

ASSUNTO:	Freguesia. Gabinete de Apoio Psicossocial.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_3209/2026
Data:	18.03.2026

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da seguinte questão:

“A Junta de Freguesia (...), pretende disponibilizar um serviço de psicologia, aberto a toda a população da freguesia, para colmatar as dificuldades de apoio psicológico e promoção da saúde mental da comunidade, independentemente da sua idade ou condição social, em articulação com as escolas e as instituições locais.

Neste sentido, decidiu criar um gabinete psicossocial de atendimento, aconselhamento e acompanhamento psicológico de crianças, adolescentes, adultos e idosos, encaminhamento para apoio social, organização de eventos informativos e formativos, entre outros. O atendimento deste gabinete de psicologia será assegurado por uma psicóloga, na sede da Junta de Freguesia, em sala própria e com a privacidade que o serviço exige, durante o horário de funcionamento da Junta de Freguesia.

De referir ainda que este serviço poderá ser gratuito ou terá um preço simbólico que servirá para colmatar as despesas inerentes ao funcionamento deste serviço. Em termos de despesa para a Junta de Freguesia, será o custo mensal relacionado com os serviços prestados pela psicóloga.

Assim, como temos algumas dúvidas sobre a possibilidade de prestar este serviço diretamente à população, as questões que coloco são as seguintes:

É possível existir um serviço desta natureza associado à Junta de Freguesia?

A forma como se pretende efetuar o serviço é legal? Ou teremos de procurar outra alternativa? Caso seja possível efetuar este serviço, é necessário criar algum regulamento? Ou protocolo? Poderá ser estabelecido um preçário por consulta/serviço?

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).

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.

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) ⁵, segundo qual

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.

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.ccdr-n.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, 1ª secção, de 17-05-2007, *“...Não obstante algumas flutuações, a doutrina maioritária tende a reconhecer que apenas é de serviço público aquela atividade 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 atividades cujo adequado desempenho não prescinde da sua titularidade pública. Fica, pois, reduzido ao imprescindível...”*

⁵ 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

“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”*, supracitado, 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.

Relembramos 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”.

II

Analisada a pretensão da entidade consulente, verifica-se que a mesma pretende criar *“um gabinete psicossocial de atendimento, aconselhamento e acompanhamento psicológico de crianças, adolescentes, adultos e idosos, encaminhamento para apoio social, organização de eventos informativos e formativos, entre outros”.*

Ora, como resulta da legislação em vigor, designadamente das atribuições das freguesias constantes do artigo 7.º do RJAL:

“1 - Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

2 - As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios:

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.

- a) Equipamento rural e urbano;*
- b) Abastecimento público;*
- c) Educação;*
- d) Cultura, tempos livres e desporto;*
- e) Cuidados primários de saúde;*
- f) Ação social;*
- g) Proteção civil;*
- h) Ambiente e salubridade;*
- i) Desenvolvimento;*
- j) Ordenamento urbano e rural;*
- k) Proteção da comunidade.*

3 - As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei”.

Assim, as freguesias detêm, designadamente, atribuições de promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações e no domínio da ação social.

Complementarmente, prevê-se, ainda, no artigo 16.º n.º 1 alíneas t), u) e v) do RJAL, que compete à junta de freguesia:

- “t) Promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto;*
- 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;”*

Assim, constituindo a criação de um Gabinete de Apoio Psicossocial um projeto de intervenção comunitária na área da ação social e um apoio de natureza social de interesse para os residentes na freguesia, estamos em crer que a sua criação e funcionamento possuem enquadramento nas atribuições e competências da freguesia, previstas nos artigos 7.º n.º 1 e 2 alínea f) e 16.º n.º 1 alíneas t) e v) do RJAL.

Não obstante, assinala-se que esse Gabinete apenas poderá ser criado e funcionar dentro do respetivo quadro de atribuições e competências da freguesia, não podendo, dessa forma, atuar numa lógica mercantil/concorrencial e/ou com finalidade lucrativa.

De facto, como tem sido entendimento desta Divisão de Apoio Jurídico, expresso, nomeadamente, no Parecer com a referência n.º INF_DSAJAL_LIR_8138/2016, de 03.11.2016:

“(…) relativamente à aquisição da qualidade de comerciante por parte do Município, esta Divisão de Apoio Jurídico tem entendido que: “(…) o Município enquanto autarquia local, ou seja, como pessoa colectiva de população e território, com uma finalidade organizativo-política que excede a finalidade económica está limitada por um princípio de especialidade não comercial, que não pode, portanto, reconduzir-se a uma actividade económica lucrativa/especulativa. Daí que a aquisição daquela qualidade lhe esteja vedada por este princípio de especialidade.”

