

PARECER JURÍDICO N.º 5 / CCDR-LVT / 2012

Validade • **Válido**

JURISTA

MARTA TEIXEIRA

ASSUNTO **COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

QUESTÃO

- *Na sessão ordinária da Assembleia de Freguesia de Abril de 2011 não foi aprovada a revisão orçamental, tendo sido argumentado que não se podia prever o saldo de execução do ano anterior na receita, uma vez que, a prestação de contas do ano anterior teve o parecer negativo da Assembleia de Freguesia.*
- *Segundo a interpretação da Junta de Freguesia quem é competente para aprovar as contas é o executivo, cabendo ao órgão deliberativo apenas a sua apreciação.*
- *Assim, solicita esclarecimentos sobre a legalidade da inclusão do referido saldo no orçamento.*

(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos; Deliberações)

PARECER

Na reunião ordinária realizada em Abril, a primeira sessão do ano, a Assembleia de Freguesia, aprecia o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação e aprecia e vota, sob proposta da Junta de Freguesia, os documentos de prestação de contas do ano anterior (*ex vide* arts. 13.º e 17.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro¹).

Estes documentos de prestação de contas submetidos, pela Junta de Freguesia, para a apreciação da Assembleia de Freguesia, não podem ser, por esta, alterados mas apenas aprovados ou rejeitados, 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).

É, pois, a Junta de Freguesia que detém a competência, no âmbito do planeamento da respectiva actividade e no da gestão financeira, para elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas a submeter à apreciação do órgão deliberativo (cfr. art. 34.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

Esta aprovação, realizada no seio da Junta, destina-se apenas a apurar se os membros que compõem este órgão executivo concordam e subscrevem o teor dos documentos de prestação de contas.

Já que, só com a aprovação pela Assembleia de Freguesia é que os documentos de prestação de contas elaborados pela Junta de Freguesia se tornam definitivos e posteriormente eficazes.

Assim, verifica-se que os documentos de prestação de contas têm o seguinte *iter* processual:

- Elaboração pela Junta de Freguesia;
- Aprovação pela Junta de Freguesia;
- Apreciação pela Assembleia de Freguesia;
- Votação pela Assembleia de Freguesia, que apenas os pode aprovar ou rejeitar.

Apenas depois de cumprido este processo é que os documentos de prestação de contas se tornam definitivos.

É esta a nossa interpretação das competências previstas na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro relativas à aprovação e apreciação e votação dos documentos de prestação de contas.

Tendo em consideração que a revisão orçamental não foi aprovada pela Assembleia de Freguesia, com o fundamento que "... não se podia prever o saldo de execução do ano anterior na receita. Uma vez que a prestação de contas do ano anterior teve o parecer negativo da Assembleia de Freguesia...", cumpre referir o seguinte.

A elaboração e a execução do orçamento das autarquias locais devem seguir os seguintes princípios orçamentais, previstos no ponto

¹ Na redacção 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 5 / CCDR-LVT / 2012

3.1.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro](#)²:

"3.1.1 - Na elaboração e execução do orçamento das autarquias locais devem ser seguidos os seguintes princípios orçamentais:

- a) Princípio da independência - a elaboração, aprovação e execução do orçamento das autarquias locais é independente do Orçamento do Estado;*
- b) Princípio da anualidade - os montantes previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil;*
- c) Princípio da unidade - o orçamento das autarquias locais é único;*
- d) Princípio da universalidade - o orçamento compreende todas as despesas e receitas, inclusive as dos serviços municipalizados, em termos globais, devendo o orçamento destes serviços apresentar-se em anexo;*
- e) Princípio do equilíbrio - o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes;*
- f) Princípio da especificação - o orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas;*
- g) Princípio da não consignação - o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando essa afectação for permitida por lei;*
- h) Princípio da não compensação - todas as despesas e receitas são inscritas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza."*

O POCAL impõe, então, o princípio do equilíbrio orçamental, cuja observância é obrigatória na elaboração, alteração e execução dos orçamentos (alínea e) do ponto 3.1.1).

