

ASSUNTO:	Possibilidade de os termos, atestados e certidões emitidos pela Junta de Freguesia serem assinados através de assinatura eletrónica qualificada do respetivo Presidente ou em quem este delegue essa competência.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_5922/2018	
Data:	29-06-2018	

Solicita o Ex.mo Presidente da Junta de Freguesia consulente informação nos termos que se transcrevem:

«Tendo em conta que grande parte dos serviços pode ser prestado à distância, mesmo aqueles que requeiram o recurso a autenticação do signatário mediante assinatura eletrónica, por tal via desburocratizando os processos, tornando-os mais expeditos e eficazes, gostaria de saber se também uma Freguesia pode recorrer a esse serviço de assinatura digital para conferir aos documentos a mesma força probatória dos assinados com o carimbo/selo branco».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida, salientando desde já que acompanharemos de perto a Informação emitida e disponível na página eletrónica desta Comissão de Coordenação¹:

I – Enquadramento Jurídico

Compete à junta de freguesia, nos termos das alíneas *qq)* e *rr)* do n.º I do artigo 16.º do “regime jurídico das autarquias locais”, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09, na sua atual redação², lavrar termos de identidade e justificação administrativa e passar atestados, sendo, de acordo com a alínea *l)* do n.º I do artigo 18.º do mesmo diploma legal, competência do presidente da junta de freguesia assinar, em nome da junta de freguesia, toda a correspondência, bem como os termos, atestados e certidões da competência da mesma (podendo este, ao abrigo do n.º 4, delegar essa competência nos vogais).

¹ Acessível em: http://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/da_possibilidade_dos_atestados_emitidos_pela_junta_de_freguesia_serem_as.pdf.

² Retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, e n.º 42/2016, de 28.12.

Também sobre a emissão de atestados pelas juntas de freguesia, dispõe, na sua redação atual, o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22.04³, que estabelece medidas de modernização administrativa:

«Artigo 34.º

Atestados emitidos pelas juntas de freguesia

1- Os atestados de residência, vida e situação económica dos cidadãos, bem como os termos de identidade e justificação administrativa, passados pelas juntas de freguesia, nos termos das alíneas qq) e rr) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, devem ser emitidos desde que qualquer dos membros do respetivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar, ou quando a sua prova seja feita por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou ainda por outro meio legalmente admissível.

2- Nos casos de urgência, o presidente da junta de freguesia pode passar os atestados a que se refere este diploma, independentemente de prévia deliberação da junta.

3- Não está sujeita a forma especial a produção de qualquer das provas referidas, devendo, quando orais, ser reduzidas a escrito pelo funcionário que as receber e confirmadas mediante assinatura de quem as apresentar.

4- As falsas declarações são punidas nos termos da lei penal.

5- A certidão, relativa à situação económica do cidadão, que contenha referência à sua residência faz prova plena desse facto e dispensa a junção no mesmo processo de atestado de residência ou cartão de eleitor.

6- As certidões referidas no número anterior podem ser substituídas por atestados passados pelo presidente da junta».

Este Decreto-Lei n.º 135/99, de 22.04, na redação atual, estabelece, no seu artigo 2.º, que os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua ação de acordo com o disposto no Código do Procedimento Administrativo, tendo em conta os princípios da qualidade, da proteção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa, com vista a privilegiar a opção pelos procedimentos mais simples, cómodos, expeditos e económicos, sendo em regra o atendimento, bem como o desenrolar de todo e qualquer procedimento administrativo, realizado através de meios digitais, e o procedimento apresentado ao cidadão da forma mais simples possível, independentemente da complexidade da organização interna e interadministrativa.

³ Com as alterações dadas pelos Decretos-Leis n.º 29/2000, de 13.03, n.º 72-A/2010, de 18.06, n.º 73/2014, 13.05, n.º 58/2016, de 29.08, e n.º 74/2017, de 21.06.

Determina o artigo 21.º do mesmo diploma:

«Artigo 21.º

Remessa de documentos

1- Sempre que sejam produzidas certidões, atestados ou outros atos meramente declarativos, destinados aos cidadãos, devem os serviços facultar a opção de disponibilização ou remessa por via eletrónica ou por via postal.

(...)

4- Quando os serviços e organismos não possam entregar no ato do requerimento documentos que lhes sejam solicitados, podem os interessados optar pela sua disponibilização ou remessa por via eletrónica ou por via postal.

5- A faculdade de opção referida nos n.ºs 1 e 4 deve ser publicitada aos utentes de forma clara nos locais de atendimento.

6- As comunicações por via eletrónica previstas no presente artigo são gratuitas».

Acresce que atualmente a utilização dos meios eletrónicos na instrução dos procedimentos administrativos se encontra expressamente consagrada designadamente nos artigos 61.º e ss. do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁴.

Referem Maria da Glória Dias Garcia/Tiago Macieirinha⁵, em anotação ao referido artigo 61.º do CPA:

«1 – Este artigo exprime um princípio de preferência pela utilização de meios electrónicos na instrução dos procedimentos administrativos. Neste sentido, os órgãos administrativos têm o dever *prima facie* – descontados aqueles casos excecionados por lei – de recorrer à utilização de meios electrónicos na instrução dos procedimentos, devendo sempre fundamentar as razões pelas quais se afastam deste princípio. Quer dizer-se, não cabe aos órgãos administrativos optar pela utilização ou não utilização dos meios electrónicos. Salvo a existência de razões ponderosas e atendíveis, que têm de ser sempre fundamentadas, em princípio, devem ser utilizados os meios electrónicos na instrução dos procedimentos.

2 – A utilização de meios electrónicos – tal como já anunciado pelo disposto no artigo 14.º, relativo aos princípios aplicáveis à administração electrónica – não é um fim em si mesmo, estando necessariamente orientada à realização dos objetivos da celeridade e da simplificação administrativas, bem como da maior transparência do procedimento, não podendo, em caso algum, prejudicar o exercício dos direitos

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01.

⁵ *Et alia*, “Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo”, Almedina, 2016, pp. 142 e 143.

procedimentais dos interessados, devendo antes facilitar o seu exercício, no respeito pelo princípio da igualdade.

(...)).

Como se sabe, a validade, eficácia e valor probatório dos documentos eletrónicos, a assinatura eletrónica e a atividade de certificação de entidades certificadoras estabelecidas em Portugal, encontram-se regulados pelo Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2.08^{6/7}, em cujo preâmbulo é referido que:

«A verificação da autenticidade e da integridade dos dados, facultada pelas assinaturas electrónicas, em geral, e pela assinatura digital, em particular, não prova necessariamente a identidade do signatário que cria as assinaturas electrónicas. Assim, considera-se necessário, de acordo com a prática tecnicamente recomendada e internacionalmente consagrada, instituir um sistema de confirmação por entidades certificadoras, às quais incumbe assegurar os elevados níveis de segurança do sistema indispensáveis para a criação da desejada confiança no tocante às assinaturas de documentos electrónicos».

Este Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2.08, consigna nos seus artigos 2.º, 5.º e 7.º:

«Artigo 2º

Definições

Para os fins do presente diploma, entende-se por:

(...)

c) Assinatura electrónica avançada: assinatura electrónica que preenche os seguintes requisitos:

i) Identifica de forma unívoca o titular como autor do documento;

ii) A sua aposição ao documento depende apenas da vontade do titular;

iii) É criada com meios que o titular pode manter sob seu controlo exclusivo;

iv) A sua conexão com o documento permite detectar toda e qualquer alteração superveniente do conteúdo deste;

(...)

⁶ Em vigor com as alterações dadas pelos Decretos-Leis n.º 62/2003, de 3.04, n.º 165/2004, de 6.07, n.º 116-A/2006, de 16.06, e n.º 88/2009, de 9.04.

⁷ Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 15.07.

g) *Assinatura electrónica qualificada: assinatura digital ou outra modalidade de assinatura electrónica avançada que satisfaça exigências de segurança idênticas às da assinatura digital baseadas num certificado qualificado e criadas através de um dispositivo seguro de criação de assinatura;*

(...)

r) *Titular: **pessoa** singular ou **colectiva** identificada num certificado como a detentora de um dispositivo de criação de assinatura;*

(...)» (realce acrescentado).

«Artigo 5º

Documentos electrónicos das entidades públicas

1- *As entidades públicas podem emitir documentos electrónicos com assinatura electrónica qualificada aposta em conformidade com as normas do presente decreto-lei e com o disposto no Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de Junho.*

2- *Nas operações relativas à criação, emissão, arquivo, reprodução, cópia e transmissão de documentos electrónicos que formalizem actos administrativos através de sistemas informáticos, incluindo a sua transmissão por meios de telecomunicações, os dados relativos à entidade interessada e à pessoa que tenha praticado cada acto administrativo podem ser indicados de forma a torná-los facilmente identificáveis e a comprovar a função ou cargo desempenhado pela pessoa signatária de cada documento».*

«Artigo 7º

Assinatura electrónica qualificada

1- *A aposição de uma assinatura electrónica qualificada a um documento electrónico equivale à assinatura autógrafa dos documentos com forma escrita sobre suporte de papel e cria a presunção de que:*

a) *A pessoa que após a assinatura electrónica qualificada é o titular desta ou é representante, com poderes bastantes, da pessoa colectiva titular da assinatura electrónica qualificada;*

b) *A assinatura electrónica qualificada foi aposta com a intenção de assinar o documento electrónico;*

c) *O documento electrónico não sofreu alteração desde que lhe foi aposta a assinatura electrónica qualificada.*

2- *A assinatura electrónica qualificada deve referir-se inequivocamente a uma só pessoa singular ou colectiva e ao documento ao qual é aposta.*

3- *A aposição de assinatura electrónica qualificada substitui, para todos os efeitos legais, a aposição de selos, carimbos, marcas ou outros sinais identificadores do seu titular.*

(...)).

Pelo que, como diz Miguel Pupo Correia⁸, «[o] n.º 3 [do artigo 7.º supramencionado] equipara a assinatura digital a todos os outros sinais identificadores que sejam exigidos por lei ou convenção. Assim, nos documentos assinados por este meio, deixará de ser necessário (...) o selo branco de um serviço público (...)).».

II – Conclusão

Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2.08, na redação atual, «[a] *aposição de assinatura electrónica qualificada substitui, para todos os efeitos legais, a aposição de selos, carimbos, marcas ou outros sinais identificadores do seu titular*».

Assim, uma assinatura electrónica qualificada aposta a um documento electrónico que, como tal, credite o signatário na qualidade de Presidente da Junta de Freguesia, substitui a aposição de um selo branco ou carimbo.

⁸ “Documentos electrónicos e assinatura digital: as novas leis portuguesas”, Lusíada. Direito, II Série, n.º I (Janeiro - Junho 2003), p. 189.