

PARECER JURÍDICO N.º 86 / CCDR-LVT / 2011

Validade • **Válido**

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO **COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

QUESTÃO

■ *Decorreu a sessão ordinária da Assembleia de Freguesia, no período antes da ordem do dia, foi apresentada uma moção de censura. Moção que, de acordo com as informações transmitidas pela Junta, foi votada sem previamente se ter proposto a sua admissibilidade, facto que, no entender da Junta, invalida a deliberação.*

■ *Assim, a Junta solicita os seguintes esclarecimentos:*

- "
1. *A validade da deliberação da moção de censura;*
 2. *Caso a deliberação seja válida, solicitamos esclarecimentos sobre a obrigatoriedade de realizar uma alteração orçamental, uma vez que o orçamento em vigor não permite o cabimento da despesa inerente à publicação."*

(Deliberações)

PARECER

Questão 1: "Validade da deliberação da moção de censura."

A Assembleia de Freguesia tem, ao abrigo do disposto na aliena p), do n.º 1, do art. 17.º da [Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro](#)¹, a competência para "votar moções de censura à junta de freguesia, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros, no âmbito do exercício das respectivas competências".

Tornando-se esta deliberação eficaz, apenas, "... quando tomada por maioria absoluta dos membros em efectividade de funções, não podendo ser apresentada nova proposta sobre a mesma matéria no ano em que a deliberação tenha ocorrido, quando a mesma tenha sido recusada ou não tenha reunido condições de eficácia." (cfr. n.º 5, do 17.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

Sucedendo que, de acordo com as informações transmitidas pela Junta de Freguesia, a deliberação para votação da moção de censura não constava da ordem do dia da sessão ordinária da Assembleia de Freguesia.

Ora, a regra é que só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da reunião (cfr. art. 83.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e art. 19.º do [Código de Procedimento Administrativo](#) (CPA)).

Contudo, nas sessões ordinárias, podem ser objeto de deliberação outros assuntos que não estivessem incluídos na ordem do dia, desde que, pelo menos dois terços do número legal dos seus membros reconheçam a urgência de deliberação imediata sobre estes assuntos (cfr. art. 83.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e art. 19.º do CPA).

O regimento da Assembleia de Freguesia dispõe, designadamente, o seguinte, no que se refere à matéria do período da ordem do dia:

"

ARTIGO 35.º**Período da «Ordem do Dia»**

- 1 - *A «Ordem do Dia» de cada reunião é estabelecida pelo Presidente da Assembleia de Freguesia, após consulta aos Representantes dos Grupos Políticos com assento na assembleia.*
- 2 - *O período da «Ordem do Dia» é destinado à matéria constante da Convocatória.*
- 3 - *Para a discussão dos pontos constantes da convocatória, cada grupo político, tem direito ao uso da palavra por um período, previamente estabelecido, por consenso em conferência dos representantes dos grupos políticos, e que deverá ser comunicado*

¹ Na redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de Janeiro e 67/2007, de 31 de Dezembro.

PARECER JURÍDICO N.º 86 / CCDD-LVT / 2011

pelos Presidente da Assembleia de Freguesia no início do período da «Ordem do Dia».

4 - A «Ordem do Dia» não pode ser modificada nem interrompida, a não ser nos casos previstos no Regimento ou, tratando-se de Sessão Ordinária, se tal for deliberado pela maioria de dois terços dos membros da Assembleia de Freguesia.

5 - A sequência das matérias fixadas para cada Sessão pode ser modificada por deliberação da Assembleia de Freguesia ou por Deliberação da Conferência de Representantes dos Grupos Políticos, sujeita a ratificação do Plenário.

6 - A apresentação de cada proposta, pelo Vogal proponente ou pela Junta de Freguesia, dever-se-á limitar à indicação sucinta do seu objecto e fins que se visam prosseguir.

(...)

