

#### **4. EMISSÃO DE PARECER – REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS - UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MERELIM (SÃO PEDRO) E FROSSOS.**

Submete-se, a apreciação do Executivo Municipal, o pedido efetuado pela Exma. Presidente da Assembleia Municipal de Braga, para efeitos de emissão de parecer, não vinculativo, da Câmara Municipal, ao abrigo da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que define o Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias e revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, relativo à pretensão da desagregação da União das Freguesias de Merelim (São Pedro) e Frossos, e a propósito da qual foi emitida informação pelo Departamento Jurídico desta Câmara Municipal, que se anexa.

## PROPOSTA

**ASSUNTO:** Solicitação da Presidente da Assembleia Municipal de Braga - Emissão de Parecer da Câmara Municipal - Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que define o Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias e revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RJCMEF) – União das Freguesias de Merelim São Pedro e Frossos – Processo de Desagregação com recurso ao procedimento especial, simplificado e transitório previsto no artigo 25º do mesmo RJCMEF.

### CONSIDERANDO,

1. A pretensão apresentada pela União de Freguesias de Merelim São Pedro e Frossos com vista à desagregação da atual União de Freguesias, com recurso ao procedimento especial, simplificado e transitório previsto no artigo 25º do mesmo RJCMEF, cujo pressuposto para o seu desencadeamento é o de ter ocorrido um *"erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações,"*
2. Que, nos termos do Regime Jurídico aplicável, a proposta está sujeita a parecer da Câmara Municipal, embora não vinculativo;
3. Que, para que este procedimento, de correção, possa ser desencadeado, é necessário que as freguesias que daí decorrem cumpram os requisitos previstos na aludida Lei de criação de freguesias;
4. Que, o n.º 1 do art.º 2.º da referida Lei preceitua que *"A criação de freguesias só pode concretizar-se se o respetivo procedimento revelar a viabilidade de todas as freguesias envolvidas no processo";*
5. Que, o art.º 2º estabelece um pressuposto base obrigatório de criação de freguesias, que é a sua viabilidade, conceito definido, para esse efeito, no n.º 2 e que depende da ponderação dos critérios de apreciação, desde que aprovados pelos órgãos do município cuja circunscrição territorial é afetada, descritos no art.º 4.º, a saber: *"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".*
6. Que a criação de freguesias depende, genericamente, da verificação dos cinco critérios obrigatórios, cumulativos e vinculativos, densificados nos artigos 5.º a 9.º do referido diploma legal;
7. Que o Parecer do Departamento Jurídico sobre a proposta de desagregação da União de Merelim São Pedro e Frossos, termina por concluir que:

*«A proposta (...) não está manifestamente instruída com os documentos formalmente exigíveis com vista à desagregação da atual União de Merelim São Pedro e Frossos na criação da Freguesia de Merelim São Pedro e Freguesia de Frossos, não fazendo qualquer referência a documentos que proteste juntar, ou indicação de que pretenda aperfeiçoar o pedido apresentado, contrariamente ao que foi referido em processos de idêntica natureza, apresentado por outras Uniões de Freguesia. Na verdade, são vários os documentos em falta (enuncia-se, a título meramente exemplificativo, o relatório financeiro, capaz de demonstrar a viabilidade económico-financeira das freguesias, a existência de equipamentos em cada uma das freguesias individualmente considerada, os mapas à escala 1:25 000 da área da(s) freguesia(s) ou elementos que evidenciem que se revela cumprido o critério da história e identidade cultural.)*

*Assim, não estarão reunidos, salvo melhor opinião, os pressupostos legais definidos no Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias, para a viabilidade da pretensão; situação que embora possa escapar ao controlo municipal, não podemos, no entanto, deixar de alertar, independentemente do que possa vir a ser decidido pelo Executivo Municipal com vista à sua subsequente pronúncia pela Assembleia Municipal.»*

**ASSIM, CONSIDERANDO:**

- Que competia à Câmara Municipal proferir parecer no prazo de 15 dias úteis;

E dada a urgência manifestada no cumprimento do prazo estabelecido, foi por mim praticado o Parecer que legalmente se impunha de concordância sobre o parecer jurídico emitido,

PROponho que a proposta de desagregação seja remetida à próxima reunião do Executivo Municipal, para ratificação do ato/Parecer mencionado supra, nos termos do n.º 3 do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e dos n.ºs 3 e 5 artigo 164.º do Código de Procedimento Administrativo, com vista à sua remessa à Assembleia Municipal para deliberação, comunicando-se ainda hoje à Assembleia Municipal para agendamento.

