouco ou nada interessava, o que interessava era que os municípios cortassem freguesias.

2.3. Lei n.º 39/2021, de 24 de junho

Foi fácil, como sabemos, agregar freguesias sem qualquer respeito pelas suas características. Por que razão tem de ser difícil agora desagregar, desde que reúnam as condições necessárias de população e território, definidas na lei e os equipamentos mínimos?

Qual a necessidade de obrigar, por exemplo, a um exigente relatório financeiro para a criação de freguesias, quer para as que resultem de desagregação das uniões criadas em 2013 (o que se traduz numa restauração e não numa criação), quer as que venham a ser criadas efetivamente? As anteriores leis de criação de freguesias (Lei n.º 11/82, de 2 de junho e Lei n.º 8/93, de 5 de março) não faziam tal exigência.

A Lei n.º 11/82 exigia, no essencial, um mínimo não inferior a 500 eleitores e alguns equipamentos (artigo 6.º) e a Lei n.º 8/93, por sua vez, com a epígrafe correta, de “lei de criação de freguesias”, exigia um mínimo de 800 eleitores na freguesia a constituir, mínimo que subia nos municípios que tivessem maior densidade populacional até 2000 eleitores [artigo 5.º, n.º 1, alínea a)]. Exigia ainda um maior número mínimo para a criação de freguesias nas sedes de município e nos centros populacionais de mais de 7500 eleitores. Não havia nestas duas leis referência a um qualquer relatório financeiro.

Analisemos com mais detalhe a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho².

² Esta lei diz que “define o regime jurídico de criação, extinção e modificação de freguesias” (artigo 1.º), mas na realidade trata apenas da criação de freguesias. Diz ainda no mesmo artigo que “revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 11 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias”. No entanto, esta lei já cumpriu a sua missão e esgotou a sua vigência há muito tempo. Revogar esta lei seria revogar a reorganização administrativa que ela fez o que não é seguramente o que o legislador pretendeu. O que se passou foi que a Lei n.º 11-A/2013 caducou, pois o facto que a

2.3.1. *Aspetos mais positivos*

- *População:*

Ela exige para a criação de freguesias, ainda que essa criação se traduza numa mera restauração de freguesias extintas em 2013, um número mínimo de 750 eleitores, o que é uma exigência razoável, tendo em conta que uma freguesia com pouco eleitores não tem condições para exercer devidamente a sua missão. Este número mínimo baixa para 250 eleitores nos territórios do interior que a lei identifica através da Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, o que igualmente se compreende, pois no interior do nosso país a densidade populacional é muito menor, sendo o número exigido ainda suficiente para que a freguesia possa ter vida própria e cumprir a sua missão (artigo 7.º). A lei traça em termos de população um conceito de freguesia que está de acordo com a nossa tradição de quase dois séculos.

- *Sede:*

Também é positivo que a lei exija que a freguesia a criar tenha (ou prove vir a ter) uma sede instalada em edifício adequado, pois não se compreende bem uma freguesia sem sede própria [artigo 5.º, n.º 1, alínea b)].

- *Funcionário:*

A exigência de um funcionário com vínculo de emprego público parece-nos razoável, pois não se compreende que uma freguesia não tenha ao seu serviço alguém que abra a sede diariamente pelo menos num período do dia, faça o serviço de secretaria, cuidando da correspondência, do atendimento dos fregueses que não seja necessário fazer com os eleitos, da preparação das reuniões e do muito trabalho que uma freguesia implica, libertando os eleitos dessas tarefas.

Para freguesias mais pequenas talvez não seja necessário um funcionário a tempo inteiro e, por isso, um funcionário a meio tempo bem poderia cumprir as exigências da lei. Aliás, deveria ser permitido que um funcionário pudesse exercer funções em duas freguesias de modo a ter trabalho a tempo inteiro e a remuneração correspondente.

determinou (a reorganização administrativa do território das freguesias) já ocorreu com as eleições de locais de 2013.

- *Equipamentos:*

Também se compreende que a lei exija que a freguesia a criar, seja por restauração da existente antes de 2013, seja por verdadeira criação, possua um conjunto de equipamentos que revelam já constituir uma comunidade local com vida própria tais como um equipamento desportivo, um equipamento cultural, um parque ou jardim público com equipamento lúdico ou de lazer infantojuvenil e outros (artigo 5.º).

2.3.2. *Aspetos negativos*

- *História e identidade cultural:*

Já não se compreende que a lei exija para as freguesias a criar por restauração que elas provem ter uma “história e identidade cultural que patenteie a sua individualidade específica e característica no âmbito do município e face às demais freguesias”, pois as freguesias a restaurar tiveram já quase todas elas secular existência (até 2013) que deu origem a uma história e identidade próprias. E mesmo as que foram criadas mais recentemente tiveram de fazer prova dessa história e identidade por ocasião da sua criação. De qualquer modo, essa exigência deve ser considerada cumprida com breves linhas inseridas na proposta de criação.

- *Relatório financeiro e 30% do Fundo de Financiamento das Freguesias:*

A lei exige para a freguesia a criar “eficácia e eficiência da gestão pública” [artigos 4.º, n.º 1, alínea *b*), e 6.º, n.º 1] o que é algo que, em bom rigor, cabe à freguesia, uma vez criada, revelar. No entanto, a lei quer, mesmo antes da criação, que seja elaborado um “relatório financeiro resultante da aplicação prospetiva da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais”.

A lei não poderia ser mais vaga, deixando nas mãos dos que têm de cumprir esta norma a tarefa de a interpretar devidamente, sendo certo que a última palavra sobre a matéria cabe à Assembleia da República, através do seu grupo de trabalho sobre as freguesias³.

Seria muito mais razoável que a lei, fazendo *jus* ao nome que ostenta de criação, modificação e extinção de freguesias, tivesse previsto a extinção de freguesias que ao longo de um certo período não demonstrasse viabilidade económico-financeira.

³ Vale a pena a este propósito ler o artigo de PEDRO MOTA E COSTA neste número da *Revista das Freguesias*.

E a lei exige ainda mais. Exige que a freguesia a criar tenha uma participação mínima de 30% no Fundo de Financiamento de Freguesias (FFF) que cabe à freguesia ou freguesias de origem. E se esta percentagem já pode ser difícil de obter quando está em causa apenas a desagregação de duas freguesias (e mesmo aqui bem pode suceder que a freguesia de origem seja muito grande, dificultando os 30% da freguesia a criar, ainda que esta seja uma verba bem aceitável para uma freguesia normal) já aumenta enormemente a dificuldade de criação quando estão em causa três ou mais freguesias. A percentagem do FFF não deveria ser o critério decisivo, mas sim o total da verba para a freguesia a criar.

A preocupação do legislador parece ter sido criar dificuldades. Veja-se a este propósito o que a Lei n.º 142/85, de 18 de novembro, estabelece para a criação de municípios em matéria financeira. O artigo 3.º diz esta coisa bem simples que deveria ser aplicada à criação de freguesias: “Não poderá ser criado nenhum município se se verificar que as suas receitas, bem como as do município ou municípios de origem, não são suficientes para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas”.

- Vontade política da população:

Concebe-se que a lei exija a prova da vontade política da população da freguesia a criar. O que não se concebe é que a lei ponha a demonstração da vontade dessa população nas mãos de cidadãos que não fazem parte da freguesia, como sucede por aplicação do artigo 9.º da lei. Com efeito diz a lei que a prova dessa vontade política afere-se pela votação positiva (maioria absoluta ou maioria simples) das assembleias de freguesia envolvidas no processo, ou seja, das assembleias da ou das freguesias de origem o que significa que é a vontade desta ou destas que conta e não a vontade da população da freguesia a criar a qual só poderia ser devidamente aferida, quando houvesse dúvidas, por uma petição subscrita por um elevado número de eleitores e, no limite, por um referendo em que participariam apenas os eleitores residentes no território da freguesia a criar. E a que título é chamada a assembleia municipal para atestar a vontade política da freguesia a criar? Como acede ela a esse conhecimento?

- Inconstitucionalidade:

Mas o mais grave é o facto de esta lei violar flagrantemente a Constituição.

Esta determina no seu artigo 164.º, alínea *n*), que a Assembleia da República (AR) tem competência exclusiva, sob a forma de reserva absoluta, para legislar, no continente, sobre a criação extinção e modificação de freguesias e o respetivo regime jurídico. Isto significa não só que apenas ela pode aprovar a lei-quadro de

criação, extinção e modificação de freguesias, mas também que apenas ela tem poder para criar, extinguir ou modificar freguesias.

Acresce que o alcance deste preceito vai mais longe. A AR não pode repartir este seu poder com nenhum outro órgão. Não pode, como fez nesta lei, partilhar o poder de criar uma freguesia nem com a freguesia de origem, nem com a assembleia municipal do município onde se integrará a freguesia.

A Constituição não o permite.

Tenha-se presente que pela Lei n.º 39/2021 a vontade da freguesia de origem impõe-se à vontade da AR. Se a assembleia de freguesia travar a criação de uma freguesia, a AR tem de se submeter. E também a assembleia municipal tem o poder de travar.

Isto nunca foi assim. A posição da freguesia ou freguesias de origem constituía um mero parecer, que deveria ser tido em conta pela AR, mas que não passava de um parecer, podendo ser contrariado.

Nenhuma freguesia pode ser criada (criada mesmo ou apenas restaurada, que é o que vai suceder agora, pois não está na agenda a criação de novas freguesias) sem que tal seja permitido pela assembleia de freguesia de origem e depois pela assembleia municipal do concelho em que a freguesia a restaurar se integra.

Isto era como se houvesse uma lei que estabelecesse que a criação de um município dependeria da vontade da assembleia municipal do município de origem. Só raramente tal aconteceria. Aliás, a lei de criação de municípios que está em vigor não tem um tal regime.

3. Futuro – alguns desafios

3.1. ANAFRE

As freguesias têm uma associação que as representa e onde se podem livremente integrar que é chamada a dar-lhes o maior apoio possível.

Deve lutar pelos direitos das freguesias na organização administrativa portuguesa como tem feito incessantemente e ter uma organização descentralizada para estar mais próxima das freguesias associadas, prestando-lhe o apoio técnico, contabilístico e jurídico de que precisam, através de pessoal qualificado avençado. Para este último efeito precisa apenas de ter estruturas leves, uma sala onde possam ser recebidos eleitos ou funcionários de freguesias, ajudando a resolver os seus problemas. As freguesias sentiriam a ANAFRE ainda mais próxima e os custos que tal estrutura acarretaria seria largamente compensada pelos benefícios que traria.

3.2. Plenário de cidadãos eleitores

As freguesias permitem a democracia direta pelo menos naquelas com pouca população e deveria ser permitida a substituição da assembleia de freguesia pelo plenário de cidadãos eleitores, naquelas com menos de 300 eleitores.

Nestas pequenas freguesias é muitas vezes difícil arranjar duas ou mais listas para concorrer e o plenário de cidadãos eleitores valoriza a posição dos eleitores da freguesia e facilita a eleição do presidente da junta e dos vogais. Lembremo-nos que um plenário de uma freguesia com 300 eleitores pode reunir validamente desde que estejam presentes 30 desses eleitores.