Princípio que exige, tanto o equilíbrio formal, que impõe a previsão dos recursos necessários para fazer face a todas as despesas, como o equilíbrio corrente, que determina que as despesas correntes não podem exceder as receitas correntes.

Sendo certo que, na execução do orçamento devem ainda ser respeitados, designadamente, os seguintes princípios e regras (ponto 2.3.4.2. do POCAL):

"2.3.4.2 - Na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras:

- a) As receitas só podem ser liquidadas e arrecadadas se tiverem sido objecto de inscrição orçamental adequada;*
- b) A cobrança de receitas pode no entanto ser efectuada para além dos valores inscritos no orçamento;*
- c) As receitas liquidadas e não cobradas até 31 de Dezembro devem ser contabilizadas pelas correspondentes rubricas do orçamento do ano em que a cobrança se efectuar;*
- d) As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;*
- e) As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização;*
- f) As despesas a realizar com a compensação em receitas legalmente consignadas podem ser autorizadas até à concorrência das importâncias arrecadadas;*
- g) As ordens de pagamento de despesa caducam em 31 de Dezembro do ano a que respeitam, devendo o pagamento dos encargos regularmente assumidos e não pagos até essa data ser processado por conta das verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que se proceda ao seu pagamento;*
- h) O credor pode requerer o pagamento dos encargos referidos na alínea g) no prazo improrrogável de três anos a contar de 31 de Dezembro do ano a que respeita o crédito;*
- i) Os serviços, no prazo improrrogável definido na alínea anterior, devem tomar a iniciativa de satisfazer os encargos, assumidos e não pagos, sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento." (sublinhado nosso)*

O POCAL estabelece ainda no seu ponto 2.6 que, com a aprovação do orçamento, se registam as dotações iniciais para as despesas e para as receitas.

² Com a redacção 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 5 / CCDR-LVT / 2012

Sem prejuízo dos princípios orçamentais e das regras previsionais, nomeadamente do princípio da universalidade, do equilíbrio e da especificação, acima definidos, o orçamento de uma autarquia local pode, para ocorrer a despesas não previstas ou insuficientemente dotadas, ser objecto de modificações, traduzidas em revisões e alterações orçamentais, que se encontram previstas no ponto 8.3.1 do POCAL, que parcialmente se transcreve:

"(...)

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. (...)*

8.3.1.5. As alterações podem incluir reforços de dotações e despesas resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações. As alterações podem ainda incluir reforços ou inscrições de dotações de despesa por contrapartida do produto da contracção de empréstimos ou de receitas legalmente consignadas."

(sublinhados nossos)

Em face do exposto, as revisões orçamentais ocorrem quando exista um aumento do valor global da despesa prevista, salvo quando se trate de receitas legalmente consignadas, empréstimos contratados ou a entrada em vigor da nova tabela de vencimentos, pois, nestes casos a modificação assume a forma de alteração orçamental – tendo a Junta de Freguesia, no âmbito do planeamento da respectiva actividade e no da gestão financeira, a competência para 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).

Para além das referidas anteriormente, podem, ainda, ser utilizadas como contrapartidas na revisão do orçamento – tendo a Assembleia de Freguesia a competência para 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 aplicação do saldo apurado da gerência anterior, o excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no orçamento, ou outras receitas que as autarquias estejam autorizadas a arrecadar.

A propósito da aplicação do saldo de gerência anterior, cita-se, parcialmente, o ponto 2.6.1 do POCAL:

"(...) No lado das receitas, dada a natureza das correspondentes operações orçamentais, o movimento contabilístico é mais simples. Na classe 0 registam-se apenas os movimentos correspondentes à aprovação do orçamento, às modificações introduzidas, designadamente a utilização do saldo de gerência, depois de devidamente aprovado o mapa «Fluxos de caixa»³ da gerência anterior. A liquidação e o recebimento são registados noutras classes do POCAL. As contas da classe 0, salvo as contas 03211 «Utilização do saldo de gerência» e 09 «Contas de ordem», dada a sua natureza, são desagregadas segundo a classificação económica das receitas e das despesas, podendo ser agrupadas, simultaneamente, segundo outros critérios, por exemplo, classificação orgânica. (...)" (sublinhado nosso)

E também, parcialmente, o ponto 7.3.2, do POCAL, relativo à receita:

"Este mapa tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da receita durante o exercício. A coluna «Classificação económica» deve apresentar um nível de desagregação idêntico ao do orçamento, salvo o saldo da gerência anterior, dada a sua natureza.

