

Reunião de Coordenação Jurídica de 21 de novembro de 2024

Soluções Interpretativas Uniformes

Questão:

Para emissão de atestado de residência pela junta de freguesia é obrigatório que o requerente apresente o título de residência válido ou podem ser apresentados outros documentos, tais como: manifestação de interesse, fatura de serviços (água, luz), contrato de arrendamento, contrato de trabalho, recibo de renda, certidão da Segurança Social, entre outros?

Solução interpretativa:

Atentando no disposto no n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua atual redação, os atestados de residência a cidadãos estrangeiros residentes na freguesia devem ser emitidos desde que, em alternativa:

- a) Qualquer dos membros dos órgãos executivo ou deliberativo da freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar; ou
- b) Quando a sua prova seja feita:
 - i. por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia;
ou ainda
 - ii. por outro meio legalmente admissível, nomeadamente testemunho oral ou escrito do técnico ou assistente social da área onde o cidadão pernoita, no caso de se tratar de atestado requerido por pessoa em situação de sem-abrigo.

Quando a emissão do atestado de residência pela junta de freguesia dependa de qualquer “*outro meio legalmente admissível*”, pode ser apresentado qualquer documento relevante (como contratos de arrendamento ou faturas de água ou eletricidade, com a morada completa) como meio de prova do facto de o interessado na emissão de atestado de residência residir em determinada localização.

Fundamentação:

As alíneas qq) e rr) do n.º 1 do artigo 16.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, determinam, respetivamente, que compete à junta de

freguesia lavrar termos de identidade e justificação administrativa e passar atestados, incumbindo ao presidente da junta de freguesia assinar, em representação da junta de freguesia, toda a correspondência, bem como os termos, atestados e certidões da competência da junta, ao abrigo do consignado na alínea l) do n.º 1 do artigo 18.º do referido regime jurídico. Especificamente sobre os “*Atestados emitidos pelas juntas de freguesia*”, dispõe o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

Sobre esta matéria Reunião de Coordenação Jurídica realizada em 23 de setembro de 1999, foi aprovado, por unanimidade, o seguinte entendimento:

“1. Não possuindo título de autorização de residência nos termos da lei ou convenção internacional válido, não poderá o estrangeiro fixar a sua residência em Portugal, no cumprimento da Lei.

2. Para se assegurar da efectiva autorização de residência de estrangeiro que requeira à Junta de Freguesia a passagem do atestado de residência, poderá aquele órgão autárquico solicitar a exibição de título de residência, válido. 3. Não possuindo o cidadão estrangeiro o título de residência comprovativo da autorização de residência, não deverá ser emitido atestado de residência.”

Posteriormente, a Recomendação nº 9-A/2007, de 9 de abril do Provedor de Justiça - acessível em <https://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=3492> - relacionada com a exigência, por uma junta de freguesia, para efeitos de emissão de atestado de residência a estrangeiro, de “*fotocópia do passaporte (...), assim como o preenchimento de requerimento, em uso nessa autarquia local*”, extrai-se que se considera deverem ser “*alterados os procedimentos conducentes à emissão de atestado de residência a favor de cidadãos estrangeiros residentes na freguesia*” com os fundamentos que se sintetizam:

- “*(...) a intervenção que as autarquias locais são chamadas a desempenhar nesta matéria assenta, única e exclusivamente, na capacidade, àquelas legalmente reconhecida, de atestar factos e não situações jurídicas (como a da regularidade da permanência em Portugal)*”;

- “*(...) nas situações em apreço, trata-se, tão somente, de praticar acto que, definido nos seus exactos termos na legislação acima compulsada, se assume como meramente instrumental, na sua função declarativa, na salvaguarda dos interesses e direitos legal e constitucionalmente reconhecidos também aos cidadãos estrangeiros, e que, necessariamente, importa acautelar*”;

- “*Por esta razão, não se conforma a legislação em vigor nesta matéria, com a imposição de condições extravagantes face às por aquela acolhidas, uma vez que a mesma exige, tão somente, como condição para a emissão de atestados, a verificação de qualquer uma das circunstâncias que a seguir se enunciam:*

a) conhecimento directo dos factos a atestar, por parte de algum dos membros do executivo ou da assembleia de freguesia;

b) testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou c) declaração do requerente.”

- *“Nestes dois últimos casos, importa ter presente o facto de o legislador ter estabelecido, como atrás se referiu, mecanismo de salvaguarda da legalidade dos procedimentos a adoptar pelas Juntas de Freguesia, ao determinar que as falsas declarações fazem incorrer o seu autor em responsabilidade criminal.”*

Após a emissão da Recomendação referida, o artigo 34.º do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril foi objeto de duas alterações, delas resultando da atual redação do seu n.º 1, a impossibilidade de emissão de atestados com base em *“declaração do requerente”*, mas a admissibilidade de prova dos factos atestados *“por outro meio legalmente admissível, nomeadamente testemunho oral ou escrito do técnico ou assistente social da área onde o cidadão pernoita, no caso de se tratar de atestado requerido por pessoa em situação de sem-abrigo”*.

Nesta conformidade - atendendo à atual redação do artigo 34.º do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril e acolhendo a posição vertida na referida Recomendação nº 9-A/2007, de 9 de abril do Provedor de Justiça, e fazendo-se dela interpretação atualista conclui-se que os atestados de residência a cidadãos estrangeiros residentes na freguesia devem ser emitidos desde que, em alternativa:

- a. Qualquer dos membros dos órgãos executivo ou deliberativo da freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar; ou
- b. 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, nomeadamente testemunho oral ou escrito do técnico ou assistente social da área onde o cidadão pernoita, no caso de se tratar de atestado requerido por pessoa em situação de sem-abrigo.

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

Se a prova for efetuada por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia, deve ser acautelada a identificação dos cidadãos em causa, através da apresentação do cartão de cidadão ou bilhete de identidade e confirmação do recenseamento na respetiva freguesia, sendo que as falsas declarações são punidas nos termos da lei penal.

Quando a emissão do atestado dependa de qualquer *“outro meio legalmente admissível”*, poderá ser apresentado qualquer documento relevante (como contratos de arrendamento ou faturas de água ou eletricidade, com a morada completa) como meio de prova do facto de o interessado na emissão de atestado de residência residir em determinada localização, não devendo as Juntas exigir a apresentação de autorização de residência aos interessados para a emissão de atestado de residência, visto que a legalidade da residência em Portugal não se confunde com o facto de o interessado residir em determinada localização, constituindo este o único facto relevante, nos termos legais, para a emissão de atestado de residência.

Para salvaguarda da posição das Juntas de Freguesia (JF) que devem emitir os atestados de residência nos termos do disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na redação em vigor, os Presidentes da JF têm liberdade para, perante os meios de prova apresentados pelos requerentes, atestar ou não a residência em determinada localização e podem, ainda, incluir no atestado a menção de que aquele documento apenas atesta o facto de o interessado residir em determinada localização, constituindo este o único facto relevante, nos termos legais, para a emissão de atestado de residência, não se confundindo com a legalidade da residência em Portugal.

Questão:

Relativamente ao Programa Sedes de Município, previsto na alínea l) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, na validação das candidaturas dos municípios, para efeitos do apuramento dos limites à comparticipação, previstos no Despacho Normativo n.º 29-A/2001, de 6 de julho (bem como nos despachos normativos que o precederam - Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, Despacho Normativo n.º 35/96, de 16 de setembro) tem sido considerado o somatório de todos os financiamentos havidos para o mesmo fim, independentemente do ano em que ocorreram.

Questiona se, no entanto, a partir de quando se deve contabilizar o financiamento anterior para o mesmo âmbito para efeitos dos limites à comparticipação, previstos no Despacho Normativo n.º 29-A/2001, de 6 de julho?

Solução Interpretativa:

Para efeitos de análise das candidaturas a contratos-programa edifícios sede de municípios devem ser considerados eventuais financiamentos anteriormente recebidos pelos municípios desde a data de entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, por ter sido este o diploma que fixa pela primeira vez o limite máximo de comparticipação financeira do Estado.

Fundamentação:

Nos termos do n.º 8 do artigo 22.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro *“O regime de cooperação técnica e financeira, bem como o regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais são regulados por diploma próprio.”*

O Decreto-Lei 384/87, de 24 de dezembro, veio proceder à definição das condições para a participação do Estado no financiamento de projetos de investimento da responsabilidade dos diferentes níveis da Administração Pública, através da celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração, ao abrigo do artigo 14.º da Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

A cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais no domínio do desenvolvimento regional e local consolida-se com a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

Ao abrigo da alínea l) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, foi considerado como objeto possível da cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local, pela via da celebração de contratos-programa, a realização de investimentos na área da Construção, reconstrução ou grandes reparações de edifícios sede de municípios que revistam carácter urgente.

Os contratos-programa “edifícios sede do município” têm vindo a ser regulamentados por sucessivos despachos normativos que procedem à definição dos critérios e das prioridades a observar na celebração de contratos-programa sobre edifícios sede de municípios, a saber:

➤ Despacho Normativo n.º 57/88, de 19 de julho, determina o critério geral que enforma a celebração de contratos-programa sobre edifícios sede de municípios e as respetivas prioridades a observar;

➤ Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, reformula o Despacho Normativo n.º 57/88, de 19 de julho, no que concerne às prioridades a conferir a cada candidatura, mantendo os critérios nele consagrados e fixa, pela primeira vez, um limite máximo de comparticipação financeira do Estado;

➤ Despacho Normativo n.º 35/96, de 16 de setembro, reformula o Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, no que se refere ao critério geral, prioridades e hierarquização das candidaturas, e mantém o montante máximo de comparticipação financeira do Estado.

➤ Despacho Normativo n.º 29-A/2001, de 6 de julho, procede à revisão dos montantes máximos de comparticipação financeira para investimentos na construção, reconstrução ou grandes reparações dos edifícios sede dos municípios, no âmbito dos auxílios financeiros entre a administração central e os municípios, mantidos pelo Despacho Normativo n.º 35/96, de 16 de setembro.

Atenta a regulamentação complementar acima definida, e no que diz respeito ao facto de serem considerados, para efeitos de candidatura, eventuais financiamentos anteriormente recebidos pelos municípios para cálculo da compensação a que os mesmos se poderão candidatar, tal matéria nunca foi regulamentada.

O limite máximo de comparticipação financeira do Estado foi fixado pela primeira vez no Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, sendo que o Despacho Normativo n.º 35/96, de 16 de setembro, manteve o limite. Por seu turno, o Despacho Normativo n.º 29-A/2001, de 6 de julho, atualizou o referido limite, para além de estabelecer que a comparticipação para construção, reconstrução ou reparação dos edifícios sede de municípios, é de 50% da despesa global.

Face ao enquadramento sistemático normativo, ao objetivo dos contratos-programa nesta área de investimento, nomeadamente da justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais, e tendo em conta que os limites à comparticipação financeira do Estado, para esta área de investimento, apenas foram estabelecidos no Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, existem

fundamentos jurídicos que indiciam que não havia propósito de os considerar anteriormente, pelo que se afigura concluir que, para efeitos de análise das candidaturas a contratos-programa edifícios sede de municípios, devem ser considerados eventuais financiamentos anteriormente recebidos pelos municípios desde a data de entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, e não apenas a partir da data da entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 29-A/2001, de 6 de julho, por ter sido aquele o diploma que fixa pela primeira vez o limite máximo de comparticipação financeira do Estado.

Questão:

A alínea rr) do n.º 1 do artigo 16.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL), determina que compete à junta de freguesia *“Passar atestados”*.

Por sua vez o n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua atual redação (diploma que estabelece Medidas de modernização administrativa), refere, quanto a esta matéria o seguinte: *“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. (...)”*

Perante a redação destas duas disposições é frequentemente colocada a questão sobre a competência das juntas de freguesia para a emissão de atestados que não se encontrem taxativamente previstos na citada disposição, designadamente, os que comprovem a composição do agregado familiar.

Solução Interpretativa:

Considerando que a formulação posteriormente consagrada pelo RJAL (*“Passar atestados”*) é manifestamente mais ampla, considera-se legítimo que as Juntas de Freguesia possam emitir atestados de composição do agregado familiar, aplicando-se por analogia o n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, ou seja, que tais atestados devam 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.

Fundamentação:

A alínea rr) do n.º 1 do artigo 16.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, determina, de forma genérica (e também não concretizadora das situações e termos a adotar para o efeito) que compete à junta de freguesia passar atestados, incumbindo ao 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, ao abrigo do consignado na alínea l) do n.º 1 do artigo 18.º

Por outro lado, como parece poder retirar-se do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99 (*“os atestados a que se refere este diploma”*), o n.º 1 dirigiu-se, no âmbito de medidas de modernização e simplificação administrativa, aos atestados de residência, vida e situação económica dos cidadãos, bem como os termos de identidade e justificação administrativa, passados pelas juntas de freguesia, pelo que, daí se extrai que admitiu a existência de outros *“atestados”* e *“termos”* para além dos aí enunciados.