3.3. Páginas web

Cada freguesia deve ter a sua página *web* bem organizada e atualizada com o apoio da ANAFRE, se necessário, que oferecerá uma página modelo.

Não se compreende que uma freguesia se contente com o “Facebook” ou algo semelhante, por pequena que seja.

Uma página *web* é um livro aberto donde consta a “história administrativa da freguesia”, o seu território (superfície e freguesias vizinhas, indicando o concelho de que fazem parte, especialmente se forem de concelho diferente); a sua população e eleitores (evolução), os órgãos, com um espaço dedicado à assembleia de freguesia (composição, sessões e actas) e outro à junta de freguesia (composição, sessões, actividades e actas); pessoal ao serviço.

3.4. Censo da população da freguesia

Em Espanha, e nos termos do artigo 16.º da Lei de Bases do Regime Local, o “padrón municipal” é o registo administrativo no qual constam os moradores de um município. Os seus dados constituem a prova da residência no município e do domicílio habitual no mesmo. Acrescenta que as certidões que se passem desses dados têm caráter de documento público e fazem fé para todos os efeitos administrativos. A inscrição no “padrón municipal” conterà obrigatoriamente os seguintes dados: nome e apelidos; sexo; domicílio habitual; nacionalidade; lugar e data de nascimento; número de documento nacional de identidade ou documento equivalente, tratando-se de estrangeiros⁴.

⁴ Ver ANDREA GARRIDO JUNCAL, in *Revista de Direito Local*, n.º 32, abril/junho de 2024, Braga, AEDREL.

Deveríamos ter algo de semelhante entre nós e a melhor base para a recolha deveria ser, a nosso ver, a freguesia, ainda que com recurso aos meios tecnológicos mais avançados.

Este registo não só permitiria conhecer a evolução demográfica de cada freguesia e, ao mesmo tempo, de cada município com mais rigor e isso é importante para tomar as medidas mais adequadas a todos os níveis de governo, por exemplo, em matéria de despovoamento ou sobrepovoamento, mas também contribuiria para fortalecer a proximidade.

Deve ter-se presente, a este propósito, que conhecer as pessoas de um território por parte dos eleitos, mais do que um direito, é um dever e que devidamente tratados os dados obtidos, como a lei manda em Espanha e deve mandar no nosso país, não constitui nenhuma intromissão na vida privada dos moradores, pois que não há um direito a residir numa freguesia ou num município incógnito.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA
*(Professor Catedrático Jubilado da Escola de Direito e
Investigador do JusGov da Universidade do Minho)*

As alterações “escondidas” e a nova dinâmica dos procedimentos administrativos

1. Alterações “escondidas”

Seguindo de muito perto, no presente artigo, o que já dissemos noutra ocasião^{1/2}, o Código do Procedimento Administrativo (CPA) conheceu, em 2023, a segunda alteração, desde o seu nascimento em 2015.

Como não há atividade administrativa sem procedimento, o CPA é, juridicamente e na prática administrativa, um dos principais instrumentos jurídico-legislativos do Direito Administrativo e da vida quotidiana das entidades públicas, incluindo das freguesias, que, sem os mesmos recursos de outros entes públicos, estão sujeitas à lei “da mesma forma”, pelo que, no seu *dia-a-dia*, aplica este principal instrumento aos procedimentos administrativos comuns³.

Tendo em conta esta importância prática e jurídica, foi com total espanto que vimos esta segunda alteração surgir “às escondidas”, num diploma que versa sobre procedimentos especiais ambientais e, como tal, é conhecido como *Simplex Ambiental*, concretizado no Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro⁴.

Enfim, um diploma especial que contém tão importantes alterações do procedimento administrativo comum (uma técnica legislativa repudiamos...), e que aqui visitaremos de forma sucinta.

¹ Em CARLOS JOSÉ BATALHÃO, Alterações escondidas ao Código do Procedimento Administrativo e seu impacto na gestão do procedimento, *Revista Municipalismo*, da ATAM.

² Sobre as alterações de 2023 ao CPA, ver *Revista de Direito Administrativo*, n.º 18, da AAFDL.

³ Recorde-se que, quanto aos designados procedimentos administrativos especiais, o CPA apenas se aplica subsidiariamente, como expressamente decorre do n.º 5 do artigo 2.º.

⁴ Procede à “*reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais*”, através de um conjunto de medidas de redução dos encargos e simplificação dos procedimentos administrativos respetivos, conforme identifica no “objeto” do diploma (no seu artigo 1.º).

2. Vigência

O Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, foi, entretanto, já objeto da Declaração de Retificação n.º 7.º-A/2023, de 28 de fevereiro⁵, que *retifica* designadamente a norma do artigo 38.º, n.º 2, de onde resulta que as alterações ao Código do Procedimento Administrativo entraram em vigor no dia 1 de março de 2023, conforme dispõe a norma geral de *produção de efeitos* prevista nesse artigo 38.º do Decreto-Lei.

Assim, conjugada com o disposto no n.º 1 do artigo 35.º (“*Normas Transitórias*”), que estipula expressamente que as alterações legislativas se aplicam aos *procedimentos administrativos em curso*, temos a nova redação dos artigos 62.º, 92.º, 108.º, 117.º, 121.º, 128.º e 130.º do Código do Procedimento Administrativo entraram em vigor no dia 1 de março de 2023 e aplicam-se aos procedimentos administrativos então em curso.

Já o artigo aditado ao Decreto-Lei n.º 135/99 (artigo 28.º-B), e que respeita a uma matéria tão importante como a dos *atos tácitos* (no novo normativo prevê-se a certificação e o respetivo procedimento, dos deferimentos tácitos e de comunicação prévia com prazo sem pronúncia da entidade competente), entrou em vigor em 01 de janeiro de 2024 (conforme o n.º 2 do artigo 38.º retificado).

3. Enquadramento e celeridade a todo o custo

Como dissemos, não há atividade administrativa sem procedimento administrativo, pelo que, quando a *sucessão ordenada de atos e formalidades* em que se substancia (cf. artigo 1.º, n.º 1) se torna cada vez mais rápida, por imposição legal, percebemos que estas alterações de 2023 (na senda, aliás, das de 2020⁶) são *de peso*.

Efetivamente, toda a atividade administrativa é – ou deve ser – procedimentalizada, com exceção de casos especialíssimos de *estado de necessidade*⁷, pelo que o procedimento administrativo legitima a atividade administrativa, de tal forma que lhe “*é hoje pacificamente reconhecido o papel central que, na moderna dogmática*

⁵ Em rigor, o Decreto-Lei n.º 11/2023 foi até objeto de duas Declarações de Retificação, pois teve, ainda, a n.º 12-A/2023, esta que nenhuma influência tem no tema aqui em análise.

⁶ Introduzidas pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

⁷ Em que a urgência imperiosa na tomada de decisão prevalece sobre as regras procedimentais, sobre a regular instrução de um procedimento, palco principal de recolha de informação e de provas, de atuação do princípio do contraditório, de diálogo e procura da consensualidade, de defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e de ponderação de todos os interesses, públicos e privados, em causa em cada caso concreto.

do *Direito Administrativo...*⁸ representa. Assim, a generalidade das decisões das freguesias, designadamente os seus atos administrativos e os regulamentos, mas também a maioria dos contratos, é o produto de um procedimento administrativo, com formalidades e regras próprias.

Esta “*ideia de legitimação pelo procedimento vai ao encontro dos valores do Estado de Direito. Nele, a legitimação das decisões públicas surgem pelo procedimento, que assim acresce à legitimidade democrática, decorrente da eleição através do voto, e à legitimidade material, decorrente da legalidade e do mérito das decisões*”⁹, o que significa que a prossecução do interesse público (no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares) é realizada através de procedimentos em que são identificados, valorados e ponderados imparcialmente todos os interesses, públicos ou privados, em presença, em que existe uma participação variada (de indivíduos, operadores económicos, instituições, entidades públicas, etc.) e em que, na maior parte dos casos, a Administração tem de escolher, de entre várias alternativas, a melhor decisão - a mais correta e a mais eficaz, pois só essa “única” decisão corresponde à prossecução do interesse público tal como pensada no artigo 4.º do CPA: é a “única decisão correta” que nos fala MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹⁰.

Estabelece-se, pois, entre todos os interessados e a Administração, uma *relação jurídica procedimental*, onde “o decurso do procedimento sequencia toda uma série de situações jurídicas que posicionam os sujeitos públicos e privados envolvidos perante os atos e formalidades que naquele se sucedem”¹¹, o que implica que o procedimento conheça várias fases, destacando-se a da *instrução*, para recolha de informação e de provas que permita à Administração (em cooperação com os particulares, nos termos do dever de cooperação e boa-fé procedimental imposto no artigo 60.^{o12}) a descoberta da verdade material e a correta fixação dos pressupostos da decisão administrativa – a freguesia é a “dona” do procedimento administrativo, pois em causa está a prossecução dos respetivos interesses públicos, cabendo-lhe o dever de averiguação de todos os factos, conforme imposição do artigo 115.º, n.º 1: conforme Acórdão do STA de 18/05/2004, que aqui, com as devidas adaptações,

⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Procedimento Administrativo*, em “Teoria Geral do Direito Administrativo – o Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo”, Almedina 2015 – 2.ª Edição, p. 73.

⁹ ISABEL CELESTE FONSECA, “O Procedimento Administrativo no (novo) CPA: dúvidas sobre a sua subalternização perante o ato e o processo”, em *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 05, janeiro/março 2015, AEDREL, p. 27.

¹⁰ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *cit.*, pp. 81 e 82.

¹¹ SÉRVULO CORREIA, anotação 1 ao artigo 65.º, em *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina 2016, p. 151.

¹² Ver comentários a estes dois normativos, em CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, 2.ª Edição, Porto Editora, 2017, pp. 112 e 113.

citamos, “o princípio que domina a matéria da prova no procedimento administrativo é o dever de averiguação da verdade material que (o artigo 115.º) faz impender sobre a Administração e que lhe exige, em todos os casos, uma atitude pró-ativa que se não compadece com a exigência exclusiva de prova pré-constituída, nem com a determinação de os intervenientes particulares juntarem documentos e/ou outros elementos, antes impõe a realização de diligências capazes de conduzir ao apuramento da verdade dos factos necessários para a decisão de modo que assegure a prossecução do interesse público em harmonia com o respeito dos direitos e interesses legítimos dos particulares”.

Daí que sempre tenhamos dado particular importância às várias fases procedimentais, umbilicalmente ligadas, mas distintas e “separadas” umas das outras (pois têm fins e objetivos específicos), tal como sempre as conhecemos:

- Fase inicial;
- Fase da instrução;
- Fase da audiência prévia (saneamento);
- Fase da decisão;
- Fase integrativa de eficácia.

Ora, é aqui, que as alterações de 2023 se revelam algo atabalhoadas, reduzindo vários momentos procedimentais e, até, fases, a um “momento único”, confundindo os tais fins e objetivos específicos de cada fase, numa compressão do procedimento que, uma vez mais, tem a ver (pelo menos, na prática) com fatores de celeridade, a que o legislador parece muito sensível (recorde-se que a primeira alteração ao CPA, em 2020¹³, teve como evidência a redução de quase todos os prazos que o Código estipulava, a começar pelo prazo de decisão ou prazo do

¹³ Operada pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, que introduziu os meios telemáticos e encurtou substancialmente quase todos os prazos previstos no CPA, e que foi muito marcada pela experiência pandémica da COVID-19.

