

ASSUNTO:	Assembleia municipal; despesas
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_12094/2022
Data:	20-10-2022

Pelo Senhor Vereador com competência delegada foi solicitado que se esclareça quem é o órgão competente *“para autorizar a despesa e para a prática de todos os atos no âmbito do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) a desenvolver sempre que se esteja perante despesas orçamentais relativas a senhas de presença, ajudas de custo e subsídio de transporte dos membros da assembleia municipal e de despesas relativas às aquisições de bens e serviços correntes necessárias ao seu regular funcionamento e representação.”*

Cumpre, pois, informar:

I

Dispõem os artigos 30.º e 31.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação:

“Artigo 30.º

Presidente e secretários

1 - Compete ao presidente da assembleia municipal:

- a) Representar a assembleia municipal, assegurar o seu regular funcionamento e presidir aos seus trabalhos;*
- b) Convocar as sessões ordinárias e extraordinárias;*
- c) Abrir e encerrar os trabalhos das sessões;*
- d) Dirigir os trabalhos e manter a disciplina das sessões;*
- e) Assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações;*
- f) Suspender e encerrar antecipadamente as sessões, quando circunstâncias excecionais o justificarem, mediante decisão fundamentada a incluir na ata da sessão;*
- g) Integrar o conselho municipal de segurança;*
- h) Comunicar à assembleia de freguesia ou à câmara municipal as faltas dos presidentes de junta de freguesia e do presidente da câmara municipal às sessões da assembleia municipal;*
- i) Comunicar ao Ministério Público competente as faltas injustificadas dos restantes membros da assembleia, para os efeitos legais;*
- j) Exercer os poderes funcionais e cumprir as diligências que lhe sejam determinados pelo regimento ou pela assembleia municipal;*
- k) Exercer as demais competências legais.*

2 - Compete ainda ao presidente da assembleia municipal autorizar a realização de despesas orçamentadas relativas a senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal e de despesas relativas às aquisições de bens e serviços correntes necessárias ao seu regular funcionamento e representação, comunicando o facto, para os devidos efeitos legais, incluindo os correspondentes procedimentos administrativos, ao presidente da câmara municipal.

3 - Compete aos secretários coadjuvar o presidente da assembleia municipal no exercício das suas funções, assegurar o expediente e, na falta de trabalhador designado para o efeito, lavrar as atas das sessões.

Artigo 31.º

Funcionamento

1 - A assembleia municipal dispõe de um núcleo de apoio próprio, sob orientação do respetivo presidente e composto por trabalhadores do município, nos termos definidos pela mesa e a afetar pela câmara municipal.

2 - A assembleia municipal dispõe igualmente de instalações e equipamentos necessários ao seu funcionamento e representação, a afetar pela câmara municipal.

3 - No orçamento municipal são inscritas, sob proposta da mesa da assembleia municipal, dotações discriminadas em rubricas próprias para pagamento das senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal, bem como para a aquisição dos bens e serviços correntes necessária ao seu funcionamento e representação.” – (com destacado acrescentado)

Sobre a orçamentação de despesas concernentes ao funcionamento da Assembleia Municipal, Hugo Flores da Silva, na Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais, n.º 15, Julho/Setembro 2020, pág. 12 e segs. considera que *“A inscrição no orçamento municipal de dotações destinadas a financiar a atividade da assembleia municipal não constitui uma mera possibilidade, mas um imperativo legal que deverá ser objeto de concretização no orçamento (“no orçamento municipal são inscritas”), sob pena de ilegalidade do mesmo. Trata-se de uma vinculação contudística relativamente aos órgãos que intervêm na elaboração e aprovação do orçamento, não estando na liberdade destes decidir pela sua não inscrição.*

Significa isto que a legalidade do orçamento (e da sua proposta) estará dependente da inclusão de tais dotações. E compreende-se que assim seja, uma vez que a assembleia municipal é um órgão municipal constitucionalmente consagrado (...), não podendo resultar impedida ou prejudicada a sua atividade pela inexistência de previsão orçamental de verbas destinadas a financiá-la. (...)

Neste ponto, importa ter presente, uma vez mais, que o procedimento orçamental municipal assenta num equilíbrio de poderes entre os órgãos executivo e deliberativo, sendo o primeiro responsável pela elaboração da proposta de orçamento e o segundo pela decisão sobre a sua aprovação ou não. Admitir que a proposta apresentada pela mesa assembleia municipal vinculasse a decisão da câmara municipal, teria, no limite, a virtualidade de conduzir a um esvaziamento dos seus poderes.

Encontrando-se reservada à câmara municipal a competência para a elaboração da proposta de orçamento, somos forçados a concluir que este órgão terá a palavra final quanto aos exatos termos em que as dotações orçamentais serão nela incluídas. Na elaboração daquele documento, poderá acolher na integralidade a proposta da mesa da assembleia municipal ou afastar-se dela em maior ou menor medida, o que tanto poderá significar a exclusão de certas dotações, a inclusão de outras, a redução dos montantes propostos ou até a sua elevação.

Claro está que a decisão da câmara municipal a este respeito sempre se encontrará condicionada pela necessidade de obter a aprovação da proposta de orçamento pela assembleia municipal, uma vez que a rejeição da proposta de orçamento será sempre uma “arma” à disposição desta para controlar – ao que aqui nos interessa particularmente – a inscrição das dotações propostas. Se tal suceder, o procedimento é “devolvido” à câmara municipal para que apresente proposta reformulada, à qual se seguirá nova apreciação por parte da assembleia”

No que concerne à tipologia das despesas a inscrever, naturalmente somos conduzidos àquelas a que a lei se refere no art.º 31.º ou seja, as relativas ao pagamento das senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal, e as destinadas à aquisição dos bens e serviços correntes necessários ao seu funcionamento e representação.

