



INFORMAÇÃO

EMISSÃO DE ATESTADO AO ABRIGO DO DESPACHO

MINISTERIAL Nº 7716-A/2022, DE 21 DE JUNHO

(Procedimento de mobilidade de docentes por motivo de doença dos próprios, do cônjuge ou pessoa com quem vivam em união de facto, filho ou equiparado, parente ou afim no 1º Grau da linha reta ascendente que tenham a seu cargo)

- 1) Face às dúvidas suscitadas pelas Associadas a propósito do procedimento acima referenciado, em concreto, o **nº 5, alínea b)** do **Despacho Ministerial nº 7716-A/2022, de 21 de junho**, no qual se lê:

5 - Nos demais casos, o processo é instruído com os seguintes documentos a submeter eletronicamente: (...)

c) Documento comprovativo emitido pela Junta de Freguesia que ateste, mediante apresentação de prova documental ou testemunhal, a relação familiar ou união de facto e a relação de dependência do parente ou afim do 1.º grau da linha reta ascendente que coabite com o docente, bem como o local da residência familiar;

- 2) A ANAFRE vem informar que a dita previsão **não tem fundamento legal**, não vinculando as Freguesias à emissão do documento comprovativo em referência.
- 3) A **Lei nº 75/2013, de 12 de setembro** (adiante abreviadamente designada por **RJAL-Regime Jurídico das Autarquias Locais**) estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.



4) Nos termos consignados no **artº 16º** da indicada Lei, a Junta de Freguesia **tem competência**, designadamente, para:

- ***Lavrar termos de identidade e justificação administrativa – alínea qq)***

- ***Passar atestados – alínea rr)***

5) O **Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril** estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente, sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

6) Este diploma legal aplica-se a todos os serviços da administração central, regional e **local**, nos termos do seu **artº 1º, nº 2**.

7) O **nº 1 do artº 34º do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril**, na sua atual redação, veio conferir às Juntas de Freguesia **competência** para passar, além dos termos de identidade e de justificação administrativa, **atestados** de **residência, vida e situação económica dos cidadãos**.

8) De acordo com o referido normativo, esses atestados **devem ser emitidos desde que:**

- ***Qualquer dos membros do respetivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento direto dos fatos a atestar***

- ***Quando a sua prova seja feita por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia***



- Mediante outro meio legalmente admissível

- 9) O atestado pode ser requerido por qualquer interessado e deverá ser emitido pela Junta de Freguesia sempre que se trate de atestado de residência, de vida ou de situação económica do cidadão, **mediante a produção de um dos meios de prova acima indicados**.
- 10) Do que supra se deixa indicado resulta, de forma clara, **que inexistente na Lei a tipologia de atestado constante da alínea c) do nº 5 do supra referenciado Despacho Ministerial**, sendo certo que um Despacho nunca poderá sobrepor-se às disposições legais, em concreto, os normativos vigentes, reguladores da emissão de documentos pelas Juntas de Freguesia.
- 11) De facto, **inexistente a tipologia de atestado de agregado familiar, de relação de parentesco e, menos ainda, de dependência, seja esta de natureza física ou económica**.
- 12) **Com efeito, a informação sobre a composição do agregado familiar extrai-se da página pessoal do cidadão, no Portal da Autoridade Tributária, não fazendo qualquer sentido, nem revestindo qualquer valor legal, a eventual confirmação de tal informação feita pela autarquia, sendo certo que a Lei não a prevê**.
- 13) Em relação a uma eventual desconformidade do agregado familiar real com o declarado para efeitos fiscais, **trata-se de uma situação a que a Junta de Freguesia é totalmente alheia**, existindo um prazo anual para os cidadãos confirmarem ou alterarem a composição do agregado familiar junto dos serviços da Autoridade Tributária.
- 14) Por outro lado, a Junta de Freguesia **não atesta, nem comprova, as relações de parentesco/filiação**, as quais apenas poderão comprovadas através do conteúdo



das respetivas certidões registais, a emitir pela competente Conservatória do Registo Civil.

- 15) Menos ainda, poderá a Junta de Freguesia comprovar qualquer situação de dependência (física ou económica) do familiar do requerente, a qual deverá ser devidamente comprovada, designadamente, mediante a apresentação de relatório clínico, complementado por declaração fiscal, por relatório subscrito por assistente social ou por informação da Segurança Social.
- 16) Acresce realçar que não tem qualquer previsão legal, nem reveste qualquer sentido, a Junta de Freguesia “*atestar*” a validade de documentos emitidos por outras entidades, designadamente, relatórios médicos e/ou certificados multiusos, como muitas vezes é solicitado.
- 17) A tal respeito, deve recordar-se que os denominados atestados de insuficiência económica, destinados a fins judiciais, deixaram de constituir uma competência da Junta de Freguesia, ficando tal matéria a cargo da apreciação e decisão dos serviços da Segurança Social.