(sublinhados nossos)

Tendo em consideração a informação transmitida, pela Junta, de que a moção de censura foi apresentada no período antes da ordem do dia, cumpre referir que, nos termos e para os efeitos do art. 86.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, este período existe, em cada sessão ordinária, para tratamento de assuntos gerais de interesse para a autarquia.

Ademais, a Assembleia de Freguesia determinou, no art. 34.º, do seu regimento, que este período se destina:

"

- a) À apreciação das actas;
- b) À leitura resumida do expediente, à identificação dos pedidos de informação ou de esclarecimentos que tenham sido formulados no intervalo das Sessões da Assembleia de Freguesia, ao anúncio das respostas dadas pela Junta de Freguesia e a resposta a questões anteriormente colocadas pelo público;
- c) À apreciação de assuntos de interesse local;
- d) Ao tratamento de assuntos relativos à Administração da Freguesia, nomeadamente para perguntas dirigidas à Junta de Freguesia, que o Presidente da Assembleia de Freguesia transmitirá àquele Órgão Executivo;
- e) À apresentação de Votos de Louvor, Congratulação, Saudação, Protesto ou Pesar sobre assuntos ou personalidades de especial relevo para a Freguesia, que sejam propostos por qualquer membro da Assembleia ou pela Mesa;
- f) À apresentação de Recomendações ou Moções sobre assuntos de interesse para a Freguesia, que sejam apresentadas por qualquer membro da Assembleia;
- g) À votação dos documentos apresentados ao abrigo das alíneas anteriores."

(sublinhado nosso)

Ao abrigo do n.º 4, do mesmo artigo, "Conjuntamente com cada um dos textos previstos nas alíneas e) e f) do n.º 1, serão também obrigatoriamente votados na mesma Reunião quaisquer outros que sobre o mesmo assunto sejam apresentados até ao termo do Período de Intervenção do Público."

Pese embora, o teor dos artigos do regimento da Assembleia de Freguesia acima transcritos, o certo é que, como vimos, ao abrigo do disposto no art. 83.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e no art. 19.º, do CPA, só podem ser objeto de deliberação os assuntos que estejam incluídos na ordem do dia da sessão, salvo se se tratar de uma sessão ordinária e pelo menos dois terços do número legal dos seus membros reconhecerem a urgência de deliberação imediata sobre o assunto.

Considerando, que a Junta refere que "No período antes da ordem do dia, foi apresentada uma moção de censura. Moção que, pode ser analisada em anexo. Esta moção foi votada sem previamente se ter proposto a admissibilidade da mesma, o que em nosso entender invalida a mesma." (sublinhado nosso)

Parece que, de facto, não houve qualquer deliberação com o objetivo de reconhecer a urgência de deliberação, naquela reunião, a moção de censura apresentada.

Ora, a deliberação da moção de censura só poderia ser objeto de deliberação depois de sido, através da aprovação de pelo menos dois terços do número legal dos membros da Assembleia de Freguesia, reconhecida a urgência de deliberação, naquela reunião, a moção de censura apresentada (ex vide art. 83.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e art. 19.º, do CPA).

Se, de facto, o reconhecimento da urgência para votar a moção de censura naquela sessão não foi objeto de deliberação, não se incluiu, em termos formais, na ordem do dia da reunião, a apreciação e votação da moção de censura, pelo que, esta não podia ter sido

PARECER JURÍDICO N.º 86 / CCDD-LVT / 2011

objecto de deliberação.

Nestes termos, concluímos que, tendo sido preterida uma formalidade legal anterior à prática do ato – não ter sido objeto de deliberação, o reconhecimento da urgência de deliberação da moção de censura, por pelo menos dois terços do número legal dos membros da Assembleia de Freguesia – a deliberação da Assembleia de Freguesia relativa à moção de censura não reúne todas as condições de validade.

