

Título: PARTILHA PELOS MUNICÍPIOS DE ENCARGOS FINANCEIROS COM ORGANISMOS INTEGRADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data: 07-12-2022

Parecer N.º: DAJ-Proc nº 139/2022

Informação N.º: I12360-2022-DSAL/DAJ

Através do seu ofício com a referência 1475, entendeu o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de ... submeter, à apreciação desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pedido de parecer jurídico que incide sobre (...) os termos em que deve assentar a parceria e os fundamentos legais para esta Câmara Municipal financiar, parcialmente, a elaboração do projeto para a obra de ampliação e remodelação do Centro de Saúde de

Em ordem a alicerçar a análise pretendida, anexou minuta do protocolo a celebrar entre aquela Autarquia Local e a Unidade Local de Saúde do ..., ..., que aqui se tem por integralmente reproduzido, em que se fundamenta:

(...)

Considerando que o município de ... abrange uma área de 567,2 Km², tendo uma população aproximada de 6900 habitantes;

Considerando que o Centro de Saúde existente nesta localidade comporta um serviço de urgência Básica, que serve, para além da população já mencionada, a população dos concelhos limítrofes .

Considerando que o Centro de Saúde foi construído em 1998, ou seja, há quase 25 anos, albergando, à época, uma realidade em termos de cuidados de saúde bastante diferente da atual, pois;

Considerando que a população é maioritariamente idosa, ou seja, com maiores fragilidades de saúde e mais suscetível a eventuais doenças;

Considerando que o edifício carece de uma ampliação e remodelação do existente, de forma a dar resposta às necessidades em termos das condições físicas para a prestação de cuidados de saúde melhoradas e em simultâneo promover a melhoria das condições de trabalho dos seus trabalhadores;

Considerando as atribuições legalmente cometidas aos Município, nomeadamente no concernente ao apoio a entidades legalmente existentes, tendo sempre em vista a prossecução de investimentos que coincidem com matérias inseridas nas suas atribuições;

Considerando ser primordial a conjugação de esforços institucionais entre o poder local e o Ministério da Saúde.

(...)

Atenta a questão, cumpre emitir o solicitado parecer o qual, sendo prestado no âmbito das atribuições de apoio técnico às autarquias locais integradas na circunscrição territorial desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, se confina ao esclarecimento do quadro legal concretamente aplicável, conforme previsão da alínea d) do nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, na redação que resultou dos Decretos-Lei nº 68/2014, de 8 de maio e nº 24/2015, de 6 de fevereiro e alínea f) do ponto 5º da Portaria nº 528/2007, de 30 de abril.

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução e salvaguarda dos interesses próprios das populações respetivas, sendo as atribuições e a organização daquelas, bem como a competência dos seus órgãos regulados pela lei, de harmonia com o princípio

da descentralização administrativa (cfr. nº 2 do artigo 235º e nº 1 do artigo 237º, ambos da Constituição da República Portuguesa).

No caso concreto dos municípios, as suas atribuições encontram-se previstas no artigo 23º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (adiante, abreviadamente, designado por RJAL) que, enquanto norma de natureza geral, define de forma sintética e abstrata os respetivos fins de interesse público, deixando a respetiva concretização à prática administrativa e aos tribunais. Atribuições, cujo elenco, de caráter meramente ilustrativo, se encontra enumerado no nº 2 do artigo 23º do RJAL, e que sempre deverão ser ponderadas sob o "chapéu" do disposto no nº 1 daquele articulado, isto é que a respetiva prossecução se insere no âmbito da promoção e salvaguarda dos interesses próprios da respetiva população - aqui entendida como o conjunto da comunidade.

Deste modo, e conforme previsão da alínea g) do nº 2 do artigo 23º do RJAL, os municípios dispõem de atribuições no domínio da saúde, as quais se concretizam através dos poderes funcionais que a Lei confere aos respetivos órgãos.

Neste âmbito, das competências dos órgãos municipais, e sem embargo do que à frente se referirá quanto às previstas no RJAL, assume relevância o regime consagrado na Lei nº 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais) e Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro, os quais determinam a competência dos órgãos municipais de participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção, mas também de gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários (cfr. artigo 13º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto e artigos 2º, 12º e 17º, todos do Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro).

Competências cuja transferência, e conseqüente exercício pela respetiva Câmara Municipal (1) , carece de ser formalizada através de auto ou acordo, a outorgar pelo Ministério da Saúde, pela administração regional de saúde territorialmente competente e o respetivo município, o qual, para além da definição dos instrumentos financeiros utilizáveis e dos níveis de prestação de serviços a alcançar, identifica os recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho daquelas competências (cfr. artigo 20º do Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro).

Partindo do pressuposto que aquelas competências não foram transferidas para o Município consulente, atento o objeto do protocolo que agora se pretende celebrar, importa convocar o regime consagrado no RJAL na parte relativa à concessão de apoios, financeiros ou não, pelos municípios.

Sob a epígrafe "Competências materiais", o artigo 33º daquele Regime dispõe, nas suas alíneas o) e r), ambas do nº 1, a competência da Câmara Municipal para:

(...)

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 o município (...);

(...)

r) Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central;

(...)

Normas das quais se retira a competência do órgão executivo (Câmara Municipal), para deliberar sobre a colaboração no apoio a programas e projetos, em parceria com entidades da administração central mas não só, desenvolvidos com vista à prossecução de obras, eventos ou atividades de interesse municipal (2). Apoios que,

podendo assumir também a forma de subvenções, sempre se devem subordinar à prossecução de fins de interesse público para a generalidade da comunidade local, ou seja, a fins de interesse público municipal.