Deve, ainda, realçar-se:

- 18) O Princípio da Legalidade aplicável à Administração Pública (incluindo as Freguesias), consagrado na Constituição da República Portuguesa, no Código do Procedimento Administrativo e em diversas outras Leis avulsas, impõe que **os órgãos da administração pública, e os respetivos titulares, devem atuar em obediência à Lei e ao Direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos.**
- 19) Isto significa que ao contrário do que ocorre no direito privado, em que o que não é proibido será permitido, no direito público só podem realizar-se os atos expressamente previstos na Lei, sob pena de responsabilização dos seus autores.



- 20) **A Junta de Freguesia atua de acordo com a Lei e com plena autonomia, não lhe sendo exigível que cumpra diretivas de outras entidades da Administração quanto à emissão de documentos.**
- 21) **A Junta de Freguesia apenas poderá emitir os documentos em relação aos quais a Lei lhe atribui competência expressa e específica, sob pena de responsabilização dos seus membros,** não sendo as outras entidades ou instituições – públicas ou privadas – que indicam à Junta de Freguesia – designadamente, através do preenchimento de formulários - o que deve ou não fazer, ou quais são as suas competências.
- 22) Pelo que, a Junta de Freguesia, quando auxilia os cidadãos na resolução dos seus assuntos, **apenas poderá fazê-lo dentro das competências que a Lei expressamente lhe confere.**

Relativamente à emissão de atestados por força de instrumento regulamentar

- 23) Como referido, vigora entre nós o princípio da legalidade, nos termos dos **art^{os} 3^o, n^{os} 2 e 3 e 266^o, n^o 2 da Constituição da República Portuguesa e 3^o e 36^o do Código do Procedimento Administrativo**, aprovado pelo **Decreto-Lei n^o 4/2015, de 7 de janeiro** e que vincula as entidades públicas mormente nas vertentes da precedência e reserva de lei.
- 24) Nos termos do **art^o 112^o n^o 1 da Constituição da República Portuguesa** dispõe-se o seguinte:

"São atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais."



25) Nos termos do **artº 112º nº 5 da Constituição da República Portuguesa** dispõe-se o seguinte:

"Nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos."

26) Do que resulta que, **a menos que haja Lei da Assembleia da República ou Decreto-Lei (autorizado)**, que o consagrem expressamente e que este Despacho queira concretizar, **não pode o mesmo criar a obrigação à Junta de Freguesia de emitir atestados.**

27) Acresce ainda que os **artºs 6º, nº 1 e 235º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa** consagram **o princípio da autonomia das autarquias locais**, objeto de abundante doutrina e Jurisprudência do Tribunal Constitucional.

28) Há reserva relativa de competência na matéria, nos termos e para os efeitos do **artº 165º, nº 1, alª q) da Constituição da República Portuguesa**. Logo, em matéria que contenda com o *"estatuto das autarquias locais"*, isto é, suas atribuições e competências, o governo só pode legislar sob autorização da Assembleia da República.

29) Por força dos **Artºs 242º e 267º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa**, as autarquias locais não recebem ordens, diretivas, instruções ou enquadramentos no âmbito de uma relação superintendência. A sua relação com a Administração Central é a da **Tutela de Legalidade**.

30) Por fim retenhamos que nos termos do **Artº 138º, nº 3 do Código do Procedimento Administrativo**, os despachos encontram-se no último grau da hierarquia dos regulamentos governamentais.



- 31) Em suma, a norma do despacho em apreço viola o **princípio da legalidade na vertente da precedência e reserva de lei**, o princípio da hierarquia dos atos normativos contemplado no **Artº 112º, nº 1 e 5 da Constituição da República Portuguesa** e o **princípio da autonomia das autarquias locais** previsto nos **Artºs 6º, nº 1 e 235º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa**.
- 32) A norma em apreço não vincula as Freguesias que não estão por isso obrigadas à emissão do dito documento.

Em conclusão:

1. A Junta de Freguesia **não dispõe de competência** própria para proceder à emissão do documento indicado e definido no referenciado Despacho Ministerial.
2. De acordo com a Lei, a Junta de Freguesia apenas pode emitir atestados de residência, de vida e de situação económica, mediante os meios de prova legalmente definidos.
3. A Junta de Freguesia, **não tem competência para atestar relações familiares, relações de dependência, ou de parentesco/filiação.**
4. A relação de parentesco/filiação só pode ser comprovada através de **certidões registais (registo civil) e a alegada situação de dependência, através de relatório clínico ou de um assistente social, complementada por documento de natureza fiscal.**
5. A informação sobre a **composição do agregado familiar** deverá ser obtida através da página do cidadão no site institucional da Autoridade Tributária.



6. **A Junta de Freguesia poderá, apenas, quando for o caso, emitir uma declaração de união de facto, nos termos definidos no artº. 2º.-A da Lei nº. 7/2001, de 11 de maio.**

7. **A autarquia poderá igualmente proceder à emissão de um atestado de residência em relação ao requerente do documento e ao familiar que com o mesmo coabite.**

8. **Mais se informa que a deliberação de indeferimento do requerido documento, deverá ser devidamente comunicada ao cidadão requerente, com indicação da respetiva fundamentação, nos termos previstos no artº. 152º. do Código do Procedimento Administrativo.**

9. **Deverá igualmente ser dado cumprimento ao disposto no artº 121º do Código de Procedimento Administrativo, em matéria de audiência prévia do interessado quanto à intenção de indeferimento.**