Por fim, a deliberação da Câmara Municipal para ratificação daquele despacho, será comunicada à Assembleia Municipal nessa mesma data

Braga, 11 de janeiro de 2023

O PRESIDENTE DA CÂMARA,



**PARECER:**

**ASSUNTO: Solicitação da Ex.ma Presidente da Assembleia Municipal de Braga - Emissão de Parecer, não vinculativo, da Câmara Municipal - Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que define o Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias e revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RJCMEF) – União das Freguesias de Merelim São Pedro e Frossos – Processo de Desagregação das freguesias de Merelim São Pedro e Frossos**

I. Por solicitação da Ex.ma Senhora Presidente da Assembleia Municipal, por email de 22 de dezembro, é enviado a esta Câmara Municipal pedido de parecer relativamente à proposta de desagregação da União de Freguesias de Merelim São Pedro e Frossos, em conformidade com o estabelecido no nº 3, do artigo 12º Lei nº 39/2021, de 24 de junho (doravante RJCMEF), remetendo para o efeito a documentação, em anexo, que aqui se dá como reproduzida.

Ora,

II. A proposta de desagregação em causa visa prevalecer-se do regime especial, simplificado e transitório previsto no artigo 25º da referida Lei nº 39/2021.

Com efeito, além do procedimento geral de criação de freguesia regulado nesta Lei, prevê esta ainda um procedimento especial, simplificado e transitório a que se refere o artigo 25º da mesma Lei.

A presente Lei entrou em vigor passados 180 dias – 6 meses –após a sua publicação – isto é, em 21 de dezembro de 2021: antes desse momento não podia ser desencadeado o procedimento especial aqui consagrado. Após a entrada em vigor desta Lei, o início do procedimento aqui previsto deve ocorrer no prazo de um ano – ou seja, até 21 de dezembro de 2022. Caso tal procedimento não se concretize, nada obsta a que se possa lançar mão do procedimento geral e normal plasmado neste mesmo diploma.

A propósito do prazo relativo a este procedimento especial a que alude o nº 2, do artigo 25º da mesma Lei, cumpre, todavia, referir **que não é unânime o entendimento sobre se tal prazo implica que o processo deva ser enviado até à data de 21 de dezembro à Assembleia da República**, embora a melhor doutrina propenda a sustentar que a apresentação da proposta de desagregação só poderá dar entrada na(s)

Assembleia(s) de Freguesia após 21 de dezembro de 2021, mas terá de ocorrer forçosamente até 21 de dezembro de 2022, assim se cumprindo a Lei<sup>1</sup>.

Na exposição que se segue, realçaremos a sublinhado os excertos dos artigos que, na presente situação e para a nossa análise, revestem mais interesse.

O artigo 25.º, que estabelece um **procedimento especial, simplificado e transitório**, preceitua, pois, o seguinte:

### **Artigo 25.º**

#### **Procedimento especial, simplificado e transitório**

1 - 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 excecional 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.**

2 - O procedimento previsto no n.º 1 tem início no prazo de um ano após a entrada em vigor da presente lei, através dos procedimentos definidos nos artigos 10.º a 13.º, na sequência de deliberação por maioria simples das respetivas assembleias de freguesia e assembleia municipal.

3 - A desagregação de freguesias prevista no presente artigo respeita as condições em que as mesmas foram agregadas anteriormente, não podendo, em caso algum, dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias.

**III** - Os critérios previstos nos artigos 5º a 7º são os seguintes:

---

<sup>1</sup> Nas palavras de CARLOS BATALHÃO, “De facto, decorre expressamente da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho que o procedimento do artigo 25.º deve ter início até 21 de dezembro de 2022, sendo que o mesmo se inicia com o cumprimento do artigo 10.º, segue depois os seus trântes obrigatórios de acordo com o disposto nos artigos 11.º a 13.º e termina com a apreciação na Assembleia da República de acordo com o vertido no artigo 13.º. Seguindo a opinião mais comum que dá especial relevo ao disposto no n.º 4 do artigo 15.º, que determina que a eleição dos titulares dos órgãos das freguesias ocorre na data da realização, a nível nacional, das eleições autárquicas seguintes, o que in casu, significa 2025, este será, também quanto ao procedimento especialdo artigo 25.º, o “prazo final” relativamente ao qual (6 meses antes) poderá ser criada a nova freguesia (cfr. artigo 15.º, n.º 1), pelo que, diríamos, o procedimento especial do artigo 25.º terá de ter início até 21 de dezembro de 2022 (com a apresentação da Proposta na assembleia de freguesia) e deverá estar terminado até 6 meses antes da data das próximas eleições autárquicas nacionais de 2025 (com a aprovação na Assembleia da República)”.