Na obra atrás citada realça-se que “a estimativa das necessidades de financiamento daquele órgão, para além da consideração das despesas que tendem a repetir-se de modo regular todos os anos, deverá ter em conta os custos associados a iniciativas ou projetos que se pretendam ver implementados ou desenvolvidos, sob pena, aliás, da realização destes poder resultar condicionada (ou até prejudicada) pela inexistência ou insuficiência de verbas disponíveis no orçamento.”

Em anotação ao art.ºs 30.º, Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, *in Comentários à Lei n.º 75/2013*, pág. 280.º recordam que “[o] n.º 2, corresponde ao texto que foi aditado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Esta norma devolve poderes públicos ao Presidente da Assembleia Municipal para autorizar a realização de despesas nas rubricas do orçamento da Assembleia Municipal que é parte integrante do orçamento do município (ver ofício

circular n.º 6 de 19 de março de 2002 da DGAL, sobre classificação orçamental das despesas da assembleia municipal – aplicação do POCAL¹).

II

Quanto à execução do orçamento na parte que respeita às despesas da assembleia municipal, no parecer desta Divisão de Apoio Jurídico INF_DSAJAL_CG_8185/2019 de 13/09, a propósito desta temática, esclarece-se que *“a norma do n.º 2 do artigo 30.º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro², quando prevê que o presidente da assembleia municipal possui competência para “autorizar a realização de despesas orçamentadas³ relativas a (...) às aquisições de bens e serviços correntes necessárias ao seu regular funcionamento e representação, comunicando o facto, para os devidos efeitos legais, incluindo os correspondentes procedimentos administrativos, ao presidente da câmara municipal” não o habilita a adquirir qualquer bem, apenas lhe confere legitimidade para autorizar a realização dessa despesa, e exclusivamente quando estiverem preenchidos os pressupostos e requisitos legalmente exigidos para esse efeito.*

Acresce que devem obrigatoriamente ser assegurados todos os trâmites e cumpridas todas as formalidades que a lei impõe para a aquisição de um bem móvel e para a realização da respetiva despesa”.

Ora acerca da tramitação a que obedece a realização de qualquer despesa pública, refere-se no parecer que citámos, a necessidade do cumprimento dos seguintes requisitos:

¹ No qual se referia: *“A nova redacção da Lei n.º 169/99 estipula, no n.º 3 do artigo 52.º-A, que no orçamento municipal são inscritas, sob proposta da mesa da assembleia municipal, dotações discriminadas em rubricas próprias para pagamento das senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal, bem como para aquisição dos bens e serviços correntes necessários ao seu funcionamento e representação.”*

² Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

³ Ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 31.º do RJAL.

- "a) Verificação de conformidade legal da despesa (prévia existência de lei que autorize a despesa);*
- b) Regularidade financeira (inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa);*
- c) Economia, eficiência e eficácia da realização da despesa;*
- d) Princípio da unidade da despesa e da proibição do seu fracionamento;*
- e) Regras da competência para a autorização da despesa;*
- f) E, no caso da aquisição de bens móveis (...) [e serviços], cumprimento dos procedimentos pré-contratuais necessários e previstos no Código dos Contratos Públicos e, quando aplicável, na Lei do Orçamento do Estado em vigor.*

III

Quanto à entidade competente para autorizar a despesa e para a prática de todos os atos no âmbito dos procedimentos pré-contratuais importa ainda considerar o disposto nas seguintes normas do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação:

Nos termos do art.º 33.º compete, designadamente, à câmara municipal, *"aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba"* e *"proceder à aquisição e locação de bens e serviços"*, resultando do disposto no art.º 34.º que estas competências podem ser delegadas no respetivo presidente.⁴

⁴ Importa recordar que se mantém ainda em vigor quanto à realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços o disposto nos artigos 16.º a 22.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, aí se fixando, designadamente, os limites relativos à competência para autorizar despesas no que concerne à câmara municipal e ao presidente da câmara municipal.

Acresce que o artigo 35.º, acerca das competências do presidente da câmara municipal, determina:

"1 - Compete ao presidente da câmara municipal: (...)

f) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;

g) Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º;

h) Autorizar o pagamento das despesas realizadas;". (realçado nosso)

IV

Face ao que fica dito podemos concluir respondendo à questão que nos é colocada:

O Presidente da Assembleia Municipal é competente para autorizar a despesa relativa *a senhas de presença, ajudas de custo e subsídio de transporte dos membros da assembleia municipal e de despesas relativas às aquisições de bens e serviços correntes necessárias ao seu regular funcionamento e representação*

Porém, e tal como se concluía na informação a que fizemos referência, é necessário que: i- O respetivo valor esteja inscrito no orçamento do período a que respeita, com a adequada classificação económica e devidamente cabimentado. ii- O compromisso que sustenta a realização da despesa esteja registado no sistema de contabilidade de suporte à execução do orçamento do município, com consequente emissão de um número de compromisso válido e sequencial, refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente. iii- Sejam cumpridas todas as regras exigidas para a contratação da aquisição de bens e serviços, nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Caberá aos serviços da autarquia competentes desencadear os procedimentos necessários à realização dessas despesas garantindo o cumprimento dos trâmites legais.