Foram, então, alterados os artigos 23.º, 24.º, 25.º, 29.º, 64.º, 92.º, 112.º a 114.º, 128.º e 198.º (cf. artigo 8.º da Lei) e aditado o artigo 24.º-A (sobre realização de reuniões por meios telemáticos).

As alterações dos artigos 23.º, 24.º, o novo 24.º-A, 25.º, 29.º, 112.º e 113.º tiveram a ver com a introdução da previsão dos meios telemáticos para a realização das reuniões dos órgãos colegiais e, portanto, com as devidas adaptações que tal possibilidade implica quanto à sua convocação, quórum, processo administrativo eletrónico, etc.; enquanto que, as demais incidiram sobre os prazos, encurtando-os substancialmente: 1) o prazo para a emissão de pareceres: em regra 20 dias (artigo 92.º), em vez dos 30 que até então vigorava (com a alteração de 2023, reduziu-se ainda mais, para 15 dias, como aqui veremos); 2) prazo para notificação: prazo supletivo de 5 dias em vez dos então 8 dias (artigo 114.º); 3) prazo para conclusão do procedimento: 60 dias para os de iniciativa particular em vez de 90 dias, e, para os de iniciativa oficiosa, 120 em vez dos 180 dias (artigo 128.º); e, 4) para decisão de recurso hierárquico nos casos em que haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares: passou de 90 para máximo de 60 dias (artigo 198.º).

procedimento, que foi então reduzido, nos de iniciativa dos particulares, de 90 para 60 dias, e nos oficiosos, de 180 para 120 dias...).

Na verdade, desde a génese do CPA de 2015 que ficou evidente o objetivo de o procedimento do ato ser o instrumento adequado para a Administração alcançar a *decisão legal, justa e em prazo razoável*¹⁴, mas esse prazo razoável que o legislador define – e encurtou substancialmente em 2020 – é cada vez mais apertado, e, embora agora em 2023 não tenha atacado prazos (exceto o da emissão de pareceres, do artigo 92.º, que volta a ser alterado, agora de 20 para 15 dias), o que é certo é que as alterações introduzidas acabam por “lá ir ter”, conforme resulta, paradigmaticamente, por exemplo, da alteração ao n.º 5 do artigo 122.º, pois, presentemente, e pela primeira vez, o prazo dado para audiência prévia não suspende o prazo do procedimento, ficando o “cronómetro” a contar, mesmo que a fase da instrução já tenha terminado e se estar, então, apenas, na fase do saneamento e participação dos interessados na tomada da decisão administrativa...

Enfim, alterações importantes, apesar de *cirúrgicas*, que, admite-se, advêm da pressão sentida de se tornar a Administração cada vez mais eficiente, económica e célere¹⁵, partindo de alguns entraves e resistências que a prática administrativa demonstrava, em desconformidade com os ditames do próprio Código.

4. As alterações de 2023

Esta segunda alteração ao CPA, abarca novamente os artigos 92.º e 128.º (cuja redação já havia sido alterada em 2020) e, agora, também, os artigos 62.º, 108.º, 117.º, 121.º e 130.º.

São alterações de importância prática e jurídica inegável, uma vez mais na senda da *fixação* do legislador com a *decisão legal, justa e (sobretudo) em prazo razoável*, de tal forma que volta a introduzir, particularmente, fatores de celeridade procedimental (ainda que, segundo o próprio, as intenções sejam outras), pois é evidente que acelerou e afunilou o procedimento.

a) Balcão único eletrónico

Começando pelo “novo” artigo 62.º, nele se clarifica agora que os prazos dos procedimentos que se desenvolvem em *balcão eletrónico* iniciam a sua contagem

¹⁴ Baste ler os artigos 58.º, 59.º e 60.º, bem como o artigo 115.º, n.º 1.

¹⁵ Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, cit., p. 11.

com a mera submissão do requerimento – o que é relevante, por exemplo, para casos em que exista deferimento tácito (ver artigo 130.º); por outro lado, vem ainda “alargar” as tarefas possíveis dos balcões eletrónicos, que asseguram a emissão automatizada de atos meramente certificativos e a notificação de decisões que incidam sobre os requerimentos formulados e podem proceder à emissão automatizada de atos: com isto, não há um alargamento do número ou tipo de atos autonomizáveis, mas a mera previsão genérica da sua possibilidade, a definir em concreto, de forma a que seja assegurado o cumprimento mínimo de outras normas basilares de Direito Administrativo¹⁶.

b) Pareceres

O legislador volta a alterar o artigo 92.º relativo a *pareceres*, deixando de se prever regras distintas para pareceres vinculativos e não vinculativos.

Estipula-se, agora, novo prazo encurtado para emissão de pareceres: 15 dias, findo os quais deve o procedimento prosseguir e ser decidido (atente-se que esta solução também continua prevista no artigo 119.º, n.º 2, para a falta de prova solicitada aos interessados, numa coerência que julgamos importante para a interpretação de outras alterações, conforme daremos nota *infra*).

E estes 15 dias são contados *de forma igual* quando há vários pedidos de parecer, terminando exatamente no mesmo dia para todos, pois, o novo n.º 2 exige que o responsável pela direção do procedimento¹⁷ solicite em simultâneo a emissão de todos os pareceres a que haja lugar, logo que estejam reunidos os pressupostos para tanto. É a tal redução para “momento único” que o legislador veio impor em várias situações (que veremos)...

E por fim, introduz uma inovação substancial no n.º 7, ao estabelecer que o parecer *não pode ser emitido* após o decurso daquele prazo¹⁸. Pois bem, é aqui que as dúvidas práticas se podem levantar, pois o legislador refere “15 dias para emissão”, e não “para receção” pela entidade “dona do procedimento” e que

¹⁶ Como bem elucida ZIBAIA DA CONCEIÇÃO, em “*Automatização da atividade administrativa: promessa ou realidade? As alterações ao artigo 62.º do CPA*”, Revista de Direito Administrativo, n.º 18, AAFDL, pp. 53 e ss.

¹⁷ Sobre esta figura, ver artigo 55.º e respetivas anotações em CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código Procedimento Administrativo...*, cit., pp. 108 e ss., nomeadamente o quadro da p. 109 com as funções que competem ao diretor do procedimento e outras que continuam a pertencer em exclusivo ao órgão decisor, numa *bicefalidade* do procedimento administrativo que é, claramente, sua característica.

¹⁸ No Preâmbulo do diploma legal, o legislador refere expressamente que “a entidade responsável pelo procedimento fica obrigada a avançar com o mesmo assim que esse prazo seja ultrapassado, em vez de insistir na solicitação do parecer ou de continuar a aguardar pelo mesmo”.

aguarda o parecer para melhor decidir (recorde-se que em lado algum se prevê que a solicitação do parecer suspende qualquer prazo, pelo que a instrução do processo deve continuar enquanto se aguarda o mesmo, cumprindo-se assim o *dever de averiguação* imposto no artigo 115.º, o que permitirá decidir sem o parecer, conforme imposição do novo n.º 5 do artigo 92.º).

Portanto, a dúvida que o novo artigo 92.º coloca na prática tem a ver com o *parecer recebido pela entidade que o solicitou, para lá dos 15 dias...* (nomeadamente, se, entretanto, a decisão já tiver sido tomada e notificada ao requerente). É que o parecer pode até ter sido emitido antes dos 15 dias (comprovável, por exemplo, pela data da sua assinatura eletrónica), conforme impõe a lei, mas ser recebido pela entidade que o solicitou e pelo diretor do procedimento muito depois desse prazo¹⁹...

É, assim, que se colocam vários cenários, designadamente:

1) O parecer obrigatório solicitado pela freguesia, foi emitido dentro dos 15 dias mas recebido muito depois, quando a freguesia já havia decidido favoravelmente uma pretensão, vindo posteriormente o parecer desfavorável por violação de alguma norma legal ou regulamentar: nestes casos, à partida, e independentemente da discussão da tempestividade do parecer, o ato praticado pelo órgão da freguesia deve ser anulado, nos termos e com as consequências previstas no artigo 168.º, pois em causa está a (i)legalidade do ato (e não a sua oportunidade, conveniência ou mérito – não estamos, pois, perante qualquer revogação do ato administrativo, mas sim anulação – cf. artigo 165.º);

2) O parecer obrigatório solicitado pela freguesia, foi emitido dentro dos 15 dias, mas recebido muito depois, quando a freguesia já havia decidido desfavoravelmente uma pretensão: neste caso, o parecer “negativo” já não teria qualquer influência, pois implicaria, igualmente, o mesmo sentido decisório. E mesmo no caso de o parecer ser favorável, em princípio, também não alteraria a decisão de indeferimento, pois esta terá tido, à partida, fundamento noutras normas e competências que não as que estavam em causa no parecer da entidade exterior à freguesia;

3) Por fim, o caso em que o parecer obrigatório solicitado pela freguesia não foi emitido nem recebido dentro dos 15 dias previstos no n.º 3, mas muito depois, embora a freguesia ainda não tenha praticado o ato administrativo: se o parecer for de sentido desfavorável, pode-se aproveitar os seus fundamentos (de indefe-

¹⁹ Como teria sido fácil colocar aqui, neste artigo 92.º, evitando estes problemas que se adivinham, uma norma semelhante à dos atos de deferimento tácito, do n.º 2 do artigo 130.º, que refere expressamente “*se a notificação não for expedida até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo*”.

rimento), mas não se pode remeter para o parecer, pois este não se encontra nos termos legais, por violação da imposição do n.º 7 do artigo 92.º, dado que não foi sequer emitido no prazo legal. Ou seja, não é o parecer, mas o seu conteúdo, que servirá de suporte à motivação do ato da freguesia.

c) Alguns mecanismos de aceleração procedimental

Depois, o legislador dedica-se a um conjunto de regras formais e procedimentais, visando uma aceleração procedimental bem perceptível nos “novos” artigos 108.º, 117.º e 121.º, admitindo-se que o faz por conhecer a prática administrativa, de supostas “suspensões” de prazos, apesar de o CPA não as prever, nem as autorizar (note-se que o princípio da adequação procedimental vertido no artigo 56.º não pode ter esta interpretação lata de prever suspensões de prazo onde a lei não as admite).

Contudo, fá-lo de forma, permita-se, atabalhoada, misturando fases procedimentais distintas e que têm uma utilidade diferenciada na economia procedimental. Aqui, o legislador não mexe nos prazos, mas na sucessão ordenada de atos e formalidades que constituem o procedimento (cf. artigo 1.º, n.º 1), afunilando certas formalidades próprias de fases distintas do procedimento num “momento único”.