No mesmo sentido, transcreve-se, parcialmente, a anotação ao art. 19.º, do CPA, in "*Código do Procedimento Administrativo – Comentado – Vol. I*", de Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim,

"III. Tratando-se, contudo, de reunião ordinária, a norma permite que sejam apreciadas e votadas deliberações sobre assuntos não incluídos na ordem do dia, desde que pelo menos dois terços dos membros do colégio – contados em função dos membros presentes na reunião – reconheçam a urgência de deliberação imediata sobre outros assuntos (específicos).

A possibilidade aberta pelo preceito funda-se na urgência de deliberação, sendo havida como tal – para além de muitos outros casos que as necessidades práticas imponham – a circunstância, por exemplo, de se estar a esgotar o prazo para a formação de actos tácitos ou para se verificar a caducidade ou prescrição de direitos da pessoa colectiva.

É claro que o reconhecimento da urgência da deliberação é fundamentado. E constará integralmente da respectiva acta o que se tiver passada a este respeito.

IV. É inquestionável a invalidade (porventura relativa e suprível) das deliberações tomadas colegialmente sobre "assuntos" não incluídos na ordem do dia da reunião: um acto praticado contra a proibição de lei é sempre inválido – podendo até suscitar-se dúvidas sobre a sua nulidade.

A mesma conclusão vale para o caso de a inclusão do assunto ter sido deliberada com violação dos requisitos mencionados na nota anterior." (sublinhado nosso)

Dito isto, cumpre acrescentar que, o ato, sendo anulável, pode ser sanado, através de ratificação, já que esta é o ato administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um ato anulável anteriormente praticado suprimindo a ilegalidade que o vicia (cfr. arts. 137.º, n.º 2, 138.º, 142.º, do CPA).

Questão 2: "Caso a deliberação seja válida, solicitamos esclarecimentos sobre a obrigatoriedade de realizar uma alteração orçamental, uma vez que o orçamento em vigor não permite o cabimento da despesa inerente à publicação."

Pese embora, o facto de a deliberação não ser válida e o facto de não ser perceptível o motivo subjacente à afirmação da junta de que o "orçamento em vigor não permite o cabimento da despesa inerente à publicação", optámos por referir, em termos genéricos, quem detém competência para alterar ou rever o orçamento e que situações importam uma alteração e as que impõem uma revisão do mesmo.

No que respeita à competência, é à Junta de Freguesia que compete, no âmbito do planeamento da respetiva atividade e no da gestão financeira, aprovar as alterações ao orçamento e às opções do plano (cfr. art. 34.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

Competindo à Assembleia de Freguesia, sob proposta da Junta de Freguesia, aprovar as revisões ao orçamento e às opções do plano (ex vide art. 17.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

A proposta apresentada pela Junta não pode ser alterada pela Assembleia, mas apenas aprovada ou rejeitada, devendo a rejeição ser devidamente fundamentada, sem prejuízo de a Junta vir a acolher, no todo ou em parte, as sugestões feitas pela Assembleia (cfr. art. 17.º, n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

No que se refere ao orçamento das autarquias locais, este apresenta a previsão das receitas, bem como das despesas, desagregadas segundo a classificação económica legalmente aprovada e tem um carácter anual.

A elaboração do orçamento e suas modificações, têm de obedecer a um conjunto de princípios orçamentais e regras previsionais legalmente previstas no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro](#)².

As diversas formas, legalmente assumidas, com vista à modificação deste documento, ou seja, as revisões e as alterações, constam no ponto 8.3.1. do POCAL, que se transcreve parcialmente:

² Com a redação que lhe foi dada pelos seguintes diplomas: Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 05 de Abril, e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

PARECER JURÍDICO N.º 86 / CCDD-LVT / 2011

"8.3.1.3. O **aumento global da despesa** prevista dá sempre lugar a **revisão** do orçamento, salvo quando se trata da aplicação de:

- a) *Receitas legalmente consignadas;*
- b) *Empréstimos contratados;*
- c) *Nova tabela de vencimentos publicada após a aprovação do orçamento inicial.*

