

Princípio da Unidade e Universalidade.

Aprovação do orçamento das entidades que integram o perímetro local.

Aplicação do SNC-AP ao Orçamento Municipal para 2017.

Solicita-nos o Município (...) *“a análise e posterior informação jurídica relativamente às seguintes questões”:*

1 - Nos termos do n.º 2 do art.º 42 da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, “em anexo aos orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são apresentados, aos respetivos órgãos deliberativos, de forma autónoma, os orçamentos dos órgãos e serviços com autonomia financeira, bem como das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º”.

A nossa questão é a seguinte: Os orçamentos que devem ir em anexo são aprovados como parte integrante do orçamento municipal e neste caso em ata fica aprovado o orçamento municipal (e essa aprovação inclui todos os seus anexos), ou devem ser depois aprovados individualmente e ser lavrado em ata a sua aprovação?

2 - O orçamento do Município para 2017 deve ser elaborado com base no POCAL, como até agora, ou já deve ser elaborado com base no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SINCAP)? “

Cumpre, pois informar.

Na esteira da demais legislação financeira¹, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, consagra um conjunto de princípios e regras a observar na elaboração e execução dos orçamentos das autarquias locais.

De entre esses princípios e regras, destaca-se, com relevo para a questão em análise, o princípio da “unidade e da universalidade” previsto no citado artigo 41.º do RFALEI, nos

¹ Vide, entre outros diplomas, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, na sua versão atualizada.

termos do n.º 1 do qual *“os orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais compreendem todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos e serviços sem autonomia financeira.”*

Mais determina o n.º 2 do citado normativo que os orçamentos dos órgãos e serviços com autonomia financeira, bem como das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º do RFALEI, são apresentados, de forma autónoma, em anexo aos orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aos respetivos órgãos deliberativos.

Visa este princípio acautelar uma maior transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz, por parte dos órgãos competentes. Ao consagrar-se a existência de *“um só orçamento e tudo no orçamento”*, pretende-se evitar a existência de receitas e despesas que escapem ao controlo orçamental.

Porém, desta obrigatoriedade de os orçamentos das entidades que integram o universo municipal serem apresentados à assembleia municipal, de forma autónoma, em anexo ao orçamento municipal, não se extrai, sem mais, a competência do órgão deliberativo municipal para aprovação da proposta de orçamento das entidades aí referidas.

Na verdade, para tanto haverá que mobilizar-se quer o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, quer o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, estabelecido pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEL).²

Ora, percorrido o elenco das competências atribuídas à assembleia municipal, constante do artigo 25.º do RJAL, verifica-se que se prevê a competência do órgão deliberativo municipal para *“acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integram o perímetro da administração local (...)”* mas não se estabelece a competência daquele órgão para aprovar o orçamento dos serviços com autonomia financeira (nos quais se incluem, como é sabido, os serviços municipalizados) ou das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º do RFALEI.

² Alterado pelas Leis n.º 53/2014, de 25 de agosto, n.º 69/2015, de 16 de julho e nº 7-A/2016, de 30 de março.

Ora, na ausência, no RJAL, de uma previsão expressa sobre a competência da assembleia municipal para aprovar o orçamento das entidades que integram o perímetro da administração local, vejamos, então, o que sobre esta matéria se dispõe no RJAL.

No que concerne aos serviços municipalizados, estabelece a alínea d) do artigo 13.º do RJAL, que compete ao conselho de administração dos serviços municipalizados, “*preparar as opções do plano e o orçamento a apresentar à câmara municipal*”.

Mais determina o n.º 1 do artigo 16.º do RJAL, que “*os serviços municipalizados têm um orçamento próprio, o qual para todos os efeitos legais e procedimentais será anexado ao orçamento municipal, inscrevendo-se neste, os totais das suas receitas e despesas*” (sublinhado nosso).

Nestes termos, e constituindo a aprovação da proposta de orçamento municipal uma competência da assembleia municipal³, conclui-se que o orçamento dos serviços municipalizados é preparado pelo conselho de administração, apresentado à câmara municipal e aprovado pela assembleia municipal.

Já no que respeita à aprovação do orçamento das empresas locais, a conclusão é, como veremos, distinta.