– Artigo 108.º

Aparece um novo n.º 2, que determina que, para efeitos do suprimento de irregularidades do requerimento, por falta dos elementos obrigatórios impostos no n.º 1 do artigo 102.º [alíneas *a*) e *e*), pois as alíneas *f*) e *g*), como se percebe, são apenas exigidas se o requerente assim o pretender], o respetivo convite seja *efetuado segundo os trâmites previstos no artigo 117.º e, quando haja lugar a solicitação de prova aos interessados, no mesmo momento que esta.*

Significa que, ao compactar num único momento o *convite* (efetuado nos termos do artigo 117.º) a endereçar pelos “serviços” aos interessados para suprimento de irregularidades do requerimento (cf. artigo 108.º, n.º 1) e, quando haja lugar, para solicitar provas (cf. artigo 117.º), o legislador está a atirar para a *fase de instrução* (solicitação de provas aos interessados nos termos do artigo 117.º) o que ocorria – e deveria ocorrer – na fase inicial do procedimento (o suprimento das irregularidades do requerimento inicial)²⁰, quando, até agora, esta regularidade

²⁰ De acordo com o que consta do Preâmbulo do diploma legal, é essa a pretensão do legislador, ou seja, determinar “que a prática de certos atos deve ser concentrada e realizada simultaneamente, por forma

“inicial” era fundamental, pois o não suprimento poderia gerar a extinção do procedimento...

Significa, pois, que perante qualquer irregularidade do requerimento inicial, designadamente por não conter os elementos obrigatórios identificados no n.º 1 do artigo 102.º, a entidade administrativa deverá prosseguir o procedimento, como se estivesse “tudo bem”, e proceder, designadamente, à sua instrução, pois, em princípio, apenas nesta fase pode *incomodar* os interessados, dado que é aí que, na esmagadora maioria dos casos, tem noção se a instrução do processo impõe a solicitação de prova aos interessados (recorde-se que o dever de averiguação é da Administração, nos termos do artigo 115.º, e que o particular tem apenas um ónus de apresentação de prova, nos termos do artigo 116.º).

Pois bem, misturando as fases (inicial e de instrução), o legislador prevê uma *única solicitação* (o que, obviamente, vai depender das circunstâncias do caso concreto), num “2 em 1” que, adivinha-se, trará, seguramente, algumas dificuldades para a prática administrativa²¹.

Não obstante, mantém-se o dever de os órgãos e agentes administrativos suprirem oficiosamente as deficiências dos requerimentos, conforme n.º 3 daquele normativo, o que pode ter levado o legislador a pensar que, durante a instrução, provavelmente este suprimento oficioso poderá ser possível, daí atirar para esta fase a hipótese de o solicitar (no caso de não ter sido possível oficiosamente).

– Artigo 117.º

Com a mesma *ratio* e dando alguma coerência às alterações, o novo n.º 2 do artigo 117.º passa a prever também a tal *única solicitação* aos interessados²², alargando o seu âmbito: para além do pedido de informações, documentos ou coisas e de elementos complementares, a sujeição a inspeções ou o pedido de prestação de provas aos interessados (como já ocorria até agora), nos termos do n.º 1, junta-se agora o convite do interessado ao *aperfeiçoamento do pedido*, que era, até ao

a que o procedimento não fique sucessivamente parado enquanto se aguarda pela resposta ou pronúncia do interessado”.

²¹ Ver CLÁUDIA SOFIA DE ALMEIDA MONTEIRO, em *as (mais) recentes alterações ao Código do Procedimento Administrativo: implicações (ou pretensas simplificações) no início e na instrução do procedimento*, Revista de Direito Administrativo n.º 18, *cit.*, pp. 59 e ss.: para esta autora, o princípio do inquisitório e o princípio da adequação procedimental (artigos 58.º e 56.º, respetivamente), podem fundamentar a exceção ao “convite único”.

²² No Preâmbulo do diploma consta expressamente o objetivo de “evitar que as entidades incumbidas de realizar procedimentos administrativos [...] se façam valer de expedientes procedimentais para suspender os prazos de decisão”, pelo que passam a apenas poder “solicitar por uma única vez” nova prova.

presente, feito no início do procedimento, ao abrigo do “anterior” artigo 108.º. Porém, surge aqui uma aparente incoerência entre as novas redações destes dois artigos, pois, note-se, o disposto no n.º 1 do artigo 108.º (cuja redação se mantém) refere-se à não satisfação do disposto no n.º 1 do artigo 102.º (ou seja, a qualquer deficiência do requerimento), o que vai muito para além do mero *aperfeiçoamento do pedido*, a que se refere o novo artigo 117.º, n.º 2, relativo, apenas, à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 102.º e não aos outros elementos obrigatórios do requerimento inicial. Deve, pois, interpretar-se que o convite em causa, conjugando com o disposto no novo n.º 2 do artigo 108.º, se refere a todos os elementos obrigatórios previstos no n.º 1 do artigo 102.º, concretizando-se a tal compactação procedimental para “*momento único*” (preocupação transversal a várias alterações, como vemos).

Acontece que o legislador não ficou por aqui, e acrescentou ao normativo, ainda, o n.º 4, onde expressamente estipula que tal *solicitação única* pode levar à suspensão do prazo do procedimento (cf. artigo 128.º), o que é uma raridade em todo o CPA (como já o deixamos exemplificado, designadamente quanto aos pareceres e audiência prévia, onde esta suspensão não ocorre). Efetivamente, estipula-se que, tendo havido aquela *solicitação única*, “*a partir do décimo dia após a sua receção pelo interessado sem que este as observe*” se suspende a contagem de prazos, o que, na nossa opinião, deve ser devidamente conjugado, desde logo, com o disposto no artigo 108.º, mas também (essencialmente) com o artigo 119.º (e respetiva diferenciação prevista nos seus n.ºs 1 e 2, por um lado, e 3, por outro), bem como com o dever legal de decidir, tal como previsto no artigo 13.º (como princípio geral da atividade administrativa).

Na verdade, o artigo 117.º está, agora, dividido em dois (eram duas fases distintas do procedimento até agora):

1) Convite para *suprimento de irregularidades ou deficiências* do requerimento (e não apenas, como consta do n.º 2, para *aperfeiçoamento do pedido*), nos termos conjugados dos artigos 108.º e 117.º, n.º 2;

2) Notificação ao interessado para *solicitação de provas*, nos termos do artigo 117.º, n.º 1, o que teve sempre as consequências previstas no artigo 119.º, mas que, agora, terá de ser equacionado face às alterações legislativas.

Assim, temos novamente de colocar vários cenários:

a) Se o convite for formulado ao interessado para *suprimento de irregularidades ou deficiências* do requerimento (artigos 108.º e 117.º, n.º 2), então, o não suprimento passado 10 dias (note-se que o prazo dado pode ser superior, mas o legislador olvida este “*pormenor*”, e fixa o prazo a partir do qual se suspende) justifica a suspensão do prazo, ficando suspenso o dever e decidir (pois o requerimento que

gerou este dever é irregular ou deficiente). Portanto, o n.º 4 do artigo 117.º faz sentido para os casos do artigo 108.º;

b) Quando é solicitada *prova ao interessado* (não estamos, portanto, a reportar-nos ao suprimento de deficiências do requerimento), nos termos do artigo 117.º, o dispositivo que atua (e deve atuar) é aquele que especificamente está previsto para a *falta de prestação de provas* (o artigo 119.º), pelo que há que perceber se a prova solicitada é meramente importante (podendo, sem ela, ser decidida a pretensão do requerente, pois a instrução já efetuada assim o permite, como acontece com a falta dos pareceres nos termos do artigo 92.º) ou, antes, absolutamente essencial para a apreciação do pedido (sem a qual, portanto, não é possível uma decisão substantiva), pois dessa distinção resulta o diferente regime previsto no artigo 119.º (que não foi alterado pelo legislador), no n.º 2 ou no n.º 3:

i) Se é meramente importante:

Duas hipóteses se colocam, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º:

1) Se a freguesia opta por proceder a nova solicitação, a suspensão dos prazos prevista no novo n.º 4 do artigo 117.º atua, pelo menos até à apresentação do solicitado;

2) Se a freguesia abdica do solicitado, o procedimento poderá ser decidido com toda a restante instrução do processo, não estando o órgão competente impedido de alcançar a decisão legal, justa e em prazo razoável, pelo que, se os interessados não derem cumprimento à notificação para apresentação de provas, é este incumprimento apreciado livremente para efeitos de prova e o órgão competente deve praticar a decisão dentro do prazo procedimental (é o que resulta do n.º 2 do artigo 119.º). Ou seja, o órgão administrativo nem está dispensado de (continuar a) procurar averiguar os factos (dever que brota do artigo 115.º), nem de proferir a decisão (nos termos gerais do artigo 13.º), o que significa(va) que teria de decidir dentro do prazo procedimental (que o artigo 128.º estabelece). Logo, nestes casos não se aplica a suspensão de prazos prevista no novo n.º 4 do artigo 117.º.

ii) Se a prova solicitada é absolutamente essencial para a apreciação do pedido

Neste caso, significa que, sem ela, não se consegue definir a justa composição da situação em apreço, para ser tomada uma decisão substantiva: *ter direito* ou *não ter direito*, *deferir* ou *indeferir*, pelo que não pode praticar essa decisão (como acontece tantas vezes...), mas antes a decisão meramente procedimental prevista (desde sempre) no não revogado n.º 3 do artigo 119.º: *não dar seguimento ao pro-*

cedimento, disso se notificando o particular. Perante esta decisão, obviamente que também não faz sentido a suspensão de prazo prevista no n.º 4 do artigo 117.º, que é inócua, pois esse é já um efeito da decisão procedimental praticada (não se pense que, com isso, o processo fica *ad eternum* “na secretária”, pois o artigo 132.º prevê uma causa adequada de extinção do procedimento, por facto imputável ao interessado, passados 6 meses: a deserção).

d) Audiência prévia

A aceleração procedimental tem mais um desenvolvimento no artigo 121.º, relativo ao importante direito de audiência prévia, onde o legislador de forma absolutamente inovadora estipula que a sua realização *não suspende* a contagem de prazos em procedimentos administrativos (tal como acontece, como vimos, com o pedido de emissão de pareceres, por exemplo, apesar de no artigo 92.º nada se dizer a este respeito). Portanto, o procedimento é agora, em virtude dessa não suspensão, mais rápido, numa inovação que, confessa-se, não se percebe, dado que nesta fase do saneamento, a Administração culminou a *instrução do processo*. Efetivamente, introduz-se um novo fator de celeridade, através do encurtamento, no mínimo de 10 dias²³, ao prazo de 60 ou 120 dias que as entidades administrativas têm para praticar a tal decisão *legal, justa e em prazo razoável* (prazos do artigo 128.º, relativos a procedimentos da iniciativa dos particulares ou oficiosos).

e) Prazo do procedimento

A propósito, o legislador, por último, aproveitou para clarificar a contagem do prazo do fim do procedimento, tal como previsto no artigo 128.º do CPA (alterado, recorde-se, em 2020, quando se reduziu para 60 dias os procedimentos da iniciativa dos particulares e para 120 os procedimentos oficiosos): no novo n.º 3, esclarece-se que aquele prazo se conta a partir da data de entrada do requerimento ou petição em qualquer entidade competente para o receber (deixando de falar em “*serviço competente*”), independentemente da existência de formalidades especiais para a fase preparatória da decisão, pois, naturalmente, o que releva é que o requerimento

²³ Recorde-se que o prazo mínimo previsto no CPA para realização da audiência prévia é de 10 dias, cf. n.º 1 do artigo 122.º, mas a concessão do prazo para este efeito está sujeita, como qualquer opção administrativa, ao crivo do princípio da proporcionalidade (cf. artigo 7.º), pelo que, atendendo à complexidade e dificuldade da questão objeto do projeto de decisão e demais elementos que a instruem (cf. n.º 2 do artigo 122.º), o prazo para audiência prévia deverá ser o necessário e adequado, pelo que pode, até, ser bem superior ao mínimo (de 10 dias).

dê entrada na pessoa coletiva “competente” para decidir (independentemente do *trajeto interno* que o mesmo mereça até chegar ao órgão competente).

f) O ato tácito

Por fim, foram introduzidas duas alterações à matéria relativa aos atos tácitos.