8.3.1.4. Na **revisão** do orçamento podem ser utilizadas as seguintes contrapartidas, para além das referidas no número anterior:

- a) *Saldo apurado;*
- b) *Excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no orçamento;*
- c) *Outras receitas que as autarquias estejam autorizadas a arrecadar. (...)"*

(sublinhados nossos)

A Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), no documento, "*Brochura n.º 1 Modificações aos Documentos Previsionais*", disponível do site www.portalautarquico.pt, retira as seguintes referências dos pontos supra transcritos do POCAL:

"

- *Esta forma de modificação (referindo-se à revisão) ao orçamento apresenta-se clara e inequivocamente tipificada no texto legal, podendo-se referenciar as seguintes situações originárias:*
 - ✓ *O aumento global da despesa anteriormente aprovado, salvo se o mesmo decorrer de três situações descritas nas alíneas a), b) e c) do ponto 8.3.1.3. do POCAL:*
 - *O saldo apurado da gerência anterior, em sede de tesouraria, e referente à conta orçamental, após a aprovação da prestação de contas respectiva;*
 - *O excesso de cobrança em relação ao global das receitas previstas e arrecadadas, contidas em orçamento aprovado.*

Este excesso de cobrança não se referencia a cada item ou em somatório de alguns itens, mas sim, na receita arrecadada no conjunto de todos os itens desta, previstos em orçamento aprovado;
 - *Outras receitas que as autarquias estejam autorizadas a arrecadar, ao abrigo da Lei das Finanças Locais (tipificadas nesta, ou identificadas em outros diplomas legais, cujo beneficiário seja a Administração Local).*
 - ✓ *Mais se acresce que, a inscrição de rubricas da receita previstas neste ponto obriga à efectivação de uma revisão orçamental.*

São excepcionadas desta alínea, as receitas legalmente consignadas e os empréstimos contratados.
- *A inscrição de **novas rubricas da despesa**, resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações ou no caso de aumento da despesa, com excepção das referenciadas como contrapartida das alterações (rubricas orçamentais exclusivamente utilizadas em contrapartida de receitas legalmente consignadas e empréstimos contratados), **leva à necessidade da elaboração, apreciação e aprovação de uma revisão orçamental.**"*

(sublinhados nossos)

No ponto 8.3.1.5. do POCAL consta, ainda, que "*As **alterações** podem incluir reforços de dotações e despesas resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações. (...)"* (sublinhado nosso).

Tendo a DGAL, no mesmo documento, "*Brochura n.º 1 Modificações aos Documentos Previsionais*", disponível do site www.portalautarquico.pt, retirado as seguintes referências:

"

- *Esta forma de modificação (referindo-se à alteração) ao orçamento apresenta-se tipificada no texto legal, podendo-se referenciar as seguintes situações originárias:*
 - ✓ *Aumento global da despesa prevista, exclusivamente, quando se trate de:*
 - *Arrecadação de receitas, cujo beneficiário é a Administração Local, ao abrigo de um diploma legal*

PARECER JURÍDICO N.º 86 / CCDCR-LVT / 2011

específico, mediante o estabelecimento de protocolo ou contrato, cujo benefício financeiro está intimamente relacionado (ou consignado) com um determinado projecto ou fim, transferido em concordância com o desenvolvimento desse mesmo projecto ou fim (receitas legalmente consignadas). Mais se refere que, o montante a admitir nesta modificação como aumento de despesa, terá de ser sempre igual ao montante registado como receita consignada;

- *Arrecadação do produto de empréstimos contratualizados. De acordo com a regra previsional estabelecida no ponto 3.3., alínea d) do POCAL, a modificação que abriga o registo deste tipo de receita, deve ser efectuada quando o respectivo contrato e seu articulado for aceite e assinado pelas partes contratuais. Mais se acrescenta que o momento de inscrição da receita proveniente do empréstimo e da despesa a efectuar com o produto do mesmo, através de modificação orçamental, será anterior e independente da eficácia financeira do empréstimo, obtida por obtenção de visto por parte do Tribunal de Contas (fiscalização prévia). Mais se refere que o montante a admitir nesta modificação como aumento de despesa, terá de ser igual ao montante registado como receita proveniente do crédito, a utilizar no ano a que respeita o orçamento;*
 - *Acréscimo de despesa derivada da aprovação e aplicação da nova tabela de vencimentos publicada após a aprovação do orçamento inicial.*
- ✓ **Inclusão de reforços de dotações da despesa resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações, consubstanciando-se em transferências inter-rubricas da despesa.**

No que se refere à matéria de transferências inter-rubricas da despesa, mostra-se necessário explicitar determinadas condicionantes:

- *Dar cumprimento aos princípios orçamentais e regras previsionais adequados à presente matéria;*
- *Destrição e referência das transferências entre contas orçamentais, aceitáveis no âmbito da alteração, a ter em consideração:*
 - *Situação, que se mostra pacífica, entre rubricas da despesa corrente (origem) e as de capital (destino);*
 - *Situação limitada e de carácter excepcional, na relação entre a conta de capital (origem) e as de natureza corrente (destino).*

Respeitado o princípio do equilíbrio orçamental, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL, é possível, a título excepcional, a seguinte situação, mediante elaboração de nota justificativa do facto contabilístico, apensa ao documento da respectiva modificação:

- *Alteração do modo de execução de determinado projecto*

Exemplo: alteração da forma de execução de um projecto de investimento prevista por empreitada (rubricas da conta de capital), para a administração directa (rubricas da conta corrente).

- ✓ **Inclusão de reforços ou inscrições de dotações de despesa por contrapartida do produto da contracção de empréstimos, ou das receitas legalmente consignadas.**

Esclareça-se que, apenas é legalmente consentida a inscrição de novas dotações de despesa, somente se forem resultantes das situações atrás mencionadas.

É possível assim prever as dotações onde serão admitidas as novas inscrições de despesa, nomeadamente as materializadas em itens ligados directamente ao investimento (pessoal, aquisição de bens e serviços e aquisição de bens de capital) e ao serviço da dívida creditícia (juros e outros encargos e passivos financeiros)."

CONCLUSÃO

1. A regra é que só podem ser objeto de deliberação, os assuntos incluídos na ordem do dia da reunião, podendo, todavia, nas sessões ordinárias, ser objeto de deliberação outros assuntos que não estivessem incluídos na ordem do dia, desde que, pelo menos dois terços do número legal dos seus membros reconheçam a urgência de deliberação mediata sobre estes assuntos (cfr. art. 83.º, da Lei

PARECER JURÍDICO N.º 86 / CCDR-LVT / 2011

n.º 169/99, de 18 de Setembro e art. 19.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA)).

2. Se, de facto, não houve uma deliberação prévia de reconhecimento, por pelo menos dois terços do número legal dos membros da Assembleia de Freguesia, da urgência de votar imediatamente, na reunião, a moção de censura, foi preterida uma formalidade legal anterior à prática do ato.
3. Assim, a deliberação da Assembleia de Freguesia relativa à moção de censura, porque realizada contra uma proibição de lei, é inválida.
4. Pese embora, a invalidade da deliberação e facto de não nos ser possível determinar porque é que "*o orçamento em vigor não permite o cabimento da despesa inerente à publicação*", não queremos deixar de mencionar que, se estiver em causa a inscrição de uma nova rubrica, resultante da diminuição ou anulação de outras dotações, a Assembleia de Freguesia terá de apreciar e aprovar uma revisão orçamental.
5. Se tratar de uma inclusão de reforços de dotações da despesa resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações, e se estiverem reunidos todos os princípios orçamentais e regras provisionais, a Junta de Freguesia pode alterar o orçamento.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro
- Código de Procedimento Administrativo
- Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro