

<b>Parecer N.º</b>	DSAJAL 20/20
<b>Data</b>	3 de fevereiro de 2020
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	Congressos Apoio municipal a congressos
----------------------------	--

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por seu ofício de ... de ... de 2019, remetido a esta CCRDC a coberto de mail da mesma data, a emissão de parecer sobre a questão assim nele exposta:

A exemplo da prática seguida pela grande maioria dos Municípios Portugueses, o 2.º Congresso da Unidade de Saúde Pública do Agrupamento de Centros de Saúde do ... e da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), contou desta feita, com o apoio do Município de ... .

O congresso realizou-nos nos dias 23 e 24 de ... de 20..., no Centro ... (C...), e contou com cerca de 400 participantes.

Importa ainda referir que o congresso teve como tema "Locais de Trabalho Saudáveis: gerir substâncias perigosas", inspirado na atividade de Saúde Ocupacional da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA EUOSHA).

Este congresso pretendeu ser um espaço de encontro e debate, de todos os que se interessam pelas questões da saúde pública em geral e saúde ocupacional em particular, nos mais diversificados domínios de intervenção e investigação, no qual o Município de ... tem um particular interesse atendendo à forte componente industrial da economia do seu concelho.

Também com muito interesse para o Município de ..., foi possível discutir no congresso em causa a descentralização de competências na área da saúde, tal como consignado no decreto-lei nº 23/2019, de 30 de janeiro.

Nesta medida, o Município ..., no âmbito do apoio ao evento, organizou uma sessão de Boas Práticas sob o tema "Saúde e Segurança no Trabalho numa indústria", numa das importantes indústrias do Município, a ..., que se encontra instalada num parque empresarial do Município, nomeadamente, no Parque Empresarial do ... (PE...).

O Município de ... organizou ainda um roteiro turístico em ..., para os acompanhantes dos congressistas, disponibilizou panfletos promocionais do Município de ..., transmitiu o congresso no ... TV, o canal de televisão da Câmara Municipal de ... e disponibilizou um serviço de catering.

Assim, para além do interesse público municipal decorrente do conteúdo programático do congresso, enquadrável nas atribuições do Município (na alínea g) do n.º 2 do artigo 23º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro), bem como nas suas competências (alínea u) do n.º 1 do artigo 33º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro), o congresso em questão permitiu dar a conhecer equipamentos existentes no Município (como o PE... e o C..., este em fase divulgação, por se encontrar a funcionar há apenas 2 anos), como permitiu também a promoção do Município de ... junto dos congressistas e dos seus acompanhantes, sendo esta também uma das atribuições do Município, prevista na alínea g) e m) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, bem como a formação de técnicos municipais e de outros organismos públicos.

O mesmo aconteceu com o ... Seminário Internacional de Segurança e Saúde no Trabalho, inserido nas Comemorações do Dia Nacional de Prevenção e Segurança no Trabalho, que se realizou no dia 09 de ... de 20..., no Centro ..., contou com cerca de 600 participantes e foi organizado pelo ... - Sindicato Nacional ..., que contou também com o apoio do Município de ...,

uma vez que era aberto e destinado a funcionários municipais.

Este congresso contou com quatro painéis, mais as sessões de abertura e de encerramento. Os temas abordados foram os seguintes: • Doenças profissionais, prevenção das doenças no ambiente de trabalho, segurança e saúde no trabalho; • Comportamentos aditivos, doença e dependências de drogas; • Riscos psicossociais, depressão e suicídio no trabalho; • Discriminação de género e raça, perseguição no local de trabalho, trabalho isolado e suas consequências.

No congresso, tiveram a oportunidade de participar 30 técnicos municipais.

No âmbito da organização do evento em causa, o Município de ... disponibilizou um serviço de catering no evento.