Faculta informação designadamente sobre:

«Previsões corrigidas» - montantes orçamentados, modificados ou não através de revisões ou alterações orçamentais. O saldo da gerência anterior, após a sua aprovação, é incluído nesta coluna; (...)" (sublinhado nosso)

³ De acordo com o ponto 7.5, do POCAL, "Neste mapa devem ser discriminadas as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria. Nela se evidenciam também os correspondentes saldos (da gerência anterior e para a gerência seguinte) desagregados de acordo com a sua proveniência (execução orçamental e operações de tesouraria). As receitas e despesas orçamentais serão desagregadas de acordo com a discriminação constante do orçamento. Neste mapa deve ainda constar o movimento dos recibos para cobrança, garantias e cauções."

PARECER JURÍDICO N.º 5 / CCDR-LVT / 2012

Ora, de facto, o saldo que transita de um ano para o outro – saldo apurado da gerência anterior – só pode ser inscrito no orçamento da receita através de uma revisão orçamental, após a apreciação e aprovação dos documentos de prestação de contas, por um lado, porque com esta revisão surge um acréscimo de receita e, por outro lado, porque só a Assembleia de Freguesia tem poder para decidir a aplicação das novas verbas.

A Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL), parece ter o mesmo entendimento, vertido no documento, "*Brochura n.º 1 Modificações aos Documentos Previsionais*", disponível do site www.portalautarquico.pt, que se transcreve parcialmente:

"

- *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)

Atento o exposto, concluímos que o saldo da conta de gerência – que resulta dos documentos de prestação de contas – de um ano não pode ser inscrito no orçamento do ano seguinte, sem que aqueles documentos sejam aprovados, pela Assembleia de Freguesia.

CONCLUSÃO

1. A competência, no âmbito do planeamento da respectiva actividade e no da gestão financeira, para elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas a submeter à apreciação do órgão deliberativo, é da Junta de Freguesia (cfr. art. 34.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
2. Tendo, a Assembleia de Freguesia, sob proposta da Junta de Freguesia, competência para apreciar e votar os documentos de prestação de contas, não podendo estes ser alterados pela Assembleia, mas apenas aprovados ou rejeitados, devendo a rejeição ser devidamente fundamentada (cfr. art. 17.º, n.º 2, alínea b) e n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
3. Os documentos de prestação de contas só se tornam definitivos e eficazes depois de passar por todo este processo – elaboração, aprovação pela Junta de Freguesia e apreciação e votação pela Assembleia de Freguesia.
4. Assim, só com a aprovação pela Assembleia de Freguesia é que os documentos de prestação de contas elaborados pela Junta de Freguesia se tornam definitivos e posteriormente eficazes.

PARECER JURÍDICO N.º 5 / CCDR-LVT / 2012

5. O saldo que transita de um ano para o outro – saldo da gerência anterior – só pode ser inscrito no orçamento da receita através de uma revisão orçamental, após a apreciação dos documentos de prestação de contas, por um lado porque com esta modificação surge um acréscimo de receita e, por outro lado, porque só a assembleia de freguesia tem poder para decidir aplicar, na despesa, essas novas verbas.
6. Concluimos, assim, que o saldo da conta de gerência – que resulta dos documentos de prestação de contas – de um ano não pode ser inscrito no orçamento do ano seguinte, sem que os documentos de prestação de contas sejam aprovados, pela Assembleia de Freguesia.

LEGISLAÇÃO

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