

ASSUNTO:	Da realização da despesa pública. Do pagamento de abonos aos eleitos locais.	
Parecer n.º:	INF_DAAL_AMM_4725/2019	
Data:	17.05.2019	

I. Enquadramento

Pelo Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer jurídico sobre se *“há lugar ao pagamento, parte ou não das importâncias aos ex-membros desta autarquia”*.

Com relevância para a questão a esclarecer, enuncia-se a seguinte factualidade:

- Na sequência das eleições autárquicas de outubro de 2017, tomou posse um novo executivo da Junta de Freguesia;
- Depois da tomada de posse, o anterior presidente da junta procedeu à entrega de um conjunto de documentos, entre eles, os mapas contabilísticos de Fluxos de Caixa, Resumo Diário de Tesouraria e Outras Dívidas a Terceiros respeitantes à conta de gerência do período de 01.01.2017 a 20.10.2017;
- No mapa de Outras Dívidas a Terceiros, destaca-se uma dívida, aos membros do anterior órgão executivo, respetivamente, ao Presidente (10.157,57 €), ao Secretário (7.412,62€), Tesoureiro (6.374,78€).
- Mais se refere que *“no relatório de contas referente ao ano de 2016, elaborado e da responsabilidade do mesmo executivo à data em funções, aprovado por maioria em reunião da Assembleia de Freguesia foi incluído também um mapa de outras Dívidas a terceiros onde não está discriminada qualquer dívida aos membros atrás referidos (...) Além da inexistência de mapa de controlo orçamental de despesa em referência aquele período também não existe qualquer documento que as comprove e justifique e também não consta número de compromisso. No orçamento para 2017 não se encontra declarado, na correspondente rubrica orçamental, a dotação a prever para a dívida em causa.”*
- Menciona-se ainda que *“as quantias em dívida excedem em muito aquilo que eventualmente seria devido a cada membro, como compensação de encargos para uma junta de freguesias, em regime de não permanência, conforme estipulado, como abono dos eleitos locais para uma freguesia com um número inferior a 5.000 eleitores e pelas funções no período de 01.10.2017 a 21.10.2017”*.

Questiona-se assim se” as dívidas devem ou não ser consideradas, mantendo-as na rubrica orçamental adequada, como compromisso a pagar, com número de compromisso atribuído e incluídas na prestação, ou se por não estarem devidamente fundamentadas e justificadas não devem ser consideradas”.

Cumpre, pois, informar:

2. Análise

2.1. Da realização da despesa pública

Como é sabido, a realização de despesas não permitidas por lei determina, sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis aos seus autores, a sua nulidade¹.

Ora, de acordo com as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso² nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:

- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, sem o qual o contrato, ou a obrigação subjacente em causa são para todos os efeitos nulos;

Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

Salienta-se, ainda, que nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na Lei que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA) e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas³.

A este propósito refira-se que, em conformidade com o consignado no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais⁴ (POCAL), na execução do orçamento das autarquias locais, deve ser observada, entre

¹ Cf. Princípio da legalidade consagrado no artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

² Cf. n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação.

³ Cf. artigo 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua atual redação (LCPA).

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, na sua atual redação.

outras, a regra de acordo com a qual 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 respetivo compromisso.

A violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos implica a responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória ou reintegratória nos termos da lei em vigor, dos titulares de cargos políticos, dirigentes, ou responsáveis pela contabilidade⁵.

2.2. Do regime de exercício de funções dos membros das juntas de freguesia e das remunerações pagas aos membros das juntas de freguesia.

Em função do número de eleitores inscritos, da área e do volume de receita da freguesia, o mandato dos membros das juntas de freguesia pode ser exercido em regime de permanência (tempo inteiro) ou de meio tempo.⁶

Os membros das juntas de freguesia que não exercem funções em regime de permanência ou de meio tempo estão sujeitos ao regime de não permanência.

O presidente da junta de freguesia pode atribuir a um dos restantes membros o exercício das suas funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo⁷.

Os presidentes das juntas de freguesia que exerçam funções em regime de permanência, e em exclusividade, têm direito a uma remuneração mensal que, em freguesias com menos de 5 000 eleitores, como sucede no caso vertente, corresponde a 16% do vencimento base atribuído ao Presidente da República, acrescida de dois subsídios extraordinários de montante igual àquela, em junho e em novembro⁸.

Os membros das juntas de freguesia em regime de permanência têm ainda direito a despesas de representação, correspondentes a 30% das respetivas remunerações base, no caso do presidente, e a 20%, no caso dos vogais, as quais são pagas 12 vezes por ano⁹.

⁵ Cf. Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação) e artigo 11.º da LCPA.

⁶ Cf. Artigos 26.º e 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Os pressupostos do exercício de funções em regime de tempo inteiro e de meio tempo foram alterados pelo artigo 193.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que deu nova redação ao artigo 27.º da Lei n.º 169/99.

⁷ Cf. N.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁸ Cf. Alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º e artigo 6.º, ambos da Lei n.º 11/96, de 18 de abril (Regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia).

⁹ Cf. Artigo 5.º-A da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro¹⁰.

Os presidentes das juntas de freguesia que não exerçam funções em regime de permanência ou a meio tempo têm direito a uma compensação mensal para encargos¹¹.

Tratando-se de freguesias com 5000 eleitores ou menos, como é o caso, essa compensação corresponde a 9% da remuneração atribuída aos presidentes das câmaras municipais dos municípios com menos de 10 000 eleitores.¹²

Os tesoureiros e secretários das juntas de freguesia que não exerçam funções em regime de permanência ou a meio tempo têm direito a idêntica compensação, no montante de 80% da atribuída ao presidente¹³.

2.3. Do caso concreto

Na situação *sub judice* constata-se que não foram observadas as regras de realização da despesa supra referidas, já que segundo se afirma, o único documento que titula a alegada dívida para com os anteriores membros da Junta de Freguesia é o mapa de Outras Dividas a Terceiros.

De facto, do enquadramento efetuado decorre o seguinte:

- a) Inexiste qualquer documento que fundamente e justifique os valores que foram identificados como estando em dívida, desconhecendo-se mesmo a que prestações e períodos dizem respeito.
- b) No orçamento de 2017 não se encontra inscrita, na correspondente rubrica orçamental, dotação para a dívida em causa;
- c) Não existe número de compromisso, nem resulta que o mesmo esteja registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;

Nestes termos, não estão reunidas as condições para que o atual executivo proceda ao pagamento dos alegados valores em dívida com base apenas no referido mapa de Outras Dividas a Terceiros.

Todavia, e porque pode estar em causa um direito dos eleitos locais, impõe-se que o atual executivo, à luz do quadro legal enunciado no ponto 2.2. da presente informação, proceda a uma análise rigorosa de toda a documentação existente sobre o assunto, designadamente, por confronto com anteriores e eventuais

¹⁰ Cf. Artigo 8.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

¹¹ Cf. N.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

¹² Cf. Alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

pagamentos efetuados a título de abonos aos membros da freguesia, com vista a apurar se a dívida existe e o respetivo valor.

Caso a dívida venha a ser reconhecida, o seu pagamento é devido conquanto que sejam observadas as regras aplicáveis à assunção de compromissos e cumpridos os demais requisitos legais de execução de despesas, designadamente, a inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

3. Conclusão:

Pelo exposto, e em síntese, conclui-se:

- A realização de despesa pública está sujeita ao cumprimento de requisitos legais cuja inobservância determina, sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis aos seus autores, a sua nulidade.
- No caso em apreço, constata-se que o único documento onde a alegada dívida para com os anteriores membros da Junta de Freguesia aparece referenciado é o mapa de Outras Dívidas a Terceiros.
- Assim sendo não estão reunidas as condições para que o atual executivo proceda ao seu pagamento com base apenas no referido mapa.
- Contudo, dado que em causa pode estar um direito dos eleitos locais, impõe-se que o atual executivo proceda a uma análise rigorosa da documentação existente com vista a apurar se se encontram em dívida eventuais abonos aos anteriores eleitos locais e em caso afirmativo qual o respetivo valor.
- Caso a dívida venha a ser reconhecida, o seu pagamento é devido conquanto que sejam observadas as regras aplicáveis à assunção de compromissos e cumpridos os demais requisitos legais de execução de despesas.

À consideração superior,

¹³ N.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril. Os restantes vogais das juntas de freguesia, quando existam, têm direito a uma senha de presença, por cada reunião, de montante correspondente a 7% do valor da compensação mensal para encargos atribuída ao presidente da junta de freguesia (n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 11/96).