Também neste caso, para além do interesse público municipal decorrente do conteúdo programático do congresso, enquadrável nas atribuições do Município (alínea m) do n.º 2 do artigo 23º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), bem como nas suas competências (alínea u) do n.º 1 do artigo 33º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), o congresso em questão permitiu também dar a conhecer equipamentos existentes no Município (como o C..., importante para a captação de futuros públicos), permitindo ainda quer a formação de técnicos municipais (cumprindo a autarquia, deste modo, as suas competências em matéria de formação dos seus quadros, de acordo com o previsto nos artigos 127.º e 130.º e seguintes da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (Código do Trabalho), bem como nos artigos 71.º e 72.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), quer a promoção do Município de ... junto dos congressistas e dos seus acompanhantes, sendo esta também uma das atribuições do Município, prevista na alínea m) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013.

Porque o apoio a este tipo de eventos configura uma prática muito comum entre os Municípios portugueses, solicito a V.Ex.ª a emissão de parecer relativamente à adequada fundamentação deste tipo de apoios.

## APRECIANDO

### 1. DO PEDIDO

Conforme nele é expressamente dito, o pedido de parecer contém-se numa solicitação de *“adequada fundamentação destes tipos de apoio”* concedidos pela edilidade a um determinado *“tipo de eventos [que] configura uma prática muito comum entre os Municípios portugueses”*.

### 2. ANÁLISE

**2.1.** Objecto do presente pedido de parecer é, unicamente, como se acaba de referir, que esta

CCDR, forneça pertinente fundamentação jurídica que dê bases a (deliberações camarárias já tomadas, presume-se, sobre) situações de concessão, pela câmara municipal, de apoios a eventos realizados por terceiras entidades, todos eles pretéritos – realizaram-se, um em 23 e 24 de ... de 20... e outro em data bem anterior, 9 de Maio de 20....

**2.1.1.** Materialmente, à luz do referido, o pedido de parecer ajusta-se antes à natureza e função da designada *informação técnico-jurídica* elaborada pelos serviços da própria entidade decidente. Nela os serviços explanam as razões de facto e de direito que se verificam na situação a apreciar pelo órgão, demonstrando que à luz de textos normativos (legais ou infra-legais) é dado à entidade em questão neles poder intervir, apreciando-os e decidindo-os da forma entendida como desejada por, para tal, ser competente. Tal informação, fundante da decisão (ou deliberação), é coeva e prévia a essa decisão.

**2.1.2.** O que a lei determina quanto ao apoio possível jurídico prestado pelas CCDR às autarquias locais, independentemente da forma em que o seja, é que ele se confine com *o esclarecimento de matérias relacionadas com a interpretação do quadro legal aplicável à administração local*<sup>1</sup>.

Por outro lado, para que a CCDRC possa dilucidar as questões que lhe sejam postas e prestar o seu parecer, os respectivos pedidos devem ser feitos acompanhar *de informação elaborada pelos serviços da administração local directa que enquadre a situação, proceda à sua análise e proponha uma solução para a questão objecto de consulta*<sup>2</sup>.

**2.1.3.** Ora, no pedido de parecer aqui em causa, se não verificam estas condições – mau grado a profusa indicação de disposições legais tidas como aplicáveis nos casos indicados e fundamento para as decisões tomadas, mas sem que sobre a interpretação das quais ou sua aplicação prática seja colocada qualquer dúvida ou questão – pelo que não se encontra qualquer controvérsia jurídica sobre a qual se possa efectuar uma análise e pronúncia.

**2.1.4.** Decorrendo consequencialmente do que fica dito, certo é também que não podem as CCDR, no desempenho das suas atribuições de apoio técnico-jurídico às autarquias locais, por tal não lhe ser cometido por lei – e, portanto, não lhes caber - substituir-se às (aos serviços das)

---

<sup>1</sup> Alínea f) do ponto 5.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de Abril.

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º 2, al. a), da Portaria n.º 314/2010, de 14 de Junho.

próprias autarquias locais na elaboração das informações instrutórias, contendo o fundamento prévio e indispensável das decisões que os seus órgãos venham a tomar.

