INTERVENÇÃO – REGULAMENTO DE VOLUNTARIADO DA JUNTA DE FREGUESIA DE VILA DO CONDE

Sr. Presidente da Mesa e Senhoras Secretárias,

Sr.ª Presidente da Junta e restante Executivo,

Membros desta Assembleia,

Vilacondenses,

Intervimos relativamente ao Regulamento de Voluntariado da Junta de Freguesia de Vila do Conde, constante das páginas 373 a 381 dos documentos disponibilizados, por entendermos que o projeto apresentado contém diversas questões jurídicas e formais que devem ser esclarecidas e corrigidas antes da sua aprovação.

Não estamos perante meros erros de redação ou de técnica legislativa.

Encontramos no projeto referências legais que carecem de correção, disposições cuja habilitação jurídica não está suficientemente demonstrada, criação de obrigações e procedimentos que exigem fundamento legal adequado, bem como questões relevantes relativas ao tratamento de dados pessoais.

Por essas razões, entendemos que o documento, tal como está apresentado, não reúne condições para ser aprovado nesta sessão.

1. Da competência regulamentar e da lei habilitante

O primeiro problema que identificamos é a própria indicação das normas que alegadamente fundamentam o regulamento.

O projeto invoca, entre outras disposições:

- o artigo 4.º da Lei n.º 71/98;
- o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 389/99;
- o artigo 16.º, n.º 7, alínea h), da Lei n.º 75/2013;
- e o artigo 136.º do Código do Procedimento Administrativo.

Ora, estas referências devem ser rigorosamente verificadas.

Desde logo, não podemos confundir as normas substantivas que regulam o voluntariado com as normas que atribuem competência regulamentar à autarquia.

A Lei n.º 71/98 e o Decreto-Lei n.º 389/99 constituem o enquadramento legal do voluntariado, mas a competência regulamentar da freguesia tem de encontrar fundamento na Constituição e na legislação que define as competências dos órgãos da freguesia.

Nesse âmbito, importa atender ao artigo 241.º da Constituição e às competências regulamentares atribuídas pela Lei n.º 75/2013.

Por outro lado, a proposta faz referência ao artigo 16.º, n.º 7, alínea h), da Lei n.º 75/2013.

Esta referência deve ser corrigida e esclarecida, uma vez que não corresponde à estrutura atualmente existente desse artigo (o n.º 7 não existe).

Não podemos aprovar um regulamento quando a própria norma indicada como fundamento da competência regulamentar não está corretamente identificada.

2. A habilitação legal deve ser clara

A exigência de uma lei habilitante não é uma mera formalidade.

O artigo 112.º da Constituição estabelece os princípios relativos aos regulamentos e exige que os regulamentos externos tenham fundamento legal.

O regulamento da freguesia não pode funcionar como fonte autónoma de poderes administrativos.

A Junta pode regulamentar matérias que se encontrem dentro das suas atribuições e competências e dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Não pode, através do regulamento, criar uma competência administrativa que a lei não atribuiu à autarquia.

Por isso, entendemos que deve ser claramente identificada, para cada matéria regulamentada, a norma legal que permite à Junta estabelecer a correspondente disciplina.

3. Criação de poderes e obrigações para os voluntários

O segundo problema que identificamos diz respeito ao conteúdo material do regulamento.

O projeto atribui à Junta diversos poderes relativamente aos voluntários, designadamente em matéria de:

- inscrição e permanência no programa;
- convocação;
- assiduidade;

- comportamento;
- utilização de equipamentos;
- utilização de uniforme;
- suspensão ou exclusão;
- recolha ou invalidade de cartões;
- e outras obrigações de natureza semelhante.

A questão que colocamos não é se a Junta pode organizar um programa de voluntariado.

Naturalmente que pode, desde que disponha de competência para tal.

A questão é saber **até onde pode ir essa regulamentação**.

Um regulamento administrativo pode concretizar a organização e funcionamento de um programa, mas não pode criar, sem adequada habilitação legal, novos poderes de autoridade, sanções administrativas ou restrições de direitos que a lei não permita.

Por isso, cada uma dessas disposições deve ser confrontada com a respetiva norma habilitante.

4. Regime de exclusão e cessação da participação

Particular atenção merece o regime de exclusão dos voluntários.

O projeto prevê situações como:

- inatividade durante determinado período;
- faltas repetidas;
- incumprimento de regras;
- comportamentos considerados incompatíveis com o programa;
- e referências ao "bom nome da Junta".

Entendemos que estas disposições devem ser revistas.

Uma coisa é estabelecer condições objetivas de funcionamento de um programa de voluntariado.

Outra é criar verdadeiras medidas sancionatórias ou causas de exclusão baseadas em conceitos vagos e indeterminados.

Expressões como “bom nome da Junta” exigem especial cuidado, porque podem conferir uma margem excessiva de discricionariedade e permitir decisões de exclusão sem critérios suficientemente objetivos.

Se a exclusão produz efeitos jurídicos relevantes sobre a pessoa inscrita no programa, devem estar definidos:

- os pressupostos objetivos;
- o procedimento aplicável;
- a competência para decidir;
- o direito de audiência do interessado, quando legalmente exigível;
- e os meios de reação ou impugnação aplicáveis.

Não podemos aceitar que um regulamento transforme regras de participação voluntária num regime disciplinar sem adequada base jurídica.

5. Não confundir voluntariado com relação laboral

Existe ainda uma questão material que consideramos importante.

O voluntariado, por definição, não se confunde com uma relação de trabalho subordinado.

Por isso, disposições relativas a:

- assiduidade;
- pontualidade;
- convocação obrigatória;
- cumprimento de horários;
- prestação de determinadas horas;
- obediência a instruções;

devem ser redigidas com especial cuidado.

É legítimo organizar atividades de voluntariado e definir condições de participação.

Mas não podemos criar, através do regulamento, uma realidade que materialmente se aproxime de uma relação laboral subordinada.

O voluntário não pode ser colocado numa situação em que a sua participação seja tratada como uma obrigação laboral, sem que exista o correspondente enquadramento jurídico.

6. Limite de 40 horas

O artigo que estabelece um limite de 40 horas merece igualmente esclarecimento.

Queremos saber qual é a norma legal ou regulamentar de hierarquia superior que fundamenta esse limite concreto.

Se se trata de uma opção organizacional da Junta, deve ser explicado:

- qual a finalidade do limite;
- qual a sua base jurídica;
- se é aplicável a todos os voluntários;
- e quais as consequências do seu incumprimento.

Não basta estabelecer um número de horas num regulamento.

É necessário justificar juridicamente a competência para estabelecer essa limitação e definir os seus efeitos.

7. Tratamento de dados pessoais

Existe também uma questão particularmente sensível relativamente ao tratamento de dados pessoais.

O projeto prevê a recolha e tratamento de informação relativa aos voluntários e, aparentemente, poderá envolver dados como identificação pessoal e, em determinadas situações, informação constante de certificados de registo criminal.

Neste domínio, a autarquia está vinculada ao RGPD e à Lei n.º 58/2019.

A recolha de dados pessoais não pode resultar simplesmente da vontade regulamentar da Junta.

É necessário determinar:

- qual a finalidade de cada tratamento;
- qual a base jurídica aplicável;
- quais os dados efetivamente necessários;
- quem é o responsável pelo tratamento;
- durante quanto tempo os dados serão conservados;
- quem pode ter acesso aos mesmos;
- e quais os direitos dos titulares.

Particular cuidado deve existir relativamente ao certificado do registo criminal, porque o seu tratamento está sujeito a regras específicas e não pode ser imposto simplesmente porque o regulamento assim o determina.

Entendemos, por isso, que o projeto deve ser acompanhado da necessária análise de proteção de dados.