Com efeito, o modelo adotado no RJAL quanto aos mecanismos de interação entre as empresas locais e as entidades públicas participantes não acomodou, de forma linear, a “*relação jurídica administrativa de superintendência*”⁴ consagrada no revogado Regime do Setor Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

À luz do revogado RJSEL, à Câmara Municipal competia o exercício da tutela económica e financeira das empresas municipais, nela se incluindo a aprovação dos planos estratégico e de atividade, orçamento e contas, assim como de dotações para capital, subsídios e indemnizações compensatórias, para além de outros poderes de tutela que estivessem expressamente previstos nos estatutos da empresa.

Assim não sucede, porém, no atual Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

³ Cf.. Artigo 25.º, n.º 1 alínea a) do RJAL.

⁴ Cf. Pedro Costa Gonçalves, in Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, Almedina, 2012.

Na verdade, o RJAEI consagra no seu artigo 42.º, o dever de as empresas locais facultarem, de forma completa e atempadamente, aos órgãos executivos e deliberativos das respetivas entidades públicas participantes, um conjunto de documentos financeiros, entre os quais, os projetos dos orçamentos anuais e os documentos de prestação de contas, tendo em vista o seu acompanhamento e controlo, mas contrariamente ao RJSEL não prevê a sua aprovação pela Câmara Municipal.

O que significa que a aprovação dos documentos financeiros das empresas locais, nelas se incluindo o orçamento, incumbirá agora, por força da sua sujeição ao disposto na lei comercial (cf. artigos 21.º e 25.º do RJAEI), à respetiva Assembleia Geral.

Por conseguinte, embora continue a pressupor-se a afirmação de uma certa supremacia das entidades públicas participantes, ao estabelecerem-se mecanismos de acompanhamento e fiscalização da empresa pelas entidades públicas participantes, há uma opção, no domínio do RJAEI, ao conceder a primazia ao direito societário, de canalizar essa supremacia das entidades públicas participantes para o interior da própria empresa municipal, as quais, por via do exercício dos direitos societários, ficam em condições orientar e influenciar a atuação da empresa municipal⁵.

Refira-se, por último, quanto às demais entidades participadas em relação às quais se verifique controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º do RFALEI, que do RJAEI também não decorre a competência do órgão deliberativo municipal para aprovação dos respetivos orçamentos.

Pelo exposto e em síntese, conclui-se que:

- a) No respeito pelo princípio da universalidade consagrado no n.º 2 do art.º 42 da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, os orçamentos dos órgãos e serviços com autonomia financeira, bem como das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º são apresentados, de forma autónoma, em anexo aos orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aos respetivos órgãos deliberativos.
- b) Este normativo visa acautelar uma maior transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz, por parte dos órgãos competentes, dele não

⁵ Neste sentido veja-se *Op. Cit* pág. 137.

resultando, todavia, a competência, *in casu*, da assembleia municipal para aprovar os orçamentos das entidades aí referidas;

c) Nos termos do disposto, conjugadamente, na alínea d) do artigo 13.º e do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL, o orçamento dos serviços municipalizados é apresentado à Câmara Municipal e aprovado pela Assembleia Municipal.

d) O orçamento das empresas municipais é aprovado na respetiva assembleia geral, por força da sua sujeição ao disposto na lei comercial (*cf.* artigos 21.º e 25.º do RJAEL), devendo o projeto de orçamento ser apresentado à câmara e assembleias municipais, por força do disposto no artigo 42.º do RJAEL, para efeito do seu acompanhamento e fiscalização, no exercício da competência atribuída à assembleia municipal nos termos do citado artigo 25.º do RJAL.

2. No que respeita à questão de saber o orçamento do Município para 2017 deve ser elaborado ainda em conformidade com o POCAL ou de acordo, já, com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), cumpre informar que, após articulação com a DGAL, o entendimento que nesta matéria tem vindo a ser proferido é o de que o Orçamento Municipal de 2017 deverá ser elaborado em POCAL, considerando que é esse o referencial contabilístico que ainda se encontra em vigor.

A partir de 1 de janeiro de 2017 haverá um ajustamento em sede de execução para os modelos de reporte previstos no SNC-AP, oportunamente a divulgar.

A consideração superior,