**2.2.** Certo, assim, de que, relativamente ao caso em apreço, não se verifica qualquer *vexatio questio* jurídica sobre a qual esta CCDRC se possa debruçar e emitir o seu parecer - que, aliás seria sempre meramente coadjuvatório, nunca dispensando nem precludindo a construção pelos serviços autárquicos da fundamentação devida para o acto - adiantam-se seguidamente, não obstante, algumas breves notas atinentes à matéria em causa.

**2.2.1.** As autarquias locais, como entes administrativos que não deixam de ser - apesar da sua existência ter expreso assento constitucional<sup>3</sup> como forma e expressão da *organização democrática do Estado*<sup>4</sup>, de prosseguirem *interesses próprios das populações respectivas*<sup>5</sup> e de os seus órgãos serem eleitos por essas populações<sup>6</sup> - encontram-se sujeitas a um conjunto de princípios, determinantes de outras tantas vinculações, que se prendem com a matéria e forma da acção – em suma, da actividade - dos órgãos e demais entes administrativos.

Como os demais entre da administração pública, as autarquias locais devem observar na sua actividade, um conjunto de princípios, que partem do constitucional *princípio da prossecução do interesse público*<sup>7</sup>.

*Os fins de interesse publico são a heterodeterminante fundamental da actividade administrativa. Sem a respectiva prossecução a actividade administrativa careceria de qualquer base de legitimidade: esta não é apenas democrática. Também é teleológica.*

*Quem define os interesses públicos a prosseguir pela administração é, em primeira mão, a Constituição. (...) Os interesses públicos tal como constitucionalmente definidos são depois concretizados pelos legislador ordinário sobre a veste de competências vinculativas da administração. Deixam de ser mera atribuições e passam a ser competências*<sup>8</sup>.

**2.2.2.** Por outro lado, *o princípio da prossecução do interesse público em Direito*

<sup>3</sup> Artigo 235.º e segs. da Constituição.

<sup>4</sup> Artigo 235.º, n.º 1, da Constituição.

<sup>5</sup> Artigo 235.º, n.º 2, da Constituição.

<sup>6</sup> Artigo 239.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição.

<sup>7</sup> Artigo 266.º, n.º 1, da Constituição.

<sup>8</sup> Cfr. LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed. revista e actualizada, Quid Juris, Lisboa, 2019, pág. 80

*Administrativo tem numerosas consequências praticas (...). Assim, é a lei que define os interesses públicos a cargo da administração: não pode ser a administração a defini-los, salvo se a lei a habilitar para o efeito, conferindo-lhe competência para aprovar regulamentos independentes ou para concretizar certos tipos de conceitos indeterminados<sup>9</sup>.*

Por outro lado, *o interesse público delimita a capacidade jurídica das pessoas colectivas públicas e a competência dos respectivos órgãos: é o chamado princípio da especialidade (...). A tal acresce que só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto da administração. Assim, se um órgão da administração praticar um acto que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse ato está viciado por desvio de poder, e por isso será um ato ilegal e inválido<sup>10</sup>.*

**2.2.3.** Outro dos princípios a que se encontra sujeita a administração – e, por tal, toda a sua actividade – é o *princípio da legalidade*. Que se pode definir da seguinte forma: *os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos<sup>11</sup>.*

Corolário deste princípio é o de que *a lei não é apenas um limite à atuação da administração: é também o fundamento daa atuação administrativa*. Daí que não haja *um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permite que faça<sup>12</sup>.*

**2.2.4.** Sobre esta matéria disse-se já em anterior parecer<sup>13</sup>:

*Citando FREITAS DO AMARAL<sup>13</sup>, as pessoas colectivas existem para prosseguir determinados fins. Os fins das pessoas colectivas públicas chamam-se atribuições, as quais constituem, portanto, os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas colectivas públicas de prosseguir.*

*Para o fazerem, as pessoas colectivas públicas precisam de poderes – são os chamados*

<sup>9</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª ed. Almedina, Coimbra, 2018, pág. 34.

<sup>10</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso.... cit.*, pág. 35.

<sup>11</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso.... cit.*, pág. 39.

<sup>12</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso.... cit.*, pág. 40.

<sup>13</sup> Parecer DSAJAL 16/17, de 26 de Janeiro de 2017, acedível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4462-2017-01-26-parecer-dsajal-16-17&Itemid=848](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4462-2017-01-26-parecer-dsajal-16-17&Itemid=848)

*poderes funcionais. Ao conjunto de poderes funcionais chamamos competência. Competência é assim o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas.*

Ora, o RJAL comete precisamente à câmara municipal não só a competência (ou seja, poder) de *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, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos*<sup>14</sup> como também a de *promover e apoiar o desenvolvimento de atividades (...) económica[s] de interesse municipal*<sup>15</sup>.

## **2.2. PREVISÃO REGULAMENTAR**

Contudo um tal poder (competência) de apoio camarário a entidades e organismos, designadamente com carácter financeiro, não pode significar que qualquer apoio possa ser concedido “*a pedido*” ou seja, dependendo unicamente de pedido dos interessados e atribuído ou forma automática ou discricionária, sem observar qualquer regra ou critério geral e abstracto de atribuição nem respeitar a transparência devida em qualquer processo de concessão de auxílios de Estado com recurso a dinheiros públicos.

Temos, assim, portanto que a concessão de qualquer apoio ou financiamento público, incluindo os concedidos pelo poder local, deve ser sempre efectuada no respeito e observância dos princípios estruturantes da acção administrativa<sup>16</sup>, como o da legalidade, da prossecução do interesse público, do livre acesso, da igualdade, da imparcialidade e da transparência na admissão, tratamento e decisão do pedido, pelo que a atribuição de apoios, qualquer que seja, carecerá sempre de ser devidamente disciplinada em norma regulamentar, de onde constem todos os elementos necessários ao pedido, exigências e condições de atribuição, designadamente em caso de atribuição automática e, sendo caso disso, os critérios que baseiem a decisão de atribuição.

Por outro lado, a concessão de tais apoios ou subsídios deverá ser devidamente formalizada e a atribuição destes obedecer a um procedimento formal, devidamente previsto e regulado, podendo ser suportado por meios electrónicos.

Além disso, a concessão de auxílios e subsídios deverá ser devidamente publicitada<sup>17</sup> sempre que ultrapassados os limiares legais que obrigam a essa publicitação<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed. 2006, pág. 776. (Desta obra já há 4.ª ed., 2015).

<sup>14</sup> Artigo 33.º, n.º 1, al. o), do RJAL.

<sup>15</sup> Artigo 33.º, n.º 1, al. ff), do RJAL.

<sup>16</sup> Princípios esses que são contidos ou resultam de princípios constitucionais ou de regras estabelecidas no Código do Procedimento Administrativo.

<sup>17</sup> Artigo 2.º, n.º 1, e artigo 9.º, da Lei n.º 64/2013, de 27 de Agosto.

<sup>18</sup> Artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 64/2013.

**2.2.5.** Temos assim, em conclusão, que qualquer atribuição de apoios e auxílios – também por uma autarquia local - carece de cumprir sempre e desde logo, dois requisitos ou exigências: de um lado que a atribuição desses apoios ou auxílios encontre acolhimento e previsão nas disposições legais definidoras das atribuições e competências do órgão ou entidade – qualquer que ela seja; no caso, uma autarquia local – e, de outro, que essa tal atribuição – melhor dizendo, cada concreta atribuição – assente ou tenha como fundamento um conjunto de regras regulamentares, previamente definidas, aprovadas e conhecidas, vinculativas para as entidades beneficiárias e obrigatórias para as entidades concedentes, que estabelecendo um conjunto de critérios de atribuição e regras procedimentais para tal efeito, permitam assegurar, como se diz no transcrito parecer, o *respeito e observância dos princípios estruturantes da acção administrativa, como o da legalidade, da prossecução do interesse público, do livre acesso, da igualdade, da imparcialidade e da transparência na admissão, tratamento e decisão do pedido.*

*Salvo semper meliori judicio*