Como se sabe, com o novo CPA (de 2015), deixaram de existir atos de indeferimento tácito, tendo os artigos 129.º e 130.º regulado o “silêncio” administrativo, de forma consentânea com as regras do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA). Assim, apenas existe, desde então, deferimentos tácitos quando a lei ou regulamento assim o determinarem, face à ausência de notificação da decisão final dentro do prazo legal. Agora, introduz-se um n.º 6 no artigo 130.º, para evitar “fraudes” ao ato de deferimento tácito, elucidando-se que a falta de pagamento de taxas ou despesas não impede a sua formação, que tem a ver com prazos e não com pagamentos.

O que se percebe face à prática administrativa conhecida até então, de claro entrave legal e “redução a nada” os casos de deferimento tácito, como lembra JOÃO TIAGO SILVEIRA²⁴:

1. Na forma da contagem de prazos, com a Administração a poder suspender na prática esse prazo;
2. Dificuldade de o interessado contar aquele prazo, nomeadamente saber do seu início;
3. Dificuldades em liquidar as respetivas taxas (quantias, meios de pagamento, etc);
4. Em certos regimes específicos, havia normas que inviabilizavam na prática o indeferimento tácito (fazendo depender de outras condições);
5. Inexistência de um documento que atestasse a existência do direito, ou seja, de um título que permitisse ao interessado fazer valer os direitos obtidos com o deferimento tácito.

Foi isto que o legislador tentou atacar.

Dessa forma, procurando garantir os direitos dos administrados nesta matéria e tornar efetivo o deferimento tácito, o legislador acrescentou, ainda, outra alteração, agora fora do CPA, aditando o artigo 28.º-B ao Decreto-Lei n.º 135/99, que entrou em vigor dia 1/1/2024.

²⁴ Em *A recente alteração ao CPA e ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril: deferimento tácito, prazos e pareceres*, Revista de Direito Administrativo, n.º 18, cit., pp. 44 e 45.

Nele se estabelece, de forma inovadora, a certificação, e respetivo procedimento (a tramitar integralmente no *portal único de serviços*), dos deferimentos tácitos e de comunicação prévia com prazo sem pronúncia da entidade competente, prevendo-se que os interessados possam solicitar a passagem de certidão (a emitir no prazo de 8 dias úteis) que ateste o deferimento tácito ou outro tipo de efeitos positivos associados à ausência de resposta das entidades competentes, à *AMA, I.P.* (designada pelo Governo para o efeito, conforme Despacho n.º 3762/2023, de 24 de março).

Neste procedimento gratuito e célere, a entidade administrativa também participa, mas a sua pronúncia cinge-se ao seguinte, não se permitindo qualquer discussão substantiva:

- Demonstração de que praticou (e notificou nos termos do artigo 130.º, n.º 2) atempadamente o ato expresso;
- Demonstração de que não há ato tácito, por ainda estar em tempo para decidir.

Para finalizar, permita-se, ainda, duas evidências: a primeira, é a de que a formação do deferimento tácito não depende da obtenção deste certificado e pode ser feita valer junto de todas as entidades independentemente da obtenção do mesmo; a segunda, é a de que, mesmo havendo ato tácito, a entidade competente mantém o poder de praticar atos de segundo grau, àquele relativo, como revogar, anular ou declarar a nulidade do ato de deferimento tácito.

5. Conclusão

O legislador continua focado na *decisão legal, justa e em prazo razoável*, e, depois de ter encurtado substancialmente um conjunto de prazos nas alterações de 2020 ao CPA, veio em 2023 introduzir novas mudanças muito importantes, que reforcem, designadamente, a pretensão de celeridade dos procedimentos administrativos, limitando vários momentos procedimentais (tal como os conhecíamos até então) para “momentos únicos” (pedidos de parecer em simultâneo, convites simultâneos para vários fins, única audiência prévia, etc.) e não suspendendo o prazo de decisão durante o período de audiência prévia...

Paralelamente, e tendo presente a *praxis* administrativa, interveio, igualmente, em sede de deferimentos tácitos (exceção do 130.º à regra do 129.º), atacando quer o artigo 130.º do CPA, quer aditando um novo artigo (o 28.º-B) ao Decreto-Lei n.º 135/99.

Enfim, alterações cirúrgicas, mas muito importantes na prática, que implicam um “novo paradigma” de atuação, à atenção das freguesias (o legislador tem consciência disto, ao ponto de no próprio diploma, Decreto-Lei n.º 11/2023, ter previsto uma norma final, no artigo 34.º, relativa à *execução administrativa*).

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

(Mestre em Direito e Especialista em Direito Administrativo)

Cisão e criação de freguesias – como demonstrar o cumprimento do critério da eficácia e eficiência da gestão pública através do relatório financeiro?

1. Enquadramento

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, estabelecendo os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica.

No artigo 2.º aquele diploma estabeleceu que a reorganização administrativa territorial autárquica prossegue os seguintes objetivos:

- a) Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local;
- b) Alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos;
- c) Aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia;
- d) Melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações;
- e) Promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais;
- f) Reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nas áreas urbanas.

Na exposição dos motivos da Proposta de Lei n.º 44/XII (<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36744>) que deu origem à Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, é salientado que:

“A racionalização do número de autarquias locais não visa uma redução da despesa pública a elas afeta, mas antes a libertação de recursos financeiros que serão colocados ao serviço dos cidadãos, aliada a uma gestão de todo o património agregado respeitadora do princípio da boa administração, nomeadamente dos edifícios sede, a qual deverá continuar a contribuir para a melhoria qualitativa da relação entre a autarquia, e seus representantes, e as populações”.

Dos aludidos objetivos ou da exposição dos motivos não consta qualquer alusão à viabilidade económica e financeira ou à redução de despesa, não tendo este primado concorrido para o exercício de redução efetuado. Admitimos que a viabilidade das freguesias que resultaram daquele exercício se inferia a partir da viabilidade individual das freguesias a fundir. Dever-se-á agora inferir igual exercício ao contrário? Sim, mas agora, por imposição legal, esta viabilidade deve ser obrigatoriamente demonstrada.

Em concretização daquele diploma foi publicada a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias, conduzindo uma redução de 27% do número de freguesias (de 4259 para 3092), por via da agregação então operada.

Volidos 8 anos, a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, e define um novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias admitindo a possibilidade de cisão ou criação destes entes locais subordinada a critérios e condições.

O n.º 1 do artigo 2.º do referido diploma, sob a epígrafe “Viabilidade”, determina que a criação de freguesias só pode concretizar-se se o respetivo procedimento revelar a viabilidade de todas as freguesias envolvidas no processo.

Acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que a viabilidade é aferida pelo cumprimento cumulativo dos critérios (de verificação obrigatória, quer para as novas freguesias, quer para as freguesias que as originam) constantes do artigo 4.º, desde que aprovadas nos respetivos órgãos dos municípios em causa:

- a) Prestação de serviços à população;
- b) Eficácia e eficiência da gestão pública;
- c) População e território;
- d) História e identidade cultural;
- e) Vontade política da população, manifestada pelos respetivos órgãos representativos.

Estabelece o n.º 1 do artigo 6.º do RJCMEF que o critério da eficácia e eficiência da gestão pública deve ter em conta a viabilidade económico-financeira das freguesias, a demonstrar em relatório financeiro resultante da aplicação prospectiva da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

Segundo o comunicado da Assembleia da República, publicado no boletim de dezembro de 2023 (<https://app.parlamento.pt/comunicar/V1/202312/94/artigos/art2.html>), no âmbito deste processo, tinham sido recebidas até dezembro de 2023, 182

projetos de propostas de desagregação, de 18 distritos, que poderão dar origem a várias novas freguesias, assim discriminados:

Quadro 1 – Número de projetos de propostas de desagregação por distrito

Distrito	Número de processos
Aveiro	21
Beja	10
Braga	31
Bragança	1
Castelo Branco	10
Coimbra	9
Évora	8
Faro	8
Guarda	4
Leiria	4
Lisboa	11
Portalegre	3
Porto	28
Santarém	12
Setúbal	4
Viana do Castelo	4
Vila Real	2
Viseu	12
Total	182

2. Viabilidade económico-financeira das freguesias – aplicação prospetiva do RFALEI

Estabelece o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que o critério da eficácia e eficiência da gestão pública deve ter em conta a viabilidade económico-financeira das freguesias, a demonstrar em relatório financeiro resultante da aplicação prospetiva da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

Aquela norma não concretiza nem delimita quais os princípios, limites ou regras do RFALEI, devem ser cumpridos e demonstrados.

Consideramos que, ao não ter concretizado indicadores e critérios específicos, o legislador onerou o interprete/executor com a imposição de percorrer, identificar e demonstrar o integral cumprimento de todos os princípios, regras e limites de índole económica e financeira previstos no RFALEI, aplicáveis às freguesias.

Analisemos sucintamente cada um dos princípios, regras e limites, de forma a isolar aqueles que têm aplicação ao caso concreto e para os quais o universo de freguesias tenham elementos disponíveis que permitam a elaboração de um exercício previsional.

2.1 Princípios

O RFALEI, nos artigos 3.º a 13.º, determina que a atividade financeira das autarquias locais se desenvolve com respeito pelos seguintes princípios:

a) Princípio da legalidade – A atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português sendo nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei;

b) Princípio da estabilidade orçamental – As autarquias locais estão sujeitas, na aprovação e execução dos seus orçamentos, ao princípio da estabilidade orçamental que pressupõe a sua sustentabilidade financeira, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas, não podendo assumir compromissos que não consigam honrar tempestivamente;

c) Princípio da autonomia financeira – As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.

d) Princípio da transparência – As autarquias locais estão sujeitas ao dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira, incluindo a respeitante às entidades participadas por autarquias locais e entidades intermunicipais que não integrem o setor local, bem como às concessões municipais e parcerias público-privadas;

e) Princípio da solidariedade nacional recíproca – O Estado e as autarquias locais estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais;

f) Princípio da equidade intergeracional – A atividade financeira das autarquias locais está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual;

g) Princípio da anualidade e plurianualidade – Os orçamentos das autarquias locais são anuais e são enquadrados num quadro plurianual de programação orçamental;

h) Princípio da unidade e universalidade – Os orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais compreendem todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos e serviços sem autonomia financeira;

i) Princípio da não consignação – Não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, salvo as exceções legalmente previstas;

j) Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais – A atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as autarquias locais, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes é cometido nos termos da lei;

k) Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado – A coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia;

l) Princípio da tutela inspetiva – Estado exerce tutela inspetiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira.

