

ASSUNTO:	Medidas excecionais no âmbito da pandemia COVID-19. Da não aprovação da revisão orçamental. Ratificação de atos administrativos.	
Parecer n.º:	INF_DAAL_AMM_6517/2020	
Data:	23.07.2020	

Pelo Senhor Presidente da Junta da União de Freguesias foram solicitados os seguintes esclarecimentos:

“1. Sendo o saldo de gerência o único dinheiro de que a União de Freguesias dispõe e não esquecendo que a Assembleia de Freguesia não aprovou a inclusão do saldo de gerência nem a revisão orçamental, mantendo-se em vigor o de 2020 aprovado (mas desfasado) em dezembro de 2019, pode a Junta de Freguesia utilizar o dinheiro em causa para todas as despesa ordinárias, nomeadamente fornecedores de bens e serviços, já orçamentadas anteriormente com vista a preservar o bom e regular funcionamento dos serviços, antes de uma nova tentativa de ratificação e inclusão do saldo? Ou tem a decisão da Assembleia de Freguesia a virtude de bloquear o funcionamento da União de Freguesias?

2. Considerando que o sentido de voto dos membros da Assembleia de Freguesia, nomeadamente o de votar contra e chumbar a inclusão do saldo de gerência e a revisão orçamental que permitiria o apoio social derivado da pandemia COVID-19 e o pagamento normal das despesa ordinárias, não obedeceu a um critério objetivo nem sequer fundamentado (oralmente ou por escrito) ou seja não foi suportado em facto julgado justificativo, visando apenas que o orçamento rectificativo não fosse aprovado, existe ao abrigo da Lei da Tutela Administrativa, nomeadamente ao abrigo do artigo 8.º n.º 1, d) e com as as adaptações do artigo 9.º, e) alguma consequência legal para os atos praticados? “

Com relevo para as questões colocadas, alega-se que *“o saldo de gerência de 2019 apresentava um valor relevante, sendo necessário para garantir a cobertura orçamental para os projetos/ação COVID 19 e Fundo de Emergência Municipal relativos às medidas extraordinárias de apoio às famílias, no âmbito da epidemia provocada pelo SARS-CoV-2/COVID 19”.*

Mais se refere que “o saldo de gerência não consignado de 2019 ascendia ao montante de 226.842,00 euros” e que “os reforços realizados por esta União de Freguesias em rubricas de despesa correntes perfazem um total de 215.000 euros e o de despesa de capital o valor de 11.842 euros”

Por último, afirma-se que a Junta de Freguesia “em reunião de 15/06/2020 deliberou aprovar e submeter a ratificação pela Assembleia de Freguesia, na sua reunião de 29/06/2020, a 1.ª revisão ao Orçamento de 2020 e inscrição do saldo consignado de 2019” e que “em sessão da Assembleia de Freguesia ocorrida em 29/06/2020, com os votos contra da oposição (...) e com o voto de qualidade do Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia (...) e sem qualquer fato justificativo, a Assembleia de Freguesia chumbou o ponto e não ratificou a revisão orçamental nem a inscrição do saldo de gerência.”

Cumpre, pois, informar:

Começamos esta análise por sublinhar que, apesar das sucessivas alterações legislativas no sentido de flexibilizar a utilização do saldo da gerência anterior, a sua integração no orçamento do ano continua, em regra, a implicar, nos termos que passaremos a explicitar, uma revisão orçamental cuja aprovação é, como é sabido, competência do órgão deliberativo das autarquias locais.

Na verdade, de acordo com o disposto, conjugadamente, nos pontos 8.3.1.3 e 8.3.1.4 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais¹ (POCAL), a utilização do saldo da gerência anterior para ocorrer ao aumento global da despesa orçada no ano seguinte carece da aprovação de uma revisão orçamental.²

No mesmo sentido, o n.º 1 do artigo 129.º, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março³, sob a epígrafe “Integração do saldo de execução orçamental”, determina que, após aprovação do mapa «Fluxos de caixa», o saldo da gerência da execução orçamental pode ser incorporado, por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas.

Tal significa, no que aqui releva, que independentemente do momento em que ocorra a integração do saldo de gerência - depois ou antes da aprovação dos documentos de prestação de contas com a mera

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, na sua atual redação.

² O ponto 8.3.1. do POCAL relativo às modificações do orçamento mantém-se em vigor, não obstante a sua revogação pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua atual redação, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º).

³ Que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2020.

aprovação do mapa de fluxos de caixa - tal integração não afasta a necessidade de uma revisão orçamental com vista à inscrição desse saldo cuja aprovação é competência *in casu* da assembleia de freguesia.⁴

Excepcionalmente, e em consonância com n.º 6 do artigo 40.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais⁵ (RFALEI) *“a parte do saldo de gerência da execução orçamental consignado pode ser incorporada numa alteração orçamental, com a aprovação do Mapa dos Fluxos de Caixa pelo órgão executivo, em momento anterior ao da aprovação dos documentos de prestação de contas”*.

Regista-se, na verdade, que, nos termos da alínea a) do ponto 8.3.1.3. do POCAL, o aumento global da despesa prevista dá sempre lugar a revisão do orçamento, salvo quando se trata da aplicação de receitas legalmente consignadas, situação em que o aumento da despesa se processará por via de uma alteração orçamental cuja aprovação é da competência da junta de freguesia.

Por conseguinte, a utilização do saldo da gerência anterior, permitida pelo n.º 6 do artigo 40.º do RFALEI apenas se aplica à parte que resulta de receitas consignadas, devendo para efeitos da sua integração mediante uma alteração orçamental, o mapa de fluxos de caixa a aprovar pela câmara municipal discriminar necessariamente quais as verbas desse saldo que resultam de receitas consignadas.

Entretanto, no contexto das medidas excecionais implementadas com vista a promover e garantir a capacidade de resposta do subsetor da administração local no combate à pandemia da doença COVID-19⁶, passou a admitir-se *“a introdução do saldo de gerência dos órgãos das autarquias locais logo que a conta de gerência seja aprovada pelo órgão executivo ou seja aprovado o mapa de fluxo de caixa, nos termos do artigo 129.º do Orçamento do Estado para 2020 (...), sem prejuízo da revisão vir a ser ratificada aquando da realização da primeira reunião do órgão deliberativo.”*⁷

Doutrinariamente, a ratificação é um ato administrativo secundário (incide sobre um ato administrativo anterior) que pode assumir dois sentidos distintos: um sentido integrativo, visando completar um ato

⁴ Cf. Artigo 9.º, n.º 1 alínea a) da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL).

⁵ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro na sua atual redação.

⁶ As referidas medidas encontram-se, genericamente, materializadas na Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril e na Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, na redação que lhes foi conferida pela Lei n.º 12/2020, de 7 de maio que adota novas medidas no âmbito do regime excecional consagrado naqueles diplomas.

⁷ Cf. Artigo 3.º-A da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, aditado pelo artigo 7.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, com efeitos a partir de 12 de março.

administrativo anterior (ratificação-confirmação); um sentido saneador, visando suprir uma ilegalidade de que padecia um ato administrativo anterior (ratificação-sanação).

A ratificação-confirmação é o ato administrativo pelo qual o órgão normalmente competente para decidir sobre determinada matéria exprime a sua concordância com um ato administrativo praticado por um órgão excepcionalmente competente, de que é exemplo, a ratificação-confirmação da câmara municipal relativamente a atos administrativos da sua competência normal praticados pelo presidente da câmara municipal em circunstâncias excecionais e urgentes.⁸

Já a ratificação-sanação é o ato administrativo pelo qual se decide eliminar a ilegalidade de um ato administrativo anterior que padece de incompetência relativa ou de vício de forma por preterição de uma formalidade essencial, e o seu regime encontra-se previsto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).⁹

Assim sendo, dúvidas não subsistem de que estamos perante uma ratificação – confirmação, pois admite-se que, numa situação de exceção, o órgão executivo possa proceder à revisão orçamental com vista à integração do saldo de gerência, sob condição da sua posterior confirmação pelo órgão deliberativo, órgão normalmente competente para a sua aprovação.

O que, por seu turno, significa que, o ato administrativo (revisão orçamental) em que se consubstancia a integração do saldo da gerência anterior não fica completo enquanto não ocorrer a sua ratificação pelo órgão deliberativo.

Neste contexto, e reportando-nos agora ao caso vertente, forçoso é concluir que, apesar da Junta de freguesia poder excepcionalmente proceder à integração do saldo de gerência assim que proceda à aprovação da conta de gerência ou do mapa de fluxos de caixa, a inerente revisão orçamental sempre terá que ser ratificada pela assembleia de freguesia, sob pena da sua anulabilidade por falta dessa ratificação.

O mesmo é dizer que a Junta de Freguesia não pode usar o montante relativo ao saldo de gerência se a sua utilização não for ratificada pela assembleia de freguesia em sede de revisão orçamental.

⁸ Cf. N.º 3 do artigo 35.º do RJAL.

⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Assim, e tendo presente que a assembleia de freguesia não aprovou a revisão orçamental e a consequente integração do saldo de gerência, considera-se, em resposta à primeira questão colocada, que a junta de freguesia deve submeter nova proposta de revisão orçamental com discriminação dos concretos projetos que essa integração visa assegurar e de forma a contemplar eventuais recomendações ou sugestões feitas pela assembleia de freguesia.

Salienta-se que uma eventual deliberação de não aprovação da revisão orçamental pela assembleia de freguesia tem necessariamente que ser fundamentada, devendo ser consignadas na ata da respetiva reunião as razões que justificam a não aprovação, sob pena de não ser possível ao órgão executivo apresentar nova proposta.

Aqui chegados, vejamos então qual o procedimento a adotar caso os órgãos da União de Freguesia não cheguem a um entendimento quanto à aprovação da revisão orçamental.

Sublinha-se, desde já, que em nosso entendimento não são aplicáveis à situação *sub judice* os invocados artigos 8.º n.º 1, d) e 9.º, e) da Lei da Tutela Administrativa.¹⁰

Com efeito, tais preceitos preveem a possibilidade de dissolução do órgão ou de perda de mandato do membro do órgão que seja individualmente responsável pela sua prática em caso de não elaboração ou não aprovação “do orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano”.

Não se prevendo tal cominação para as situações de não aprovação da revisão orçamental, entende-se, em obediência ao princípio da legalidade pelo qual se rege a atividade administrativa, que essa circunstância não constitui fundamento para uma eventual dissolução do órgão autárquico ou perda de mandato do(s) membro(s) dos órgãos autárquicos individualmente responsável(eis) pela sua prática.

Afigura-se-nos, na verdade, que as consequências ao nível da gestão financeira da autarquia da não aprovação do orçamento não são equiparáveis às da não aprovação de uma revisão orçamental, na medida em que numa tal situação a autarquia não fica impedida de prosseguir com as suas atribuições mas apenas de realizar projetos / ações que inicialmente não estariam previstos.

Reconhece-se que, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, as autarquias locais foram impelidas a adotar, na ótica do apoio de proximidade, um conjunto de medidas de resposta às inúmeras consequências de ordem económica e social, decorrentes da situação de emergência de saúde pública e com impacto na respetiva situação financeira.

Nesta situação de exceção como a que vivemos, a não aprovação da revisão orçamental pela assembleia municipal pode, na verdade, obstar à realização dos projetos/ações que se revelaram prementes no contexto da epidemia, comprometendo esse apoio de proximidade pela Junta de Freguesia, mas não cremos que possa inviabilizar o funcionamento da autarquia.

Em todo o caso, em qualquer das situações, à luz da Lei da Tutela Administrativa, inexistente fundamento legal para interposição de uma ação para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos.

Conclusão:

A possibilidade de a Junta de freguesia excecionalmente proceder à integração do saldo de gerência para fazer face às despesas inadiáveis associadas ao combate à pandemia da doença COVID-19 não dispensa a ratificação pela assembleia de freguesia da necessária revisão orçamental, sob pena da sua anulabilidade por falta dessa ratificação.

O que significa que a Junta de Freguesia não pode usar o montante relativo ao saldo de gerência se a sua utilização não for ratificada pela assembleia de freguesia em sede de revisão orçamental.

Assim e tendo presente que no caso vertente a assembleia de freguesia não ratificou a revisão orçamental e a conseqüente integração do saldo de gerência, considera-se que a junta de freguesia deve submeter nova proposta de revisão orçamental com discriminação dos concretos projetos que essa integração visa assegurar, contemplando eventuais recomendações ou sugestões feitas pela assembleia de freguesia.

Por sua vez, a assembleia de freguesia terá necessariamente que fundamentar a sua deliberação, devendo ser consignadas na ata da respetiva reunião as razões que justificam a não aprovação.

¹⁰ Cf. Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na sua atual redação, que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório (Lei da Tutela Administrativa).

Inexistindo consenso quanto aos termos da revisão orçamental não se vislumbra outra alternativa que não o funcionamento da autarquia com o orçamento em vigor, não constituindo a não aprovação da revisão orçamental fundamento para a interposição de ação com vista à dissolução do órgão deliberativo autárquico, ou perda de mandato, nos termos e para os efeitos previstos na alínea e) do artigo 9.º e na alínea d) do n.º I do artigo 8.º, ambos da Lei da Tutela Administrativa.

À consideração superior