## Artigo 5.º

### **Prestação de serviços à população**

1 - O critério da prestação de serviços à população deve ter em conta os seguintes requisitos:

- a) **A garantia de vir a ter o mínimo de um trabalhador com vínculo de emprego público a transitar do mapa do pessoal da junta ou juntas de freguesia de origem, ou da respetiva câmara municipal;**
- b) **A existência de edifício adequado à instalação da sede da freguesia.**

2 - Para além dos previstos no número anterior, exige-se ainda a verificação **de pelo menos quatro dos seguintes requisitos, quer para as novas freguesias, quer para as freguesias que lhes dão origem:**

- a) A existência de um equipamento desportivo;
- b) A existência de um equipamento cultural;
- c) A existência de um parque ou jardim público com equipamento lúdico ou de lazer infantojuvenil;
- d) A existência de um serviço associativo de proteção social dos cidadãos seniores ou apoio a cidadãos portadores de deficiência, desde que tenha âmbito territorial do município;
- e) A existência de uma coletividade que desenvolva atividades recreativas, culturais, desportivas ou sociais.

3 - Nos territórios do interior, identificados no anexo à Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, exige-se a verificação de pelo menos três dos requisitos previstos nas alíneas do número anterior.

*(A União das Freguesias proponente não é enquadrável na legal definição de «território do interior», nos termos previstos no Anexo à Portaria n.º 208/2017, de 3 de julho).*

## **Artigo 6.º**

### **Eficácia e eficiência da gestão pública**

1 - 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.**

2 - A freguesia a criar deve ter uma participação mínima no Fundo de Financiamento de Freguesias correspondente a 30 % do valor daquele fundo atribuído à freguesia ou freguesias que lhe dão origem.

## **Artigo 7.º**

### **População e território**

1- O critério população deve ter em conta os seguintes requisitos:

**a) O número de eleitores não pode ser inferior a 750 eleitores por freguesia;**

b) Nos territórios do interior, identificados no anexo à Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, o número de eleitores não pode ser inferior a 250 eleitores por freguesia (*A União das Freguesias proponente não é enquadrável na legal definição de «território do interior», nos termos previstos no Anexo à Portaria n.º 208/2017, de 3 de Julho*).

2- O critério território deve ter em conta os seguintes requisitos:

a) A área da freguesia não pode ser superior a 25 % da área do respetivo município;

b) Nas freguesias urbanas, a área não pode ser inferior a 2 % da área do município;

c) O território das freguesias é obrigatoriamente contínuo.

**3- Os critérios referidos nos números anteriores são cumulativos.**

4 - Para efeitos de verificação dos critérios dos n.os 1 e 2 devem observar-se os dados oficiais da Direção-Geral das Autarquias Locais.

**IV.** Ora, estes requisitos, excecionados aqueles que o próprio procedimento especial, simplificado e transitório do artigo 25º exceciona e que são os do n.º 2 do artigo 6.º (o da freguesia a criar deve ter uma participação mínima no Fundo de Financiamento de Freguesias correspondente a 30 % do valor daquele fundo atribuído à freguesia) e o do n.º 2 do artigo 7.º da Lei (o critério do território) **são cumulativos.**

**V.** Neste sentido, pronunciou-se a DGAL, conforme PARECER que nos foi transmitido, via email datado de 18 de outubro.

**VI.** Acresce que ainda que não se proceda à análise dos elementos instrutórios que acompanham a proposta de desagregação, não podemos deixar de salientar, que a Lei prevê um procedimento deliberativo complexo (artigos 10.º a 13.º), que é precisamente aplicável à desagregação de uma união 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» (n.º 1 do artigo 25.º), obrigando a uma sua instrução minuciosa, por parte dos órgãos da freguesia, particularmente, da assembleia de freguesia, como a:

❖ Indicação do (a):

➤ Denominação;

➤ Delimitação territorial e a sede propostas;



- Modelo de criação de freguesia aplicável;
- Exposição de todos os motivos que fundamentam a criação, devidamente justificados com base nos critérios elencados nos artigos 4.º a 9.º
- Devendo ainda ser acompanhada de todos os documentos considerados relevantes para a sua apreciação, nomeadamente:
  - Mapa à escala 1:25 000 da área da nova freguesia;
  - Mapa à escala 1:25 000 das freguesias de origem, indicando as alterações a introduzir no respetivo território;
  - Inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia;
  - Indicação do número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia.
- ❖ Além da evidência do cumprimento dos 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;
- ❖ Obrigando também à apresentação do 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, demonstrativo da viabilidade económico-financeira da Freguesia a criar.

Importa referir que o Parecer a emitir pelo Órgão Executivo é obrigatório, mas não vinculativo e que a ausência de Parecer no prazo de 15 dias úteis equivale a Parecer favorável, prosseguindo o procedimento de criação em conformidade. Significa, portanto, que mesmo que não seja emitido o parecer no prazo devido, o processo não só avança na mesma, como se considera que merece o parecer favorável do Órgão Executivo, havendo, pois, um deferimento tácito positivo, como resulta do disposto nos nºs 3 a 5 do artigo 12º da Lei nº 39/2021, de 24 de junho.

Subsequentemente, o próximo passo a dar é da competência da Assembleia Municipal, sendo que a proposta de desagregação necessita da aprovação deste órgão para poder avançar, como se alcança do nº 6 do mesmo artigo 12º. No âmbito deste regime especial, basta uma aprovação da Assembleia Municipal, por maioria simples.



Merecendo aprovação deste órgão<sup>2</sup>, a proposta de criação de freguesias é remetida pela Presidente da Assembleia Municipal ao Presidente da Assembleia da República a fim de ser apreciada e aprovada por aquele Órgão de Soberania, nos termos do artigo 13º do mesmo Regime e a quem compete a “decisão final de desagregação”, pois a criação, a extinção e a modificação de autarquias locais integram a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (alínea n) do artigo 164.º da Constituição), não competindo, por isso, aos órgãos autárquicos determinar a desagregação de freguesias e que não se integra na esfera de competências das autarquias.

Em face do exposto, a propósito deste procedimento especial para a “reversão” de freguesias criadas ao abrigo da reforma de 2013 com a finalidade de corrigir a reorganização administrativa levada a cabo, decorrente da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro acompanhamos a doutrina sufragada por ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, CARLOS JOSÉ BATALHÃO E LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, *Lei da Criação de Freguesias*, Anotada, AEDREL, Braga, 2022 e também a jurisprudência do nosso tribunal constitucional quando referem que este é um procedimento complexo que exige uma instrução e uma fundamentação especialmente exigente, mediante a observância de todos os requisitos previstos na lei para a criação das freguesias quanto à prestação de serviços às populações, quanto à eficácia e eficiência da gestão pública e quanto à população e território exceto as exigências quanto à área das freguesias e quanto à obrigatoriedade de território contínuo. Com efeito, o procedimento dito de “simplificado” previsto no artigo 25º obriga a percorrer todo um caminho legalmente previsto para a criação da nova freguesia, como a apresentação de uma proposta de criação nos detalhados termos do artigo 10º; apreciação pela assembleia de freguesia, nos termos do artigo 11º; apreciação pela assembleia municipal, nos termos do artigo 12º e a apreciação e aprovação pela Assembleia da República.

## O CASO CONCRETO

A nossa análise cingir-se-á a uma análise meramente formal, no que releva à apresentação dos documentos instrutórios exigíveis, não nos competindo naturalmente efetuar um controlo de mérito sobre o pedido submetido, nem tão pouco a

---

<sup>2</sup> Esta é uma condição necessária, podendo então dizer-se que Assembleia Municipal tem um poder de veto da criação da nova freguesia.

confirmação de que os documentos obedecem aos requisitos legalmente exigíveis, já que tal competirá, em última instância à Assembleia da República. Com efeito, é a este órgão que compete, sob a forma de reserva absoluta, a “[C]riação, extinção e modificação das autarquias locais e respetivo regime” (alínea n) do artigo 164.º da CRP), pelo que iremos tão somente verificar se a mesma foi instruída com os referidos elementos, de modo a habilitar os órgãos na sua adequada decisão.

Nestes termos, os parâmetros a ser avaliados, devem atender aos critérios subsequentemente enunciados, e que devem ser demonstrados, através da respetiva documentação de suporte, para cada uma das freguesias, individualmente consideradas, a desagregar:

#### **I) PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À POPULAÇÃO (art.º 5.º)**

- A garantia de vir a ter o mínimo de um trabalhador com vínculo de emprego público
- A existência de edifício adequado à instalação da sede de freguesia
- A existência de equipamento desportivo
- A existência de um equipamento cultural
- A existência de um parque ou jardim público com equipamento lúdico ou de lazer infantojuvenil
- A existência de um serviço associativo de proteção social dos cidadãos seniores ou apoio a cidadãos portadores de deficiência, desde que tenha âmbito territorial do município
- A existência de uma coletividade que desenvolva atividades recreativas, culturais, desportivas ou sociais.

#### **II) EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA (art.º 6.º)**

- 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

#### **III) POPULAÇÃO E TERRITÓRIO (art.º 7.º)**

- O número de eleitores não pode ser inferior a 750 eleitores por freguesia



#### **IV) HISTÓRIA E IDENTIDADE CULTURAL (art.º 8.º)**

- O critério da história e identidade cultural é aferido pela ponderação da origem histórica da freguesia a criar, como realidade administrativa, a respetiva permanência no tempo e as características culturais que patenteiem a sua individualidade específica e característica no âmbito do município e face às demais freguesias.

#### **V) VONTADE POLÍTICA DA POPULAÇÃO (art.º 9.º)**

- O critério da vontade política da população afere-se através dos órgãos representativos da população, democraticamente eleitos, cuja vontade é manifestada através do procedimento definido nos artigos 10.º a 13.º

Isto dito, cumpre atentar sobre a documentação apresentada pela União de Freguesias proponente:

- Parecer da União de Freguesias de Merelim São Pedro e Frossos;
- Ata da Assembleia de freguesia da União de freguesias de Merelim São Pedro e Frossos, de 17.11.2022;
- Mapa de síntese dos bens inventariados da União de freguesias de Merelim São Pedro e Frossos;
- Relatório de Gestão e Prestação de Contas da União de Freguesias dos anos de 2021 e 2019.

#### **CONCLUSÃO:**

A proposta, conforme melhor se demonstrou supra, não está manifestamente instruída com os documentos formalmente exigíveis com vista à desagregação da atual União de Merelim São Pedro e Frossos na criação da Freguesia de Merelim São Pedro e Freguesia de Frossos, não fazendo qualquer referência a documentos que proteste juntar, ou indicação de que pretenda aperfeiçoar o pedido apresentado, contrariamente ao que foi referido em processos de idêntica natureza, apresentado por outras Uniões de Freguesia. Na verdade, são vários os documentos em falta (enuncia-se, a título meramente exemplificativo, o relatório financeiro, capaz de demonstrar a viabilidade económico-financeira das freguesias, a existência de equipamentos em cada uma das freguesias individualmente considerada, os mapas à escala 1:25 000 da área da(s) freguesia(s) ou

elementos que evidenciem que se revela cumprido o critério da história e identidade cultural.)

Assim, não estarão reunidos, salvo melhor opinião, os pressupostos legais definidos no Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias, para a viabilidade da pretensão; situação que embora possa escapar ao controlo municipal, não podemos, no entanto, deixar de alertar, independentemente do que possa vir a ser decidido pelo Executivo Municipal com vista à sua subsequente pronúncia pela Assembleia Municipal.

- A Proposta deverá ser apreciada na Assembleia Municipal e, em caso de aprovação, a Presidente da Assembleia Municipal deverá enviar para o Presidente da Assembleia da República, a Proposta, com a menção expressa de que deverá ser dado conhecimento da proposta a todos os grupos parlamentares e deputados únicos.

Este é, salvo melhor, o que nos cumpre informar sobre o assunto.

Anexo: Documentação apresentada pela União de Freguesias de Merelim S. Pedro e Frossos

11 de janeiro de 2023

A Jurista,

A Diretora do Departamento Jurídico,