De entre os 12 “princípios” elencados destacamos os princípios da estabilidade orçamental e da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais como sendo os únicos que permitem um exercício de demonstração de cumprimento prospetivo uma vez que muitos dos outros ou não são verdadeiros princípios (coordenação entre finanças locais e finanças do Estado; e tutela inspetiva) ou, ainda que o sejam (legalidade; autonomia financeira; transparência; equidade intergeracional; anualidade e plurianualidade; unidade e universalidade; não consignação), não permitem uma extrapolação previsional.

O princípio da estabilidade orçamental, previsto no artigo 5.º do RFALEI, determina, como se viu, que as autarquias locais estão sujeitas, na aprovação e na execução dos seus orçamentos, a este princípio e que o mesmo pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas.

Este princípio pode ser testado através da preparação de documentos previsionais (exercício prospetivo) que terão de evidenciar equilíbrio global e corrente (receitas correntes brutas cobradas superiores ou iguais ao somatório das despesas correntes pagas acrescidas de amortizações médias).

No que diz respeito ao princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as freguesias, importa recorrer, para a sua concretização e análise, ao artigo 36.º e ss. do RFALEI, que regulamenta o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF):

Artigo 36.º

Fundo de Financiamento das Freguesias

As freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2,50 % da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, nos termos referidos no n.º 2 do artigo 25.º, a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

O artigo 38.º, igualmente do RFALEI, delimita a fórmula e critérios de distribuição deste fundo pelas freguesias.

Estabelece o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que a freguesia a criar deve ter uma participação mínima no FFF correspondente a 30% do valor daquele fundo atribuído à freguesia ou freguesias que lhe dão origem, assim, os documentos previsionais devem evidenciar o cumprimento desta imposição através da aplicação ponderada ao FFF da freguesia agregada recorrendo à fórmula e critérios de distribuição previstos no RFALEI, artigo 38.º.

Importa salientar que, não obstante o referido, o cumprimento do aludido quesito de participação mínima não é exigido no que ao procedimento especial, simplificado e transitório diz respeito por força da disposição transitória prevista no artigo 25.º, n.º 1, que estabelece que a “agregação de freguesias decorrente da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias, pode ser transitoriamente corrigida, se fundamentada em erro manifesto e excepcional que cause prejuízo às populações, e desde que cumpra os 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 presente lei. Assim, nestes casos e somente nestes, o critério mínimo de 30% do FFF previsto no artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, não é aplicável.

2.2 Regras orçamentais

Decorrente da alteração introduzida ao RFALEI pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, subsiste unicamente uma regra orçamental no Capítulo IV tendo as demais “regras” sido “transferidas” e “qualificadas” como princípios.

A regra do equilíbrio prevista no artigo 40.º do RFALEI é uma regra de duplo equilíbrio, tal como já acontecia no regime contabilístico anterior, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL). Estabelece, por um lado, que os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas (equilíbrio global) e por outro que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos (equilíbrio corrente).

A demonstração do cumprimento desta regra pode ser aferida, tal como a do cumprimento do princípio da estabilidade orçamental, através da projeção, em orçamento, dos influxos e efluxos previsionais classificados por rubrica de relato como adiante se desenvolverá.

2.3. Limites de endividamento

Em matéria de endividamento o regime de crédito das freguesias encontra-se densificado no artigo 55.º do RFALEI.

As freguesias, independentemente do regime contabilístico (simplificado ou geral) do Sistema de Normalização Contabilístico para as Administrações Públicas (SNC-AP), estão condicionadas aos seguintes limites:

- Os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 20% do FFF respetivo;
- O montante das dívidas orçamentais das freguesias a terceiros, excluindo as relativas a contratos de empréstimo de curto prazo ou aberturas de crédito, não pode ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior;
- Quando o endividamento a fornecedores não cumpra o disposto no número anterior, o montante da dívida deve ser reduzido em 10%, em cada ano subsequente, até que o limite se encontre cumprido.

Tratando-se de informação financeira e patrimonial, a demonstração do endividamento pode fazer-se por recurso a demonstrações financeiras previsionais, designadamente ao balanço previsional ou por recurso a mapa que disponha de informação acerca das obrigações assumidas e não pagas, como veremos, o mapa de demonstração da execução orçamental da despesa contém esta informação.

3. O relatório financeiro – forma e conteúdo

No ponto anterior identificámos dois princípios (estabilidade orçamental e justa repartição dos recursos públicos) uma regra (equilíbrio orçamental) e dois limites ao endividamento (limite ao crédito e limite ao endividamento orçamental a terceiros, excluindo crédito bancário) dedicamo-nos agora à forma e conteúdo do Relatório Financeiro para demonstrar o cumprimento dos mesmos.

3.1. Que mapas utilizar para o exercício previsional?

A viabilidade económico-financeira das freguesias a cindir e daquela(s) que lhe derem origem pode ser demonstrada recorrendo desde a elaboração de um orçamento, insuficiente em nosso entender, que consubstanciará o exercício mais simplificado, até à elaboração de uma análise custo benefício, que será o exercício mais complexo e, como se verá, impraticável atendendo à informação e regime contabilístico disponível na maior parte das freguesias.

As diversas opções para demonstração do cumprimento dos critérios identificados no ponto anterior são amplas e seria desejável, uma vez que o legislador não o fez, que o grupo de trabalho das freguesias, constituído no âmbito da Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local da Assembleia da República, adiante grupo de trabalho das freguesias, definisse os elementos e critérios mínimos.

Na tabela seguinte efetuamos um exercício dos instrumentos, do mais simples (e incompleto) para o mais complexo (e completo), que podem integrar o relatório financeiro e sua avaliação quanto ao cumprimento do desiderato de demonstração da viabilidade económica e financeira:

Quadro 2 – Instrumentos de concretização do relatório financeiro

Instrumentos	Cumprimento do objetivo de forma ...		
	Insuficiente	Suficiente	Completa
1. Orçamento para N+1	X		
2. Orçamento + Plano Orçamental Plurianual (5 exercícios prospetivos)		X (se conjugado com 3 e projeções a pelo menos 2 anos)	
3. Demonstração previsional do desempenho orçamental da despesa (coluna obrigações por pagar)		X (se conjugado com 3 e projeções a pelo menos 2 anos)	
4. Demonstrações financeiras previsionais (NCP 1, § 17, nas PE e RG)		X (projeções a pelo menos 2 anos)	
5. Análise custo/benefício			X

A elaboração de um “Orçamento para N+1” não permite o teste aos limites de endividamento. Porquanto se limita a projetar fluxos de caixa por classificação económica.

Por se tratar de um exercício previsional somente a um ano, também não satisfaz a demanda de informação, face às questões formuladas a várias freguesias pelo grupo de trabalho das freguesias, que interpelou os presidentes das assembleias municipais de vários municípios com o processo em curso para que seja feito um exercício prospetivo com projeções orçamentais no mínimo a dois anos, para as freguesias a criar, assim como instruir o relatório financeiro com a última conta de gerência da união das freguesias, que serviu de base, juntamente com outros elementos informativos, para elaborar aquelas projeções orçamentais.

No outro extremo de complexidade, as “demonstrações financeiras previsionais (NCP 1, § 17, nas Pequenas Entidades e Regime Geral)”, seriam uma importante ferramenta para o exercício de análise e demonstração da eficiência e eficácia da gestão pública.

Para analisarmos a exequibilidade da utilização destes instrumentos importa, primeiro, fazer uma análise sucinta do sistema contabilístico aplicável às freguesias de forma a identificar um denominador comum a todas, que permita, de forma completa e universal, cumprir aquele objetivo.

O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado em anexo ao Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, prevê um regime geral e um regime simplificado com duas variantes:

- a) Pequenas entidades; e
- b) Micro entidades.

A Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto, regulamenta o Regime Simplificado do SNC-AP, delimitando as regras e as normas aplicáveis derivando em função do montante global de despesa orçamental paga (duas últimas prestações de contas):

Quadro 3 – Regimes contabilísticos aplicáveis às freguesias

Regime simplificado (artigo 5.º SNC-AP), Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto	Montante global de despesa orçamental paga (duas últimas prestações de contas)	Normativo aplicável:	
Microentidades (ME)	≤ 1 milhão de euros	Contabilidade orçamental	<ul style="list-style-type: none"> • NCP 26 – Contabilidade e relato orçamental • Divulgação do inventário do património
Pequenas entidades (PE)	> 1 milhão de euros e ≤ 5 milhões de euros	Contabilidade orçamental, financeira e de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • NCP-PE • NCP 26 – Contabilidade e relato orçamental • NCP 27 – Contabilidade de gestão • Plano de contas multidimensional (PCM) • ... e ainda ESTRUTURA CONCETUAL
Regime geral do SNC-AP	> 5 milhões de euros	Contabilidade orçamental, financeira e de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • NCP-1 a NCP-25 • NCP 26 – Contabilidade e relato orçamental • NCP 27 – Contabilidade de gestão • Plano de contas multidimensional (PCM) • ... e ainda ESTRUTURA CONCETUAL

Estabelece ainda o parágrafo 17 (§17) da Norma de Contabilidade Pública 1 (NCP 1) do SNC-AP, como se referiu, aplicável às entidades que integram o regime geral e também as do regime simplificado que sejam pequenas entidades, que as entidades públicas devem ainda preparar demonstrações financeiras previsionais, designadamente balanço, demonstração dos resultados por natureza e demonstração dos fluxos de caixa, com o mesmo formato das históricas, que de-

vem ser aprovadas pelos órgãos de gestão competentes. No entanto, por se tratar de demonstrações financeiras apenas as freguesias integradas no regime geral e simplificado – pequenas entidades, estariam obrigadas à sua preparação, não dispondo deste instrumento previsionial as freguesias do regime simplificado – microentidades. Não obstante, a Lei do Orçamento do Estado para 2024 (LOE 2024), aprovada pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, tal como em exercícios anteriores, prevê, no n.º 2 do artigo 78.º que a elaboração das demonstrações financeiras previsionais previstas no §17 da NCP 1 do SNC-AP não é obrigatória para as entidades da administração local. Assim, considerando não ser obrigatória a preparação destes documentos previsionais não é possível o recurso aos mesmos.

Este último fundamento limita igualmente a elaboração de uma análise custo-benefício concretizada, por exemplo, nos termos do preconizado pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão Europeia, de 3 de março de 2014, uma vez que é alicerçado em exercícios prospetivos tendo por base balanços e demonstrações dos resultados previsionais.

Desta forma, o denominador comum a todas as freguesias, independentemente do regime contabilístico em que se enquadrem, é a Norma de Contabilidade Pública 26 (NCP 26) que regula a contabilidade orçamental, estabelecendo os modelos de demonstrações orçamentais e as componentes principais do relato orçamental.

De entre os modelos de mapas previsionais e de relato contantes da NCP 26 evidenciamos, respetivamente, o “orçamento e plano orçamental plurianual” e a “demonstração da execução orçamental da despesa”, que são mapas obrigatórios para todas as freguesias, independentemente do regime contabilístico do SNC-AP aplicável (microentidades, pequenas entidades ou regime geral).

