

ASSUNTO:	Participação de membros do órgão executivo da freguesia em passeio sénior organizado pelo município.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_8856/2024
Data:	28.08.2024

Pela Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da seguinte questão:

"Venho por este meio solicitar um esclarecimento relativamente à possibilidade de a freguesia custear a participação de dois elementos do executivo, nomeadamente o Presidente e o Secretário, num passeio sénior organizado pelo Município.

O passeio tem um custo de 190€ por pessoa, perfazendo um total de 380€ para os dois elementos. A presença dos membros do executivo tem como objetivo acompanhar e prestar atenção e apoio aos nossos seniores durante esta atividade, assegurando o seu bem-estar e participação ativa. Assim, gostaríamos de saber se é permitido à freguesia suportar este custo e, em caso afirmativo, qual a rubrica mais adequada para realizar este lançamento, tendo em conta que a nossa freguesia se encontra no regime simplificado. Será apropriado utilizar a rubrica 020210 -Transporte?

Cumpre, pois, informar:

I

Estipula o artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)¹ que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (n.º 1) e que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé” (n.º 2).

¹ Aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976, alterado pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 08 de julho, pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, e pela Lei Constitucional Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.

Estes princípios gerais da atividade administrativa encontram-se densificados nos artigos 3.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA) ².

Desses destaca-se o princípio da legalidade, segundo o qual “os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins” (cf. artigo 3.º n.º 1 do CPA).

No que concerne ao princípio da legalidade, no Estudo “O Mandato Autárquico”, elaborado pela Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I. P. (CCDR-N, I.P.) ³, pode ler-se o seguinte:

“O princípio da legalidade é a pedra angular da autonomia do poder local: as autarquias locais são responsáveis por prosseguir as atribuições que estão fixadas por lei e o interesse público a nível local. Acresce que os seus órgãos são livres para escolher e tomar as decisões que melhor cumpram essa dupla finalidade de acordo com o que se encontrar previsto e determinado por lei, ficando o exercício dos seus poderes circunscrito às situações previstas na lei e aos exatos termos que por ela sejam determinados. As autarquias ficam responsáveis por executar as competências que lhe estão fixadas por lei e não podem praticar atos fora delas, nem para além delas”⁴.

No mesmo sentido, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) ⁵, prevê, no âmbito da atividade financeira das autarquias locais, a sujeição ao princípio da legalidade, do qual decorre que esta atividade financeira se exerce “no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português” (cf. artigo 4.º n.º 1 do RFALEI).

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

³ Disponível em https://www.ccdn.pt/storage/app/media/Estudo_mandato_aut%C3%A1rquicoDAJ_compilado.pdf

⁴ Neste sentido, concluiu-se no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, relativo ao Proc. n.º 01486/04.OBEPRT, 1ªsecção, de 17-05-2007, “...Não obstante algumas flutuações, a doutrina maioritária tende a reconhecer que apenas é de serviço público aquela actividade de prestação de utilidades (em regra, uti singuli) de que a Administração é por lei titular e por cujo exercício é responsável. Assume-se, assim, entre nós, (...) um conceito de serviço público de cariz abertamente orgânico-material. (...) Na época contemporânea o serviço público perdeu uma parte importante do espaço que lhe era antes reservado. Doravante, ele abrigará apenas aquelas actividades cujo adequado desempenho não prescinde da sua titularidade pública. Fica, pois, reduzido ao imprescindível ...”

⁵ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro, pela Lei n.º 29/2023, de 04 de julho, e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

No já citado Estudo “*O Mandato Autárquico*”, refere-se, a este propósito, que este princípio “(...) é particularmente relevante em matéria financeira, uma vez que só pode ser autorizada a despesa que tenha sustentação legal e que decorra diretamente da prossecução das atribuições da autarquia e do exercício das competências dos seus órgãos”.