Acresce que que não seria por decreto-lei e nesse âmbito da *“simplificação de procedimentos”* que o legislador poderia restringir a competência mais ampla (*“Passar atestados”*, tout court) atualmente conferida pelo RJAL às Juntas de Freguesia.

Questão:

Face à alteração da estrutura remuneratória da carreira geral de técnico superior, prevista no Decreto-Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro, e considerando que a remuneração atribuída aos dirigentes de direção intermédia de 3.º grau foi fixada na 6.ª posição remuneratória da carreira geral de técnico superior, qual a remuneração a pagar a estes dirigentes a partir de 1 de janeiro de 2024? O valor da 6.ª posição remuneratória da anterior estrutura remuneratória da carreira geral de técnico superior, com a devida atualização salarial, ou o valor da 6.ª nova posição remuneratória?

Solução Interpretativa:

Os dirigentes de direção intermédia de 3.º grau deverão auferir a remuneração correspondente à remuneração auferida pela 6.ª posição da anterior estrutura remuneratória da carreira geral de técnico superior, com a devida atualização salarial, por força do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro, sem prejuízo da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, fixar a respetiva remuneração, conforme disposto no n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.

Fundamentação:

No quadro das medidas de valorização de trabalhadores da Administração Pública, mais propriamente no que concerne a medidas de capacitação do corpo técnico do Estado, das quais se destaca a valorização remuneratória, nomeadamente a valorização da carreira geral de técnico superior, o Governo reconheceu

a necessidade de implementar uma nova estrutura remuneratória na carreira geral de técnico superior, através da redução do número de posições remuneratórias, passando de 14 posições remuneratórias para 11, conforme consta da nota preambular do Decreto –Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro, que produziu os seus efeitos a 1 de janeiro de 2024, por força do disposto no artigo 14.º.

Assim, em 1 de janeiro de 2024 ocorreu uma alteração da estrutura remuneratória da carreira geral de técnico superior (das existentes 14 posições para as atuais 11 posições remuneratórias), por força do já citado artigo 14.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º e do anexo II.

Mais consagrou o referido diploma que, para efeitos de reposicionamento remuneratório dos trabalhadores na atual estrutura da carreira, por forma a garantir a neutralidade orçamental, sem prejuízo da salvaguarda das respetivas expectativas, e da manutenção dos pontos e das correspondentes menções qualitativas para efeitos de futura alteração de posicionamento remuneratório, devem ser observadas as disposições normativas constantes no artigo 3.º.

Aqui chegados, e reportando-nos à questão suscitada, é de referir que os cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior estão previstos no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que adaptou o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, à Administração Local, que se transcreve: *“A estrutura orgânica pode prever a existência de cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior”*;

E que o n.º 3 do citado artigo dispõe que *“No caso previsto no número anterior, cabe à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, a definição das competências, da área, dos requisitos do recrutamento, entre os quais a exigência de licenciatura adequada, e do período de experiência profissional, bem como da respetiva remuneração, a qual deve ser fixada entre a 3.ª e 6.ª posições remuneratórias, inclusive, da carreira geral de técnico superior.”*

O que significa que é competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, a fixação entre a 3.ª e 6.ª posições remuneratórias, inclusive, da estrutura remuneratória da carreira geral de técnico superior vigente à data da fixação, a remuneração a auferir pelos referidos dirigentes.

Ora, tendo ocorrido uma alteração da estrutura remuneratória da carreira de técnico superior (de 14 posições remuneratórias para 11), por força da entrada em vigor do Decreto –Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro, afigura-se-nos que estes dirigentes deverão auferir a remuneração auferida pela 6.ª posição da anterior estrutura remuneratória, com a devida atualização salarial, por força do disposto no artigo 3.º.

Acresce que, sendo a fixação da posição remuneratória uma competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara, e tendo ocorrido uma alteração da estrutura remuneratória da carreira de técnico superior que fundamentou a deliberação que, ao tempo, fixou a remuneração a auferir na anterior 6.ª posição remuneratória, deverá ser submetido ao referido órgão deliberativo o reposicionamento efetuado ao abrigo do artigo 3.º do Decreto–Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro, com a devida atualização salarial, para os efeitos que entender por convenientes.

Do que se conclui, em razão do exposto, que os dirigentes de direção intermédia de 3.º grau deverão auferir a remuneração correspondente à remuneração auferida pela 6.ª posição da anterior estrutura remuneratória da carreira de técnico superior, com a devida atualização salarial, por força do disposto no artigo 3.º do Decreto –Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro, sem prejuízo da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, exercer a competência fixada no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.