O exercício orçamental atual de todas as freguesias é efetuado através do mapa “orçamento e plano orçamental plurianual” com previsões a 5 anos (embora o exercício vinculativo é sempre o do primeiro ano de previsão), independentemente do mandato autárquico, ou seja, a projeção é sempre formulada para este horizonte mesmo que tal exercício prospetivo ultrapasse o mandato em curso. Este mapa é preparado com recurso às designadas rubricas de relato (R1 a R13 e D1 a D11) previstas na NCP 26, sem necessidade de utilização das classificações económicas previstas nas tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

Em complemento, o mapa da “demonstração de execução orçamental da despesa” (mapa de relato) agrega, contrariamente ao que acontecia no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), informação de natureza orça-

mental (dotação disponível, cabimentos, compromissos e pagamentos) mas também dispõe de informação financeira, designadamente “obrigações por pagar”. A inclusão desta informação num mapa de relato orçamental permite, agora, proceder a análises financeiras, nomeadamente de endividamento, mesmo nas freguesias do regime simplificado que sejam consideradas microentidades, onde se enquadram a maior parte das freguesias.

Quadro 4 – Extrato da demonstração do desempenho orçamental, modelo constante da NCP 26 do SNC-AP

Rubrica	Descrição	...	Compromissos	Obrigações	Obrigações por pagar	Grau de execução	
						Períodos anteriores	Período corrente
			(4)	(5)	(10) = (5)-(8)	(11) = (6) / (2) × 100	(12) = (7) / (2) × 100
	Despesa corrente						
D1	Despesas com o pessoal						
D11	Remunerações Certas e Permanentes						
D12	Abonos Variáveis ou Eventuais						
D13	Segurança social						
D2	Aquisição de bens e serviços						
D3	Juros e outros encargos						
D4	Transferências correntes						
D41	Administrações Públicas						
D411	Administração Central - Estado						
D412	Administração Central - Outras entidades						
D413	Segurança Social						
D414	Administração Regional						
D415	Administração Local						
D42	Instituições sem fins lucrativos						
D43	Famílias						
D44	Outras						
D5	Subsídios						
D6	Outras despesas correntes						
	Despesa de capital						
D7	Investimento						
D8	Transferências de capital						
D81	Administrações Públicas						
D811	Administração Central - Estado						
D812	Administração Central - Outras						
	Total						

Desta forma, consideramos que o relatório financeiro deve demonstrar o cumprimento do RFALEI através de um exercício prospetivo plurianual alicerçado no mapa do Orçamento e Plano Orçamental Plurianual e do Desempenho Orçamental da Despesa, previstos na NCP 26 do SNC-AP a partir dos quais deve ser feito um exercício igualmente prospetivo de aplicação das regras e princípios previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em conformidade com o previsto no artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

3.2. Do todo para as partes – ponderadores do exercício prospetivo separado

A desagregação da informação orçamental e financeira tendo por base os elementos da freguesia a cindir pode efetuar-se por recursos a vários critérios:

Utilização dos critérios fixados no artigo 19.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho:

Proporcionalmente, em função do número de eleitores e da área das respetivas freguesias;

Atendendo à localização geográfica dos bens móveis e imóveis a repartir e, por inerência, a receita por eles gerada com taxas e preços, se aplicável.

Utilização das últimas contas de gerência individuais das freguesias fundidas e aplicar proporcionalmente o ponderador daí resultante à informação agregada orçamental agregada;

Uma combinação das anteriores.

O critério de utilização da última prestação de contas individual das freguesias agregadas, em regra, referente ao exercício de 2013, é bastante completo uma vez que tem por base a densidade populacional de cada freguesia à data da agregação assim como os equipamentos específicos. A fiabilidade deste critério é tanto maior quanto mais estáveis se mantiveram aqueles indicadores, caso tal não aconteça, ou seja, verificando-se diferenças materiais, então dever-se-á atualizar os mesmos.

Assim, com base no orçamento da freguesia a partir da qual são cindidas as freguesias a criar poder-se-ão obter os orçamentos das mesmas aplicando aqueles critérios de repartição obtendo as demonstrações orçamentais individuais.

O somatório dos orçamentos desagregados pode, no entanto, resultar num valor superior ao da(s) freguesia(s) que lhes deram origem, resultante, designadamente, da composição e consequente remuneração dos órgãos autárquicos.

Nas projeções a formular deverá, assim, considerar-se o resultado da composição dos órgãos da(s) freguesia(s) a cindir, indexada diretamente ao número de eleitores de cada uma conforme resulta dos artigos 5.º e 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. A título de exemplo:

Quadro 5 – Exemplo de composição dos órgãos das freguesias em função do número de eleitores

Exemplo	Eleitores	JF – Presidente	JF – Vogais	Assembleia de Freguesia
Exemplo 1: 750 eleitores	Eleitores < 1000	1	2	7
Exemplo 2: 2500 eleitores	Eleitores > 1000 e < 5000	1	2	9
Exemplo 3: 6750 eleitores	Eleitores > 5000 e < 20 000	1	4	13
Exemplo 4: 7 000 eleitores	Eleitores > 20 000	1	6	19

Obtendo as previsões para o primeiro exercício prospetivo, a atualização das previsões para os exercícios seguintes poderá ser efetuada com base no Índice Harmonizado dos Preços do Consumidor divulgados pelo Conselho de Finanças Públicas, disponível em https://www.cfp.pt/uploads/subcanais_ficheiros/20231130-resumo-projecoes-macroeconomicas-novembro2023_pt_v2.pdf.

3.3. Finalmente o relatório financeiro – exemplo de estrutura

Identificados os princípios, regras e limites do RFALEI a testar e os mapas base para o exercício prospetivo debruçamo-nos agora numa possível estrutura do relatório financeiro, visando a demonstração da “Eficácia e eficiência da gestão pública”.

O relatório financeiro está integrado num dossier mais abrangente onde consta a demonstração do cumprimento dos demais critérios e onde se contextualiza a realidade das freguesias a criar e daquelas que lhe deram origem.

Assim, evitando redundâncias, consideramos que o mesmo deve incorporar, designadamente, a seguinte informação retrospectiva e prospetiva de índole financeiro e orçamental:

a) Dimensão retrospectiva e atual (ponto de partida):

- Último relatório e contas individuais das freguesias a cindir antes da agregação operada ao abrigo Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, em regra referente ao exercício de 2013;
- Último relatório e contas da freguesia agregada com todos os mapas e informações obrigatórios nos termos da NCP 26 do SNC-AP;
- Documentos previsionais do exercício corrente da freguesia agregada que inclui obrigatoriamente projeções a 5 anos.

b) Dimensão prospetiva para a freguesia agregada e por cada freguesia a criar:

- Orçamento previsional que inclua o plano orçamental plurianual elaborado com base no modelo de orçamental previsto na NCP 26;
- Previsão das obrigações por pagar, por natureza, com o mesmo horizonte do ponto anterior elaborada com base na demonstração do desempenho orçamental da despesa da freguesia agregada;
- Demonstração do cumprimento prospetivo do RFALEI;
- Critérios e elementos que suportam e fundamentam a elaboração do exercício prospetivo.

Propõe-se a criação de fichas normalizadas que sintetizem e simplifiquem a demonstração do cumprimento atual e prospetivo do RFALEI para a atual freguesia e para cada uma das freguesias a criar em cisão da mesma.

A proposta de ficha seguinte, a elaborar para cada exercício económico previsional, procura, de forma sintética e objetiva, demonstrar o cumprimento daquele objetivo através da normalização de quadros simples que contenham os elementos essenciais.

Quadro 6 – Exemplo de ficha normalizada para demonstração prospetiva do cumprimento do RFALEI

Eficácia e eficiência da gestão pública para efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho				
FICHA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA RESULTANTE DA APLICAÇÃO PROSPETIVA DA LEI N.º 73/2013, DE 3 DE SETEMBRO				
União de Freguesias X+Y				
Ano 202N+1				
CENÁRIO AGREGADO				
ÂMBITO E OBJETIVOS				
<p>A presente ficha avalia a aplicação das regras, princípios e limites previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, visando a demonstração da viabilidade económica e financeira da União de Freguesias de X+Y. O aludido exercício é concretizado com base no último relatório e contas, designadamente do exercício de Considerando que a Entidade é enquadrada no regime simplificado – microentidade do Sistema de Normalização Contabilístico para as Administrações Públicas, nos termos do artigo 4.º da Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto.</p>				

Eficácia e eficiência da gestão pública para efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho				
FICHA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA RESULTANTE DA APLICAÇÃO PROSPETIVA DA LEI N.º 73/2013, DE 3 DE SETEMBRO				
União de Freguesias X+Y				
Ano 202N+1				
<p>Nesta conformidade, a prestação de contas inclui os documentos de relato orçamental previstos na Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, a qual integra o Anexo II referido no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro e a divulgação do inventário do património, versando a presente análise sobre a sustentabilidade e estabilidade orçamental da União de Freguesias a cindir bem como o cumprimento dos limites de endividamento calculado por recurso a elementos da demonstração do desempenho orçamental e sobre a demonstração da execução orçamental da despesa, designadamente "coluna obrigações por pagar".</p>				

CRITÉRIOS			CONCLUSÃO
Artigo 55.º [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro]	ENDIVIDAMENTO (GERAL)		
REGIME DE CRÉDITO DAS FREGUESIAS	(a) Obrigações* por pagar em 31 de dezembro de 202N+1	...,00 €	A freguesia cumpre o limite de endividamento previsto no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e apresenta uma margem de ...,00 €
...	(b) Receitas totais arrecadadas em 202N	...,00 €	
8 - O montante das dívidas orçamentais das freguesias a terceiros, excluindo as relativas a contratos de empréstimo de curto prazo ou aberturas de crédito, não pode ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior.	(c) = 50% x (b) = Limite de Endividamento	...,00 €	
	(d) = (c) – (a) = Margem/Excesso	...,00 €	
			<small>*excluindo contratos de empréstimo de curto prazo ou aberturas de crédito</small>
Artigo 55.º [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro]	ENDIVIDAMENTO (EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO E ABERTURAS DE CRÉDITO)		CONCLUSÃO
REGIME DE CRÉDITO DAS FREGUESIAS	(a) FFF 202N	...,00 €	A freguesia cumpre o limite de endividamento previsto no n.º 5 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e apresenta uma margem de ...,00 €
...	(b) = 50% x (a) = Limite à contração de empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito	...,00 €	
5 - Os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 20% do FFF respetivo.	(c) Empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito	...,00 €	
	(d) = (b) – (c) = Margem/Excesso	...,00 €	

Eficácia e eficiência da gestão pública para efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho

FICHA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA RESULTANTE DA APLICAÇÃO PROSPETIVA DA LEI N.º 73/2013, DE 3 DE SETEMBRO

União de Freguesias X+Y

Ano 202N+1

Artigo 40.º [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro]			CONCLUSÃO
EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	EQUILÍBRIO CORRENTE		
1 - Os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.	(a) Receitas correntes brutas cobradas em 202N+1	...,00 €	A freguesia cumpre a regra do equilíbrio prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e apresenta uma margem corrente de ...,00 €
	(b) Despesa corrente em 20N+1	...,00 €	
2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.	(c) = (a) – (b) = Equilíbrio/Desquilíbri o	...,00 €	

CONCLUSÃO

A União de Freguesias de X+Y, cumpre integralmente os princípios, regras e limites previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, evidenciando-se a respetiva sustentabilidade e estabilidade orçamental, bem como o cumprimento integral dos limites de endividamento.