Conceito, de interesse público municipal, cuja concretização se deve subordinar aos princípios jurídicos que enformam a atividade administrativa dos entes públicos, previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA), dada a sua abstração, indeterminação e dinamismo.

Porque, no caso concreto, o apoio objeto do instrumento jurídico a celebrar incide sobre a distribuição de encargos associados à aquisição de um projeto destinado à (...) obra ampliação e remodelação do Centro de Saúde de ... (cfr. Cláusula Primeira) e que a contraparte naquele protocolo é a Unidade Local de Saúde do ... (... , E.P.E.), integrada no setor empresarial do Estado, atentemos no disposto no artigo 22º-A do Regime Financeiro das Autarquias locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, o qual estabelece a possibilidade dos municípios poderem colaborar com a administração central ou com outros organismos da administração pública, na prossecução das atribuições ou competências desta (cfr. nº 1 daquele artigo). Colaboração, que poderá ser formalizada mediante a celebração de adequado instrumento jurídico do qual se deve dar conhecimento aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, que se poderá refletir numa partilha de encargos de natureza financeira (cfr. nºs 2 e 3 do artigo 22º-A da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro).

Sobre a minuta do instrumento contratual, e atentas as disposições que o concretizam, importa referenciar que, salvo melhor entendimento, estamos perante obrigações juridicamente vinculantes, cuja precisão de conteúdo constante das respetivas cláusulas determina uma concretização e densidade passíveis de ser exigíveis judicialmente, tenham ou não natureza patrimonial pelo que, incidindo sobre um acordo de vontades a celebrar entre duas entidades administrativas, que constitui, modifica ou extingue uma relação jurídica administrativa, o mesmo assume a natureza de um contrato interadministrativo.

Com efeito, um acordo entre duas entidades públicas que constitua direitos e deveres recíprocos para as partes, constituindo uma relação jurídica entre elas, assume natureza jurídica contratual, independentemente da designação adotada (protocolo, acordo, acordo-quadro, contrato-programa) porquanto se tratarem, antes de mais, de verdadeiros contratos - entendidos como acordos vinculativos, assentes em duas ou mais declarações de vontade, contrapostas mas harmonizáveis entre si, que visam estabelecer uma composição unitária de interesses (3) , que produzem efeitos juridicamente vinculantes, porquanto as suas cláusulas terem efeitos vinculativos (obrigacionais ou reais) por versarem sobre a atividade das entidades intervenientes; o seu conteúdo se incluir na esfera própria de atuação das entidades contratantes; estabelecerem direitos e deveres para as partes; e esses direitos e deveres terem um mínimo grau de concretização.

Contrato que, incidindo sobre a prossecução de atribuições e competências dos entes públicos que o celebram, é passível de se configurar como um contrato administrativo, com reflexos na sua sujeição ao regime substantivo previsto na Parte III do Código dos Contratos Públicos (cfr. artigo 200º do CPA).

Ademais, e porque nos termos do disposto na cláusula segunda se prevê a obrigação da autarquia local consulente efetuar um pagamento (...) no valor de 50% do montante adjudicado, até um limite máximo de ? 58.000, iva incluído, e porque tal representa a assunção de compromissos de natureza financeira, e sem prejuízo das normas contabilísticas em vigor, releva o disposto na Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e no Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, ambos na sua atual redação, os quais estabelecem que a assunção de compromissos financeiros por parte das entidades previstas no artigo 2º da Lei de Enquadramento Orçamental (onde se inserem as autarquias locais) carecem da verificação da existência de fundos disponíveis (verbas disponíveis no curto prazo), com reflexos na necessidade de aferição da despesa total, previsível, a afetar à execução do contrato.

Com efeito, a assunção de compromissos financeiros apenas poderá ser feita na medida dos fundos que as entidades têm disponíveis (cfr. artigo 5º da Lei nº 8/2012), sendo que os compromissos se consideram assumidos quando for executada uma ação formal pela entidade como seja, no caso concreto, a assinatura do contrato, acordo ou protocolo (cfr. artigo 8º do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho). Número de compromisso, no instrumento contratual, cuja ausência determina a nulidade do contrato ou da obrigação (o efeito de invalidade pode ser afastado por decisão judicial ou arbitral quando se conclua que aquela se revela desproporcionada ou

contrária à boa fé), conforme previsão do nº 3 do artigo 5º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.

Deste modo, e em conclusão, sendo o objeto do contrato a celebrar passível de enquadramento nas atribuições do Município consulente, na justa medida em que se concretize o interesse público municipal associado, comete à Câmara Municipal, atentas as disposições legais definidoras das respetivas competências, deliberar não só sobre as formas como poderá apoiar entidades e organismos legalmente existentes na execução de obras com interesse para o Município, mas também sobre o modo como poderá apoiar a execução de programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central.

Colaboração que, quando incida sobre a prossecução das atribuições e competências de entidades da administração central ou com outros organismos da administração pública, se poderá traduzir na partilha de encargos financeiros com aquelas entidades, com reflexos na possibilidade de celebração do adequado instrumento jurídico e a sua sujeição às regras contabilísticas e financeiras em vigor.

(1) Cfr. nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro.

(2) Podendo estar sujeitos, desde que verificados os respetivos pressupostos, a obrigação de publicitação e reporte de informação, conforme regime consagrado na Lei nº 64/2013, de 27 de agosto.

(3) In ANTUNES VARELA, "Das Obrigações em Geral", volume I, 9ª Edição, Coimbra, 1996, pág. 223.

Relator: Nuno Sousa