



ASSUNTO: Assembleia de Freguesia. Junta de Freguesia. Autorizar. Apoiar. Deliberar.

Data: 2014.02.21

Foi solicitado parecer acerca do assunto em epígrafe, na sequência do questionado pelo Senhor Presidente da Junta de Freguesia sobre a interpretação e compatibilização da competência atribuída à Assembleia de Freguesia decorrente da expressão “Autorizar” (artº 9º nº 1, alínea j) com as competências atribuídas à Junta de Freguesia pelas alíneas o) e v) do nº 1 do artº 16º do DL nº 75/2013, de 12 de setembro e traduzidas nas expressões “Deliberar” e Apoiar”.

Em concreto, foram colocadas as seguintes questões:

“1º A competência para “apoiar” e para “deliberar sobre as formas de apoio”, atribuída à Junta de Freguesia pelas alíneas o) e v) do nº 1 do artº 16º, não se confunde com a competência atribuída à Assembleia de freguesia pela alínea j) do nº 1 do artº 9º de “autorizar a...estabelecer formas de cooperação”, ficando de fora deste conceito legal a concessão de subsídios, por exemplo, a coletividades ou instituições para determinadas atividades do interesse da freguesia e dos fregueses de natureza social, cultural, educativa ou para informação e defesa dos direitos dos cidadãos?”

2º Se assim for, será correta a interpretação de que a Junta de Freguesia pode celebrar acordos com instituições e associações públicas e privadas, legalmente constituídas, para a realização de determinados eventos, festas populares e tradicionais, ou um torneio desportivo, ou um festival de folclore, por exemplo, nos termos dos quais a Junta de Freguesia se compromete a apoiar financeiramente essas organizações, sem precisar de submeter tal decisão e muito menos o conteúdo de tais acordos ou protocolos à apreciação e aprovação da Assembleia de Freguesia?”

3º Ainda no pressuposto da primeira questão, em que situações, e com que contornos e limites, se aplica a competência atribuída à Assembleia de Freguesia pela alínea j) do artº 9º?”

Cumpra, pois, emitir parecer.

1. Nos termos do disposto no nº 1 do artº 7º da Lei nº75/2013, de 12 de setembro, as freguesias dispõem de atribuições 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.

Por outro lado, o mesmo diploma legal procede a uma elencagem das competências da Assembleia de Freguesia e da Junta de Freguesia, nos artºs 9º e 16º, respetivamente.

Ora, na situação “*sub judice*”, interessa-nos atender ao disposto nas alíneas m), n), o), u) e v) do nº I do artº 16º quando estatuem que compete à Junta de Freguesia:

m) Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local;

n) Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos protocolos de colaboração referidos na alínea anterior;

o) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;

u) Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social;

v) Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia.

Tendo em conta o âmbito das questões elencadas no presente parecer, iremos agregar estas competências em dois grandes grupos, distinguindo o que constitui competência própria do órgão executivo (vd ponto 3 e 4 deste parecer) e o que lhe permite apenas apresentar propostas ao órgão deliberativo (vd ponto 5).

III. Assim, cumpre-nos analisar o consignado na já citada alínea o) do nº I do artº 16º e, posteriormente, o estatuído na alínea v) do mesmo normativo.

Salientamos, contudo, que para efeitos de densificar o conceito de “obras”, “eventos” ou “atividades” com “interesse para a freguesia”, constantes destes normativos, teremos de nos socorrer do que a esse propósito diz a doutrina. Assim, Freitas do Amaral define o interesse público como “*interesse coletivo ... o interesse geral de uma determinada comunidade*”.

Acresce que pelo facto de o conceito de interesse público ser um conceito elástico, de natureza abstrata e indeterminada, nele se abarcam muitas situações. Por outro lado, tratando-se de um conceito evolutivo e transitório, dependente dos costumes e das próprias transformações económicas, não é possível uma determinação do seu conteúdo válido para todos os tempos e para todos os municípios ou freguesias. Por isso, aquele conceito tem de ser concretizado pelo órgão autárquico que lhe está mais próximo, com subordinação aos princípios jurídicos fundamentais e ao interesse geral da autarquia

Nesta conformidade, da análise da referida **alínea o) do n.º I do art.º 16.º**, parece-nos resultar que o apoio às entidades e organismos aí referidos se pode consubstanciar, designadamente, na concessão de subsídios, na cedência de instalações e equipamentos e na afetação de pessoal ao serviço da autarquia.

No entanto, neste preceito legal, exigem-se dois requisitos para que tais apoios possam ser concedidos:

1. que se trate de entidades e organismos legalmente existentes;
2. que prossigam fins de interesse para a freguesia.

Tendo em consideração o exposto, se, de facto, estiver em causa uma entidade ou organismo legalmente constituída, será, em princípio, admissível que a Junta de Freguesia delibere **apoiar a realização de eventos de interesse para a freguesia**, através da concessão de apoio financeiro, desde que se cumpram as exigências legais constantes da alínea o) do art.º 16, bem como aquelas a que nos referiremos no ponto VI deste parecer.

IV. Cumpre-nos referir, porém, que, é usual no nosso país que, por exemplo, a organização de festividades de carácter religioso esteja a cargo de comissões constituídas para o efeito e que se destinam a recuperar, divulgar e preservar tradições populares.

No entanto, normalmente estas comissões são reconhecidas por lei (cfr. cap. III, do Título I, do Livro I do Código Civil, sob a epígrafe “associações sem personalidade jurídica e comissões especiais”), mas não possuem personalidade jurídica. Isto significa, por conseguinte, que estas comissões não estão

“legalmente constituídas”, isto é, não estão constituídas por escritura pública, lavrada em notário e publicada na III Série do Diário da República e nos jornais mais lidos da região.

Nesta conformidade, apesar de se tratar de um grupo de cidadãos que prossegue determinadas finalidades coincidentes com o interesse público local, não têm existência jurídica.

Ora, conforme referimos anteriormente, a Lei n.º 75/2013 contém uma outra norma, menos restritiva – a alínea v) do n.º I do art.º 16.º - na qual se dispõe que compete ao executivo **“apoiar atividades, de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia”**.

Assim, o normativo em apreço não exige que se trate de organismos legalmente existentes e não define a forma como se deve consubstanciar tal apoio, uma vez que recorre a um conceito indeterminado: “apoiar”. Isto significa que no termo “apoiar”, se pode incluir qualquer tipo de “ajuda”, quer de carácter técnico, quer de carácter financeiro ou outro.

Nesta conformidade, se na situação em análise não estiverem em causa entidades legalmente constituídas e se o órgão executivo entender que o meio adequado para apoiar aqueles eventos de natureza social e cultural é o de proceder ao apoio financeiro a determinadas atividades aí desenvolvidas, somos de parecer que tal ato é, em princípio, legalmente admissível. De facto, esse apoio casuístico pode subsumir-se na previsão legal da alínea v) do n.º I do art.º 16.º, desde que se cumpram as exigências legais constantes deste normativo, bem como aquelas a que nos referiremos no ponto VI deste parecer.

V – No entanto se se pretender formalizar um intercâmbio mais duradouro que incida sobre certas iniciativas comuns a várias entidades, que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, poderá ser celebrado um Protocolo de colaboração, ao abrigo do consignado nas alíneas m) e n) do art.º 16.º da Lei n.º 75/2013 que determinam o seguinte:

m) ***Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração***, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvasse a sua utilização pela comunidade local;

n) ***Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos protocolos de colaboração referidos na alínea anterior;***

Nesta conformidade, para além do consignado nas alíneas do artº 16º analisadas no ponto anterior deste parecer – e que dizem respeito a apoios puntuais a obras, eventos ou atividades nas situações e condicionalismos referidos supra - aquelas de que ora nos ocupamos permitem que as Juntas de Freguesia discutam, preparem e proponham a celebração de protocolos de colaboração com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos que sejam propriedade da freguesia.

No entanto, o exercício desta competência depende de autorização do órgão deliberativo. De facto, as alíneas i) e j) do nº 2 do artº 9º estatuem que compete à assembleia de freguesia, sob proposta da Junta,

i) **Autorizar a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia**, designadamente quando os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local;

j) **Autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia**, designadamente quando os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local.

Assim, em situações em que se pretenda estabelecer uma forma de cooperação mais duradoura e formal com determinadas **instituições/entidades públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia**, poderão ser elaborados protocolos de colaboração onde serão definidos os direitos e obrigações das partes envolvidas e o período de duração do Protocolo, bem como os meios financeiros, técnicos e humanos necessários para o efeito. Nesse sentido, o órgão executivo deverá apresentar à assembleia de freguesia uma proposta, competindo a esta última autorizar a freguesia a estabelecer tal forma de cooperação.

IV. Em qualquer das circunstâncias referidas supra, a concessão do apoio financeiro ou a celebração de protocolo que envolva a atribuição de subsídios **só será possível se a autarquia:**

A) Dispuser dos **meios financeiros correspondentes**, pelo que tal apoio deverá constar do plano e orçamento da autarquia, devidamente aprovados pela assembleia de freguesia (cfr. artº 9º nº I, alínea a) da Lei nº75/2013).

B) Observar o consignado na **Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso**, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, cuja explicitação consta do Manual de Procedimentos da LCPA, da autoria da Direção-Geral do Orçamento (in http://www.dgo.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf)

C) **Publicitar a concessão de subsídios ou outro apoio financeiro.** De facto, tal concessão está sujeita a publicidade, nos termos do consignado na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que institui a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos designadamente, pelas Autarquias locais a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a título de subvenção pública.

Cumpre-nos referir que esta Lei considera «subvenção pública» toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada. Acresce que são igualmente objeto de publicidade e reporte os **subsídios e quaisquer apoios de natureza comunitária** (vd alínea c) do n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 64/2013).

O incumprimento ou cumprimento defeituoso do disposto nesta lei pelas entidades obrigadas determina:

- a) A retenção de 15 % na dotação orçamental, ou na transferência do Orçamento do Estado, subsídio ou adiantamento para entidade obrigada, no mês ou meses seguintes ao incumprimento, excecionando - se as verbas destinadas a suportar encargos com remunerações certas e permanentes;
- b) A não tramitação de quaisquer processos, designadamente os relativos a recursos humanos ou aquisição de bens e serviços que sejam dirigidos ao Ministério das Finanças pela entidade obrigada;
- c) A responsabilidade disciplinar, civil e financeira do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço.

Por último, salientamos que o Despacho n.º 1169/2014 da Senhora Ministra do Estado e das Finanças, publicado no DR, IIª Série, de 24.01.2014, aprovou o formulário eletrónico para comunicação de

subvenções e benefícios públicos, cujas instruções constam do sítio da internet da IGF (www.igf.min-financas.pt).

D) Por outro lado tal apoio financeiro, a efetuar-se, deverá ter como contrapartida a apresentação, pelos beneficiários, de **documentos comprovativos da realização das despesas** associadas aos apoios concedidos.

E) Para além disso, a concessão de tais apoios deve obedecer a critérios objetivos de igualdade, justiça, equidade e imparcialidade, tendo em conta as regras da atividade administrativa, critérios esses que poderão estar definidos em **regulamento**.