8. Erros de técnica regulamentar

Encontramos ainda problemas formais e de técnica legislativa que devem ser corrigidos antes da aprovação.

Há uma disposição que atribui ao órgão executivo competência para suprir omissões do próprio regulamento.

Também aqui é necessário distinguir entre:

- a competência para executar e aplicar o regulamento;
- e a competência para alterar, completar ou integrar normas regulamentares.

A Junta não pode, sob a aparência de "suprir omissões", alterar materialmente o conteúdo do regulamento aprovado pela Assembleia.

Se uma lacuna exigir uma nova regra jurídica de natureza regulamentar, essa regra deve ser aprovada pelo órgão competente segundo o procedimento legal aplicável.

9. Necessidade de instrução adequada do procedimento

Antes de aprovarmos um regulamento com eficácia externa, entendemos que devemos ter acesso aos elementos necessários para verificar a sua legalidade.

Designadamente, solicitamos que seja esclarecido:

1. Qual é a concreta norma habilitante para a aprovação deste regulamento;
2. Qual a competência de cada órgão da freguesia na elaboração, aprovação e execução do regulamento;
3. Qual o fundamento legal das obrigações impostas aos voluntários;
4. Qual o fundamento das causas de suspensão ou exclusão;
5. Qual a base legal para o limite de 40 horas;
6. Qual a base legal para a eventual exigência de certificado de registo criminal;
7. Qual o fundamento jurídico para cada tratamento de dados pessoais previsto;
8. Qual o procedimento aplicável à exclusão ou cessação da participação;

9. E qual a competência do órgão executivo para executar e eventualmente suprir situações não previstas no regulamento.

10. O que propomos

Perante estas questões, entendemos que não devemos aprovar o regulamento na sua redação atual.

Não porque sejamos contra a existência de um programa de voluntariado na freguesia.

Pelo contrário.

Consideramos que um programa de voluntariado pode ser uma importante forma de participação cívica e de envolvimento da comunidade.

Mas precisamente por isso deve existir um regulamento juridicamente sólido, claro, transparente e respeitador dos direitos dos voluntários.

Propomos, assim:

1. A devolução do projeto à Junta de Freguesia para revisão;
2. A correção das referências legais e da lei habilitante;
3. A revisão das normas que criam poderes, deveres, exclusões ou sanções;
4. A clarificação do regime de participação e cessação do voluntariado;
5. A revisão das disposições relativas às 40 horas e às obrigações de assiduidade;
6. A realização de uma análise específica de conformidade com o RGPD e a Lei n.º 58/2019;
7. A correção dos erros de técnica legislativa identificados;
8. A reapresentação do regulamento à Assembleia depois de devidamente revisto e instruído.

11. Conclusão

Sr. Presidente da Mesa,
Srs. Deputados,

Não estamos perante uma questão de pormenor.

Estamos perante um regulamento que pretende produzir efeitos na esfera jurídica de cidadãos que se disponibilizam para exercer voluntariamente uma atividade em benefício da comunidade.

Por isso, entendemos que as regras devem ser claras, objetivas e juridicamente fundamentadas.

A Junta não pode criar por regulamento poderes que a lei não lhe atribui.

Não pode transformar o voluntariado num regime disciplinar.

Não pode impor obrigações sem adequada base jurídica.

Não pode tratar dados pessoais sem fundamento legal e sem cumprir as exigências de proteção de dados.

E não pode utilizar o poder regulamentar para ultrapassar os limites das suas competências.

Por estas razões, entendemos que o Regulamento de Voluntariado, na redação atualmente apresentada, **não reúne condições para ser aprovado nesta sessão**.

Propomos que seja devolvido ao executivo, revisto e novamente submetido a esta Assembleia depois de corrigidas as questões jurídicas, formais e de proteção de dados que identificámos.

Muito obrigado.

Os eleitos da Aliança por Vila do Conde PSD - CDS/PP
da Assembleia de Freguesia de Vila do Conde

Vila do Conde, 30 de setembro de 2026