No mesmo sentido, também se concluiu no Parecer com a referência n.º INF_DSAJAL_LIR_13142/2021, de 07.12.2021, que:

“(…) às autarquias locais cabe apenas prosseguir actividades de interesse público, pelo que sempre que prestem serviços só o podem fazer dentro do respetivo quadro de atribuições e competências e com objetos não sujeitos ao mercado livre, numa lógica não mercantil e não concorrencial.”

III

Sem prejuízo, tal não significa que seja vedado à freguesia a possibilidade de criação de uma taxa destinada a custear o serviço prestado, mas tão só que essa criação estará sujeita aos princípios e regras definidas no RJAL ⁶, e no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro ⁷.

Assim, de acordo com o disposto no artigo 23.º n.º 1 alínea b) do RFALEI constitui receita da freguesia *“o produto de cobrança de taxas, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias”*.

Mais se estabelece, no artigo 24.º do mesmo regime, que *“as freguesias podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais”* (n.º 1), sendo que a criação das mesmas se encontra *“subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade das freguesias”* (n.º 2).

Haverá assim que recorrer ao regime geral das taxas das autarquias locais (RGTA), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro ⁸, sendo que este regime, no seu artigo 6.º n.º 3, estabelece que *“as*

⁶ Mormente quanto à competência para aprovar as taxas/preços e fixar o respetivo valor cometida à assembleia de freguesia, que delibera sob proposta da junta de freguesia (cf. artigo 9.º n.º 1 alínea d) do RJAL).

⁷ Diploma sucessivamente alterado 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.

⁸ Lei que foi sucessivamente alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

taxas das freguesias incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade das freguesias, designadamente:

- a) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;*
- b) Pela utilização e aproveitamento do domínio público e privado das freguesias;*
- c) Pela gestão de equipamento rural e urbano;*
- d) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento local”.*

Por outro lado, o artigo 8.º do RGTAL, sob a epígrafe “*criação de taxas*” prevê igualmente que:

“1 - As taxas das autarquias locais são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo respectivo.

2 - O regulamento que crie taxas municipais ou taxas das freguesias contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade:

- a) A indicação da base de incidência objectiva e subjectiva;*
- b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;*
- c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;*
- d) As isenções e sua fundamentação;*
- e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;*
- f) A admissibilidade do pagamento em prestações”.*

Assim, considerando o supra exposto, pode, pois, concluir-se que, caso a entidade consulente venha a decidir pela cobrança de alguma taxa destinada a custear o serviço prestado, a criação dessa taxa deve incidir sobre a utilidade prestada aos particulares e/ou gerada pela atividade da freguesia e ser concretizada em regulamento que obedeça aos requisitos previstos no artigo 8.º do RGTAL, encontrando-se sujeita aos princípios da equivalência jurídica ⁹, da justa repartição dos encargos públicos ¹⁰ e da publicidade ¹¹

⁹ Previsto no artigo 4.º do RGTAL, o qual, sob a epígrafe “*Princípio da equivalência jurídica*” prevê:

“1 - O valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular.

2 - O valor das taxas, respeitando a necessária proporcionalidade, pode ser fixado com base em critérios de desincentivo à prática de certos actos ou operações”.

¹⁰ Previsto no artigo 5.º do RGTAL, o qual, sob a epígrafe “*Princípio da justa repartição dos encargos públicos*” prevê:

“1 - A criação de taxas pelas autarquias locais respeita o princípio da prossecução do interesse público local e visa a satisfação das necessidades financeiras das autarquias locais e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental.

2 - As autarquias locais podem criar taxas para financiamento de utilidades geradas pela realização de despesa pública local, quando desta resultem utilidades divisíveis que beneficiem um grupo certo e determinado de sujeitos, independentemente da sua vontade”.

¹¹ Previsto no artigo 13.º do RGTAL, o qual, sob a epígrafe “*Publicidade*”, prevê:

IV

Em conclusão:

1. Constituindo a criação de um Gabinete de Apoio Psicossocial um projeto de intervenção comunitária na área da ação social e um apoio de natureza social de interesse para os residentes na freguesia, a sua criação e funcionamento possui enquadramento nas atribuições e competências da freguesia, previstas nos artigos 7.º n.º 1 e 2 alínea f) e 16.º n.º 1 alíneas t) e v) do RJAL.
2. O Gabinete de Apoio Psicossocial apenas poderá ser criado e funcionar dentro do respetivo quadro de atribuições e competências da freguesia, não podendo, dessa forma, atuar numa lógica mercantil/concorrencial e/ou com finalidade lucrativa.
3. Caso a entidade consulente venha a decidir pela cobrança de alguma taxa destinada a custear o serviço prestado, a criação dessa taxa deve incidir sobre a utilidade prestada aos particulares e/ou gerada pela atividade da freguesia e ser concretizada em regulamento que obedeça aos requisitos previstos no artigo 8.º do RGTAL, encontrando-se sujeita aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade.