

Ofício N.º	DSAJAL 258/19
Data	29 de janeiro de 2019
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Atestados Freguesias Competência Emissão de faturas
----------------------------	--

Em resposta às questões colocadas no mail dessa Junta de Freguesia de 7 de janeiro corrente, informa-se o seguinte:

1. COMPETÊNCIA E PROCEDIMENTO PARA A EMISSÃO DE ATESTADOS PELA JUNTA DE FREGUESIA

Nos termos da lei é competência das juntas de freguesia *passar atestados* (artigo 16.º, n.º 1, al. *rr*), do Regime Jurídico das Autarquias Locais [Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro]), como sejam *atestados de residência, de vida e de situação económica de cidadãos* (artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril¹).

Na exemplar definição que deles faz Afonso Queiró, *atestado* é um *documento escrito informativo, destituído de força probatória plena material, emitido a requerimento do interessado, por órgãos competentes da Administração ou por profissionais livres igualmente competentes, relativo a factos, situações, qualidades ou estados de pessoas determinadas*².

«Um *atestado* constitui, portanto, *um ato jurídico destinado a comprovar a existência ou a inexistência de um determinado fato ou condição juridicamente relevante, distinguindo-se da certidão porque não expressa a existência ou a inexistência de um certo fato tal como consta de arquivos ou documentos estatais, podendo ser produzido em vista de eventos objeto de simples testemunho de alguém*»³.

Nos termos da lei – artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99 – os atestados de residência *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*.

¹ Com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março, Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, e Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de Maio

² AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “*Atestado*”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. I, 2.ª edição, 1990, pag.583.

³ MARÇAL JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, 5.ª edição rev. e atual., São Paulo, 2010, pág. 361.

O testemunho (*declarações*) das duas testemunhas – que têm que ser cidadãos eleitores recenseados na freguesia - deve ser escrito e assinado, ou quando oral, deve ser passado a escrito e também assinado (artigo 34.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 135/99).

Como regra, a emissão de atestados encontra-se dependente de prévia deliberação da junta de freguesia, em face da prova efectuada pelos meios atrás referidos. De assinalar que, como é dito na lei, não só os membros da junta como também os membros da assembleia podem declarar, para efeito de atestação, que têm conhecimento dos factos em causa, e que, para tal efeito basta a declaração de um único membro desses órgãos autárquicos.

Só em caso de manifesta urgência – e *urgência* não é sinónimo de *pressa* do peticionante – é que o atestado poderá ser passado pelo presidente da junta (artigo 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99) ainda que se entenda que a sua emissão deva ser posteriormente ratificada na sessão imediata da junta de freguesia.

De atender ainda que, provados que sejam os factos pelos meios indicados, a junta de freguesia deve emitir o atestado, salvo se considerar, por fundadas e ponderosas razões, que há falsidade no conteúdo dos testemunhos – o que implicará a participação do facto às autoridades judiciárias, por tal constituir crime de falsas declarações (artigo 34.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 135/99)⁴.

Necessário fazer ainda nota que *os atestados (...) têm ainda de característico o facto de se traduzirem numa declaração de ciência de factos respeitantes a pessoas. Trata-se sempre de dar conhecimento de factos, acontecimentos, situações, qualidades ou estados relativos a certas pessoas*⁵.

⁴ Diz o artigo 348.º-A do Código Penal, sobre o crime de *falsas declarações à autoridade pública*:

1 - *Quem declarar ou atestar falsamente à autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.*
2 - *Se as declarações se destinarem a ser exaradas em documento autêntico o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa.*

⁵ AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “*Atestado*”, loc. cit., pág. 584.

2. ATESTAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE TRANSPORTES

Entendendo-se como *atestado* o acto administrativo de cunho declaratório destinado a comprovar a existência ou inexistência de determinado facto ou condição juridicamente relevante, podendo basear-se unicamente, para esse efeito, no testemunho de alguém, tal significa que o *atestado* não tem que necessariamente refletir ou versar sobre uma actuação administrativa⁶.

Contudo, da conjugação das disposições legais aplicáveis (als. qq) e rr) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL, anexo à Lei n.º 75/2013, e n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, ambos com posteriores alterações) e por via dos princípios de que *a competência (poder público) de atestação não se presume – tem de ser nominativamente fixada na lei*⁷ – e, por outro lado, que *esta competência não é genérica, antes é restrita a certos assuntos ou matérias enunciadas nos preceitos acabados de citar*⁸ pelo que *não devem [os] órgãos passar atestados estranhos aos domínios de assuntos previstos na lei, únicos dentro dos quais lhes é facultado atestar*⁹, as juntas de freguesia apenas estão habilitadas (ou seja, dotadas de competência) para emitir *atestados de residência, vida e situação económica dos cidadãos*, para além de *termos de identidade e de justificação administrativa*.

Assim, porque o tipo de *atestação* referida por essa Junta – a de que um *freguês* se desloca em automóvel próprio para frequentar curso de formação profissional em virtude da rede de transportes públicos que serve a freguesia ter horário reduzido, inviabilizando a cumprimento do horário do referido curso – não constitui, por si, um dos *tipos* de *atestação* prevista na lei, apenas poderão ser atestados tais factos ou

⁶ Neste sentido, no Brasil, vd. MARÇAL JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, 5ª edição, 2010, pág. 361.

⁷ AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “*Atestado*”, loc. cit., pág. 585.

⁸ AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “*Atestado*”, loc. cit., pág. 585.

⁹ AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “*Atestado*”, loc. cit., pág. 585.

circunstâncias no âmbito de um daqueles tipos previstos na lei, se pertinente¹⁰.

Contudo, porque alguns dos elementos de que se pede *atestação* constituem afinal *informações* (sobre factos) do conhecimento geral (das pessoas) na Freguesia (circunscrição territorial) a junta poderá deles dar *informação* ao organismo peticionante¹¹. Aliás, o actual Código do Procedimento Administrativo veio reforçar os laços e obrigações de colaboração entre os diversos órgãos e entidades administrativas, no sentido de proporcionar aos cidadãos administrados uma maior rapidez e eficiência no funcionamento da máquina administrativa e uma resposta mais pronta às suas necessidades e solicitações. É quanto resulta do princípio da *boa administração* do artigo 5.º do CPA, do princípio da *cooperação e boa-fé procedimental* do artigo 60.º e do designado *auxílio administrativo*, previsto no artigo 66.º, todos do CPA.

Contudo já se afigura exorbitante que a junta de freguesia possa (e, menos ainda, tenha que) informar (ou atestar) da distância entre a morada do freguês e o local da formação, pois não só a Junta de Freguesia não tem uma especial competência ou aptidão técnica para o efeito, como, actualmente, é possível dispor na *internet* de aplicativos de acesso livre que fornecem, com meridiana precisão, a distância entre dois pontos (locais) (p. ex. Via Michelin, Google Maps, Google Earth).

¹⁰ Nesse sentido a *conclusão* tirada em Reunião de Coordenação Jurídica entre a DGAL, CCDRs e CEFA de 11/07/2002, referida no Parecer DSAJAL 258/14, de 19/09/2014.

¹¹ Diz-nos AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “*Atestado*”, loc. cit., pág. 584, que *não são designados como atestados as declarações de ciência (...) [que] não sejam incorporadas em documentos a pedido de particulares interessados, antes o sejam sob solicitação de certas repartições, serviços ou entidades, para instrução de processos administrativos ou outros. Estaremos então perante «informações».*

3. ATESTAÇÃO DA RESIDÊNCIA DE ESTRANGEIROS

3.1. Na atestação de residência de estrangeiros, para além dos pertinentes documentos de identificação, deve também ser solicitado o *certificado de registo*¹² ou o *certificado*

¹² Nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de Agosto.

de *residência permanente*¹³, quanto a cidadãos da União Europeia (ou, mais precisamente, do Espaço Schengen), ou título de residência, temporária ou permanente, ou *visto*¹⁴, para cidadãos fora do Espaço Schengen, devendo a junta verificar ainda se o requerente se encontra, ou não, *recenseado* na freguesia.

Certo é que, sendo a residência numa habitação um facto da vida e não um conceito abstracto, a atestação da *prática* dessa residência poderá ser efectuada pelas formas previstas na lei¹⁵: **declaração** (escrita ou oral, mas, neste caso, reduzida a escrito e assinada pelo declarante¹⁶) de **um** qualquer dos **membros da junta** ou **da assembleia** de que tenha **conhecimento directo** do facto (ou seja, que **ele mesmo** obteve conhecimento (imediato) do facto e não que teve conhecimento (mediato) do mesmo através de informação de terceiros) ou **testemunho** (escrito ou se oral, reduzido a escrito e assinado pela testemunha¹⁷), nesse sentido, de **dois cidadãos eleitores**, recenseados **na freguesia**. A residência pode ainda ser provada *por outro meio legalmente admissível*, mas já **não** por declaração do próprio¹⁸.

De atentar que aquilo que consta do cartão do cidadão ou do recenseamento eleitoral a respeito da residência do seu titular (e que, em princípio, deve ser coincidente) não significa, porém que ele não possa residir (permanentemente) noutra local ou resida alternadamente em diversos locais (residência alternada ou não permanente ou residência de vilegiatura) pelo que poderá (deverá) ser atestada a residência não permanente, sendo o caso e desde que seja essa a que efectivamente se verifica.

¹³ Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 37/2006.

¹⁴ Nos termos do disposto na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com posteriores alterações.

¹⁵ Artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, alterado pelos Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março, Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de Maio, Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de Agosto e Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de Junho.

¹⁶ Artigo 34.º, n.º 3, da Lei n.º 37/2006.

¹⁷ Artigo 34.º, n.º 3, da Lei n.º 37/2006.

¹⁸ A prova da residência por *declaração do próprio* era admitida na redacção original do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, o que foi abolido com as alterações introduzidas a essa norma pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de Maio, e substituída pela *prova por outro meio legalmente admissível* (no qual não cabe a declaração do próprio. *Vd. Código Civil, art.º 341.º e segs.*).

3.2. Duas notas.

A primeira para referir que deve ser sempre solicitada a cidadãos estrangeiros prova da regular estadia no país¹⁹ e que, à falta da exibição dos originais dos documentos de identificação (que se encontrem válidos), deve ser feita entrega de fotocópia dos mesmos²⁰.

A segunda para sublinhar que, como atrás ficou dito, *provados (...) os factos pelos meios indicados, a junta de freguesia deve emitir o atestado, salvo se considerar, por fundadas e ponderosas razões, que há falsidade no conteúdo dos testemunhos – o que implicará a participação do facto às autoridades judiciais, por tal constituir crime de falsas declarações.*

¹⁹ À luz e nos termos do que se encontra previsto na Lei n.º 37/2006, de 9 de Agosto, e da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

²⁰ Artigo 33.º, n.º 3, da Lei n.º 37/2006.

4. TERMOS DE IDENTIDADE E JUSTIFICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Termos de identidade e justificações administrativas são igualmente documentos probatórios de cunho declarativo, através dos quais é feita a comprovação de que determinado nome, que não o oficial (ou seja o que consta em documento oficial) é aquele pelo qual um *freguês* também é/era conhecido na freguesia. Já a justificação administrativa é um instrumento que se destina *a sanar por via administrativa uma irregularidade, deficiência ou inexactidão de um registo*. Os termos e as justificações são lavrados em *autos*, arquivados/compilados em livros à guarda da junta de freguesia, sendo a prova que neles é feita obtida pelos mesmos meios que a dos atestados²¹: declaração de um qualquer dos membros da junta ou da assembleia de que tenha conhecimento directo do facto, testemunho de dois cidadãos eleitores, recenseados na freguesia ou *por outro meio legalmente admissível*.

²¹ Artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99.

5. CERTIFICAÇÃO DE FOTOCÓPIAS

Nos termos gerais, as competências atribuídas aos entes administrativos não são facultativas nem renunciáveis, a menos que a lei expressamente o permita.

Ora, o Decreto-Lei n.º 28/2000 faz uma atribuição a duas entidades (então ambas) públicas, da competência para certificar a conformidade de fotocópias com os documentos originais: as *juntas de freguesia* e o *operador de serviço público de correios*, CCT- Correios de Portugal, S.A.²². A estas entidades podiam juntar-se, no exercício da mesma competência, as *câmaras de comércio e indústria* reconhecidas de acordo com a lei, os *advogados* e os *solicitadores*. Só que para estas entidades o exercício da competência de certificação era *facultativo* (diz a lei, “*querendo*”), não se encontrando por isso obrigadas ao exercício de tais tarefas.

Temos assim que, não só pela razão de que as competências não são declináveis por vontade do órgão competente, como porque a lei não prevê para as *juntas de freguesia* e os *correios* a prerrogativa (a *faculdade*) de *não querer* exercer tarefas de *certificação (conferência)* de fotocópias - contrariamente ao que estabelece para as *câmaras de comércio e indústria*, os *advogados* e os *solicitadores* - temos assim que se deve considerar como obrigatória para as juntas de freguesia a tarefa de certificação da conformidade de fotocópias com os respetivo original.

O custo dessa *certificação* constitui uma *taxa*, receita da freguesia, a qual deve encontrar previsão na respetiva tabela de taxas. Em termos de IVA, deve entender-se (salvo douta opinião contrária dos serviços de finanças, sempre imprevisível) que estamos perante uma atividade exercida no uso de poderes de autoridade, pelo que nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CIVA, se trata de uma atividade não sujeita a IVA²³. Porém se as fotocópias a certificar forem tiradas na junta de freguesia e pagas

²² Artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 28/200, de 13 de Março.

²³ Paralelamente ao que consta do n.º 1.2. do Ofício Circulado 174229/1991-20/11-DSCA, sobre IVA das câmaras municipais.

separadamente, esse pagamento (que é um preço) encontra-se sujeito a IVA à taxa normal²⁴

²⁴ Paralelamente ao que consta do n.º 3. do Ofício Circulado 174229/1991-20/11-DSCA.

5. REGIME DE FATURAÇÃO

No que diz respeito à obrigatoriedade de emissão de fatura ou guia de recebimento, por parte de uma freguesia deverá ser tido em consideração o disposto nos n.º 3 e 20 do artigo.º29 do Código do IVA, que determina as situações em que a emissão de fatura é obrigatória e em que por outro lado é dispensada.

Não obstante o disposto no n.º 1 do referido artigo acerca das obrigações em geral, nesta matéria, estabelece a alínea a do n.º 3 que a dispensa de determinadas obrigações quando os sujeitos passivos em causa pratiquem exclusivamente operações isentas de imposto, estando ainda expresso no n.º 20 que a obrigação de emissão de fatura pode ser cumprida mediante a emissão de outros documentos pelas pessoas coletivas de direito público, organismos sem finalidade lucrativa e instituições particulares de solidariedade social, relativamente às transmissões de bens e prestação de serviços isentas ao abrigo do artigo 9º do Código do IVA.

Por outro lado, as regras de faturação estipuladas no Dec. Lei n.º 197/ 2012 e nº 198/2012, são de aplicação à faturação de bens e serviços sujeitos a imposto sobre o valor acrescentado.