

*A Câmara Municipal
Pam. cumprimento*

Exmo.(a) Sr.(a)
Dr. Benjamim do Nascimento pereira Rodrigues
Presidente da Câmara Municipal
Município de Macedo de Cavaleiros
Jardim 1º de Maio
5340-218 Macedo de Cavaleiros

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

OF_DAAL_AMM_8673/2018

Assunto|Subject Pedido de parecer jurídico: questões financeiras.

C/c Senhor Diretor do Departamento de Administração Geral

Junto envio a V. Exa. o parecer elaborado pela Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, acerca do assunto acima referenciado, a pedido do

Mais se aproveita para referir que do respetivo conteúdo é dado conhecimento ao dirigente que formulou o pedido.

Na expectativa de que o mesmo contribua para a resolução do assunto em causa, apresento os meus melhores cumprimentos,

Com os meus melhores cumprimentos,

Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e à
Administração Local

Natália Gravato

Natália Gravato

GMMG/20-06-2018/2018, EXPOSE, E, 6, 2984 00000

Concordo com o conteúdo da presente
informação.

Transmita-se ao Senhor Presidente da entidade
consulente, bem como ao senhor Diretor do
Departamento de Administração Geral que
formulou o pedido.

Portop, 15.06.2018

Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e à
Administração Local

Natália Gravato

Natália Gravato

Informação nº INF_DAAL_AMM_5521/2018 Proc. nº

Data 15-06-2018

Assunto Situação financeira do município. Problemas detetados

Pelo Senhor Diretor do Departamento de Administração Geral do Município consulente foi solicitado o apoio desta CCDRN com vista à "resolução de problemas detetados no que se refere:

- Ao orçamento de 2018 e ao desequilíbrio que evidencia;
- A não apreciação por parte dos órgãos municipais dos documentos de prestação de contas;
- Créditos provenientes do fornecimento de água que há longa data não são cobrados;
- Serviços/obras executadas sem procedimentos e registos contabilísticos.

Cumpra pois informar,

I. Orçamento de 2018 e desequilíbrio que evidencia

Como é sabido o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais[1] (POCAL) define nos pontos 3.1. e 3.3. um conjunto de princípios orçamentais e regras previsionais a observar na elaboração do orçamento das autarquias locais.

De entre esses princípios e regras destacam-se com relevo para o caso concreto:

- a) O orçamento compreende todas as despesas e receitas (princípio da universalidade);
- b) O orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes, sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais[2] (RFALEI), a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo (regra do equilíbrio orçamental);

- c) O orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas (princípio da especificação);
- d) As importâncias relativas a impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores à média aritmética simples das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração;
- e) As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento em conformidade com a efetiva atribuição pela entidade competente;
- f) As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato;

Por outro lado, o POCAL estabelece também, no ponto 3.2., um conjunto de princípios contabilísticos com vista à obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental das autarquias locais.

No que aqui releva, salienta-se, em particular, o princípio da prudência, significando que é possível integrar nas contas um grau de precaução ao fazer as estimativas exigidas em condições de incerteza sem, contudo, permitir a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas ou a deliberada quantificação de ativos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso.

Face ao exposto, e tendo presente a concreta situação detetada, impõe-se a ponderação, pelo município, à luz dos princípios e regras enunciadas, da necessidade de uma modificação do orçamento em vigor, assumindo a modificação orçamental a forma de uma revisão, ou de alteração orçamental conforme disposto no ponto 8.3.1. do POCAL.

Ou seja, contabilisticamente, a modificação do orçamento deve ser tratada, de acordo com a situação em apreço, como:

- Revisão orçamental, quando se verifica aumento global da despesa e não se preenchem as condições de exceção previstas nas alíneas a), b) e c) do ponto 8.3.1.3. do POCAL[3], ou quando se pretende a inscrição de novas rubricas;
- Alteração orçamental, quando se verificam reforços ou inscrições de dotações de despesas resultantes da diminuição, ou anulação de outras dotações, ou reforços ou inscrições de dotações de despesa, por contrapartida do produto de contração de empréstimos, ou de receitas legalmente consignadas, de acordo com o ponto 8.3.1.5. do POCAL.

2. A não apreciação por parte dos órgãos municipais dos documentos de prestação de contas

Quanto a esta questão, cumpre desde já referir que a não apreciação ou a não submissão a apreciação dos documentos de prestação de contas nos respetivos prazos legais poderá constituir uma causa de dissolução dos órgãos autárquicos nos termos da alínea f) do artigo 9.º da Lei da Tutela Administrativa[4].

Salienta-se ainda que independentemente da sua apreciação pelo órgão deliberativo, os documentos de prestação de contas relativas ao ano de 2017 devem ser remetidos à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte até 30 dias após a sua aprovação pelo órgão executivo[5] e ao Tribunal de Contas até ao dia 30 de abril do ano seguinte[6].

O não cumprimento dos prazos legais de prestação de contas, pode conduzir à aplicação, ao responsável ou responsáveis, da multa prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas[7] (LOPTC).