4. Conclusão

A alusão genérica à demonstração prospetiva do cumprimento do RFLAEI, quer para as freguesias a criar quer para a(s) freguesia(s) que lhes deram origem, prevista no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, referente à dimensão “eficácia e eficiência da gestão pública”, exige uma análise global ao RFALEI, tendo-se identificado, para o efeito, os seguintes princípios, regra e limites de endividamento aplicáveis às freguesias:

1. O cumprimento do princípio da estabilidade orçamental e da justa repartição dos recursos públicos;
2. O cumprimento da regra de duplo equilíbrio; e
3. O cumprimento dos limites de endividamento bancário e de obrigações orçamentais a terceiros de natureza administrativa e comercial.

O recurso a instrumentos normalizados e universais no conjunto de freguesias, para a demonstração do cumprimento destes critérios encontra dificuldades na diversidade de regimes contabilísticos (regime geral e simplificado do SNC-AP) pelo que deve ser efetuada com base em elementos comuns a todas as freguesias constantes da NCP 26 do SNC-AP, designadamente o recurso ao documento previsional “orçamento e plano orçamental plurianual” e ao mapa de relato “demonstração do desempenho orçamental da despesa” a partir dos quais deve ser efetuado o exercício prospetivo e de demonstração do cumprimento do RFALEI nas dimensões identificadas.

O relatório financeiro deverá incluir, nomeadamente:

- a) *Informação histórica:*
 - O último relatório e contas individuais das freguesias a cindir antes da agregação operada ao abrigo Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, em regra será o do exercício de 2013;
 - O último relatório e contas da freguesia agregada que deu origem às freguesias a criar, com todos os mapas e informações obrigatórios nos termos da NCP 26 do SNC-AP;
 - Documentos previsionais do exercício corrente, da freguesia agregada que inclua o plano orçamental plurianual (n a n+4).
- b) *Dimensão prospetiva por cada freguesia a criar e daquela(s) que lhe(s) deram origem:*
 - Orçamento previsional elaborado com base no modelo de orçamental previsto na NCP 26 por rubricas de relato, com demonstração do cumprimento da regra do duplo equilíbrio e participação mínima no FFF correspondente a 30% do valor daquele fundo atribuído à freguesia ou freguesias que lhe dão origem;

- Demonstração do cumprimento dos limites de endividamento;
- Critérios e elementos que suportam e fundamentam a elaboração do exercício prospetivo.

O desfecho dos 182 projetos de propostas de desagregação pendentes permitirá conhecer, em definitivo, o(s) modelo(s) aceites pelo grupo de trabalho das freguesias sendo desejável que o mesmo emane orientações ou divulgue boas práticas, em abono do resultado, mitigando, desta forma, a falta de concretização da formulação constante do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, a propósito da viabilidade económico-financeira das freguesias a criar.

PEDRO MOTA E COSTA

(Economista Conselheiro, Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais – NEDAL – da Escola de Direito da Universidade do Minho e Managing Partner da ACEAAP – Agência de Competências e Estudos Avançados para a Administração Pública)

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 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 proceder a substituições, o órgão deliberativo desta União de 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.

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 Descentralização e da Administração Local, através do despacho n.º 181/2022, datado de 21 de dezembro e publicitado em Diário da República a 6 de janeiro de 2022³, 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 despacho⁴ n.º 2411/2022, datado de 21 de fevereiro e publicitado em Diário da República a 24 de fevereiro⁵, 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 Concavada – MIUFAC».

Saiu vencedora deste sufrágio, a lista do Grupo de Cidadãos Eleitores denominado «Movimento Independente da União de Freguesias de Alvega e Concavada – 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)⁶.

Após este ato eleitoral, ocorre uma nova 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 proceder a substituições, o órgão deliberativo desta União de 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 publicitado em Diário da República a 14 de dezembro de 2023⁷, determinou a marcação de eleições intercalares para a Assembleia da União das Freguesias, para o dia 18 de fevereiro de 2024.

³ Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2022_al_int_af_alvega_e_concavada_despacho_181.pdf.

⁴ 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).

⁵ Disponível em: <https://files.dre.pt/2s/2022/02/039000000/0005500055.pdf>.

⁶ Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2022/04/06900/0001400014.pdf>.

⁷ Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2024_al_alvega_concavada/2024_alint_af_Ufalvegaconcavada_despacho_12818-2023.pdf.

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).

Este despacho, contrariamente aos demais sobre a matéria, determina que o conhecimento deste novo ato intercalar seja extensível à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

Ao novo ato eleitoral, concorreram três listas: uma lista da Coligação CDU (PCP/PEV), uma lista do PS e uma lista do PPD/PSD.

Saiu vencedora deste sufrágio, a lista do PS, que obteve maioria absoluta, ao eleger 6 membros, contra 3 da lista do PPD/PSD. A lista da coligação CDU (PCP/PEV) não elegeu qualquer membro.

Os resultados oficiais foram publicitados em Diário da República, a 29 de fevereiro de 2024 (Mapa Oficial n.º 2/2024)⁸.

C - Alteração dos limites territoriais entre freguesias

A Assembleia da República continua a fazer modificações territoriais das freguesias e municípios sem ter uma lei-quadro que regule o respetivo regime como exige o artigo 164.º, alínea n), da Constituição da República Portuguesa.

Freguesia de Foros de Arrão, do Município de Ponte de Sor (Distrito de Portalegre), e a União de Freguesias de Parreira e Chouto, do Município da Chamusca (Distrito de Santarém)

Através da Lei n.º 21/2024 de 15 de fevereiro⁹, ocorreu uma alteração dos limites territoriais entre a freguesia de Foros de Arrão, do Município de Ponte de Sor (Distrito de Portalegre), e a União de Freguesias de Parreira e Chouto, do Município da Chamusca (Distrito de Santarém).

O citado diploma é constituído por 2 anexos, do primeiro consta a lista de coordenadas do limite administrativo, ao passo que do segundo consta a representação cartográfica do respetivo limite.

⁸ Disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2024/02/04300/0005300053.pdf>.

⁹ Disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2024/02/03300/0000300004.pdf>.

Este diploma teve na sua génese, no Projeto de Lei n.º 935/XV/2.¹⁰, cuja iniciativa pertenceu ao Grupo Parlamentar do PS, o qual pretendeu promover uma alteração de limites territoriais destas duas autarquias, em virtude de os existentes não servirem os interesses destas populações, pelo fato constituírem obstáculos à gestão pública, bem como à iniciativa privada.

Os limites territoriais existentes constituíam ainda, obstáculos à elaboração de instrumentos de gestão territorial e à gestão urbanística.

Esta alteração, foi previamente acordada entre as autarquias envolvidas, pelo que em 2022, obteve a aprovação unânime da Assembleia de Freguesia de Foros de Arrão, Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Ponte de Sor, Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Parreira e Chouto e Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Chamusca.

Freguesia de Fontelonga e a União das Freguesias de Lavandeira, Beira Grande e Selores, do Município de Carrazeda de Ansiães (Distrito de Bragança)

Pela Lei n.º 27/2024, de 26 de fevereiro¹¹ foram objeto de alteração os limites territoriais entre a Freguesia de Fontelonga e a União das Freguesias de Lavandeira, Beira Grande e Selores, do Município de Carrazeda de Ansiães (Distrito de Bragança).

Este diploma é constituído por um anexo relativo à delimitação administrativa.

A génese deste diploma encontra-se no Projeto de Lei n.º 953/XV/2.¹², cuja iniciativa pertenceu ao Grupo Parlamentar do PSD, o qual pretendeu promover a correção dos limites administrativos da freguesia de Fontelonga previstos na Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) em vigor.

Esta correção apoiou-se no conhecimento histórico das respetivas populações e dos membros dos respetivos órgãos autárquicos, bem como de antigos marcos de delimitação administrativa existentes.

¹⁰ Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d-356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c-32595338344f474a6a595759344d793035597a677a4c5452684e4445744f54466a4e69316c597a6c6b5a44646a4d6d-4d7a4e4755755a47396a65413d3d&fich=88bcdf83-9c83-4a41-91c6-ec9dd7c2c34e.docx&Inline=true>.

¹¹ Disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2024/02/04000/0000200004.pdf>.

¹² Disponível em [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=263385](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?-BID=263385).

Esta modificação foi precedida de acordo entre as autarquias envolvidas, tendo a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia de Fontelonga e a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia da União das Freguesias de Lavandeira, Beira Grande e Selores, deliberado por unanimidade aprovar a alteração.

D – Elevação de povoações (freguesias) à categoria de vila

Na presente sessão legislativa [XVI] foram apresentados pelo Grupo Parlamentar do PSD três projetos de lei¹³ relativos à elevação de povoações à categoria de vila:

- Projeto de Lei n.º 143/XVI/1.^a – Elevação da Povoação de Salir do Porto à categoria de vila;
- Projeto de Lei n.º 144/XVI/1.^a – Elevação da Povoação de Salir de Matos à categoria de vila;
- Projeto de Lei n.º 189/XVI/1.^a – Elevação da Povoação de Tornado à categoria de vila;

A Povoação de Salir do Porto integra a atual União das Freguesias de Tornada e Salir do Porto, Concelho das Caldas da Rainha (Distrito de Leiria), possui uma área de 9,86 km², 797 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 80,8 hab/km².

A Povoação de Salir de Matos integra a atual Freguesia de Salir de Matos, Concelho das Caldas da Rainha (Distrito de Leiria), possui uma área de 24,59 km², 2583 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 105,00 hab/km².

A Povoação de Tornado integra atualmente a União de Freguesias de Tornada e Salir do Porto, Concelho das Caldas da Rainha (Distrito de Leiria), possui uma área de 19,7 km², 3561 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 180,8 hab/km².

Os citados Projetos de Lei, foram apresentados à luz da Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro¹⁴, que aprovou a lei-quadro da atribuição das categorias de vila ou cidade às povoações.

¹³ Disponível em <https://www.parlamento.pt/sites/com/XVIILeg/13CPLCT/Paginas/default.aspx>.

¹⁴ Disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2024/02/03600/0000300006.pdf>.

O primeiro e o segundo projetos foram apresentados a 17 de maio de 2024 e admitidos a 20 desse mês, ao passo que o terceiro foi apresentado a 19 de junho de 2024 e admitido a 20 desse mês.

Todos os projetos de lei encontram-se atualmente para apreciação na Comissão de Poder Local e Coesão Territorial.

MATEUS AREZES NEIVA

(Licenciado em Direito e 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)

REVISTA DAS FREGUESIAS

NÚMERO

23

Nota de abertura	5
As freguesias: passado, presente e futuro – alguns desafios.....	7
<i>António Cândido de Oliveira</i>	
As alterações “escondidas” e a nova dinâmica dos procedimentos administrativos	21
<i>Carlos José Batalhão</i>	
Cisão e criação de freguesias – como demonstrar o cumprimento do critério da eficácia e eficiência da gestão pública através do relatório financeiro?	37
<i>Pedro Mota e Costa</i>	
Informações e curiosidades.....	57
<i>Mateus Arezes Neiva</i>	

ISSN 2183-959X