Complementarmente, os órgãos das autarquias locais encontram-se, ainda, sujeitos ao princípio da especialidade, previsto no artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)⁶, segundo qual “os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”.

No que concerne ao princípio da especialidade, no mesmo Estudo “*O Mandato Autárquico*”, supra citado, pode ler-se o seguinte:

“O princípio da especialidade decorre da própria natureza das pessoas coletivas em geral, cuja capacidade jurídica fica limitada aos fins que determinaram a sua criação e delimitam o seu âmbito de atuação.

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar - e praticar quaisquer atos, celebrar contratos ou elaborar regulamentos - no quadro da prossecução das suas atribuições e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.

Relembreamos que as atribuições das autarquias locais correspondem aos fins que se prosseguem e as competências dos seus órgãos consistem nos meios jurídicos que estes usam para prosseguir aqueles fins.

Assim, este princípio tem como finalidade assegurar a efetiva repartição de competências entre os diferentes órgãos autárquicos e garantir a separação das áreas e domínios de intervenção de cada uma das autarquias locais.

O princípio da especialidade deriva do princípio da legalidade, no pressuposto fundamental de que a atuação das autarquias tem o seu fundamento e limite numa lei ou num regulamento prévio que estabelece os poderes que são conferidos aos diferentes centros de poder decisório.

Por isso, está igualmente associado a uma ideia de proteção da segurança jurídica, permitindo aos particulares saber exatamente a quem cabe decidir sobre os assuntos que lhes respeitem e ainda quais as atividades que devem ser levadas a cabo por cada autarquia”.

⁶ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 01 de novembro, pela Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro, pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro.

Assim, de acordo com este princípio, as autarquias locais existem tendo em vista a prossecução de determinados objetivos ou fins, pelo que só podem atuar para e na medida em que os pretendam alcançar, sendo-lhes vedada a prática de atos que não se enquadrem no elenco de atribuições e competências legalmente previsto.

II

Posto isto, verifica-se que a questão formulada pela entidade consultante, versa sobre a possibilidade de a freguesia custear a participação de dois elementos do executivo, num passeio sénior organizado pelo Município, tendo a presença dos membros do executivo como objetivo acompanhar e prestar atenção e apoio aos seniores durante esta atividade, assegurando o seu bem-estar e participação ativa.

Dessa forma, a resposta resultará da verificação da sustentação legal da despesa e de se aferir se a mesma decorre diretamente da prossecução das atribuições da autarquia e do exercício das competências dos seus órgãos.

Como resulta do teor da questão colocada, o passeio sénior em causa é organizado pelo Município, pelo que será ao Município que competirá a responsabilidade pela organização da atividade e o correspondente pagamento das despesas inerentes que dela resultem.

Assim sendo, será ao Município que competirá assegurar e custear os meios humanos afetos à atividade, designadamente daqueles que se mostrem necessários ao acompanhamento e apoio dos seniores participantes.

Pelo que será de concluir que, não se inserindo nas atribuições da freguesia e no exercício das competências dos seus órgãos, não poderá a freguesia, para as finalidades mencionadas, custear a participação dos membros do seu órgão executivo no passeio sénior em questão.

III

Em conclusão:

1. As autarquias locais apenas podem autorizar despesas que tenham sustentação legal e que decorram diretamente da prossecução das atribuições da autarquia e do exercício das competências dos seus órgãos.

2. As autarquias locais existem tendo em vista a prossecução de determinados objetivos ou fins, pelo que só podem atuar para e na medida em que os pretendam alcançar, sendo-lhes vedada a prática de atos que não se enquadrem no elenco de atribuições e competências legalmente previsto.
3. Não poderá a freguesia custear a participação dos membros do seu órgão executivo em passeio sénior organizado pelo Município, tendo em vista que os referidos membros acompanhem e apoiem os seniores durante esta atividade, dado que tal não se insere nas atribuições da freguesia e no exercício das competências dos seus órgãos.