Mais se refere que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 52.º da LOPTC quando, dentro de um ano económico, houver substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis nas administrações coletivas, as contas serão prestadas em relação a cada gerência, sendo o prazo para apresentação das contas de 45 dias a contar da data da substituição dos responsáveis, de acordo com o n.º 5 do mesmo artigo.

Neste termos, na hipótese de, no caso vertente, o órgão executivo ter sido substituído na sua totalidade na sequência das eleições autárquicas do dia 1 de outubro de 2017, há lugar à prestação de contas intercalar pelos novos eleitos locais nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 52.º da LOPTC, sem prejuízo da prestação de contas anual nos termos acima referidos.

3. “Créditos provenientes do fornecimento de água que há longa data não são cobrados”

Os serviços de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos são serviços públicos essenciais, cuja regulamentação específica decorre da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, complementada por outros diplomas legais, entre os quais, o Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.

Em consonância com o disposto no artigo 14.º e no n.º 3 do artigo 21.º do RFALEI, constituem receitas municipais os preços a cobrar pelo município respeitantes às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de abastecimento público de água, saneamento e de águas residuais e gestão de resíduos sólidos.

Estas receitas municipais constituem receitas de natureza tributária, cujo regime geral consta da Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, 17 de Dezembro.

Com efeito, e em consonância com o artigo 3.º da LGT os tributos podem ser estaduais, regionais e locais e “compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas” (cf. n.º 2 do artigo 3.º da LGT).

A cobrança coerciva dos tributos municipais segue as regras do processo de execução fiscal, conforme decorre do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26/10, que aprovou o Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), no n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro e no artigo 179.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Por conseguinte, revestem a natureza de dívidas tributárias as que resultam do não pagamento dos preços devidos pelo fornecimento público de água ao domicílio, cabendo aos órgãos municipais competentes proceder à sua execução fiscal, nos termos definidos no CPPT, avaliando em cada concreto a sua eventual prescrição[8].

Por fim, realça-se que nos termos do estabelecido no n.º 1 alínea a) do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode aplicar multas pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;

4. Serviços/obras executadas sem procedimentos e registos contabilísticos.

Sobre esta matéria é nosso entendimento que a mera apresentação de faturas, por si só, não evidencia a legitimidade e validade da obrigação que lhes está subjacente, que terá de ser aferida, quer no que tange à elaboração dos respetivos procedimentos administrativos, quer dos registos contabilísticos que sustentem o cumprimento dos requisitos legais de realização da despesa, a saber:

- 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;

Por sua vez, essas obrigações só são válidas se tiverem sido registadas no sistema de contabilidade de suporte à execução do orçamento, com a consequente emissão de um número de compromisso válido e sequencial, refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente e sem o qual o contrato, ou a obrigação subjacente em causa são para todos os efeitos nulos – cf. artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA).

Salienta-se ainda que os dirigentes e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis e 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 nela previstos e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas – cf. artigos 5.º e 9.º da LCPA.

A violação das regras relativas à assunção de compromissos implica, como é consabido, 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 contabilidade.

Mais implica que a Direção-geral das Autarquias Locais, entidade competente para proceder à verificação através das declarações eletrónicas das autarquias locais, efetue comunicação aos membros do governo responsáveis pela área das finanças e da respetiva tutela para efeitos de auditoria, a cargo da Inspeção-Geral de Finanças, em função da gravidade, ou da materialidade da situação e à Direção-Geral do Orçamento para efeitos de publicação mensal da lista das entidades incumpridoras e da natureza do incumprimento – cf. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho na sua versão atualizada, que contempla as normas disciplinadores dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA.

Acresce, por fim, referir que nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da LCPA “os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços, sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos [de registo no sistema de contabilidade de suporte à execução do orçamento] não poderão reclamar do Estado, ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento sob qualquer forma”.

Neste contexto, e perante o que é referido pelo Município, aconselha-se o atual executivo a considerar como obrigações do Município apenas os compromissos que podem e devem ser considerados por terem sido assumidos em conformidade com os imperativos legais que suportam a realização de despesas públicas e a contestar as obrigações assumidas em seu incumprimento, acionando os adequados mecanismos destinados a responsabilizar civil, criminal, disciplinar e financeiramente os titulares de cargos políticos responsáveis pela prática desses atos.

Em conclusão:

- I. No que respeita ao Orçamento de 2018 e ao desequilíbrio que evidencia, impõe-se a ponderação, pelo município, tendo presente a concreta situação detetada, da necessidade de uma modificação do orçamento em vigor à luz dos princípios orçamentais e das regras previsionais do POCAL, assumindo a modificação orçamental a forma de uma revisão ou de alteração orçamental conforme disposto no ponto 8.3.1. do POCAL.

2. A não apreciação, ou a não submissão a apreciação dos documentos de prestação de contas nos respetivos prazos legais poderá constituir uma causa de dissolução dos órgãos autárquicos nos termos da alínea f) do artigo 9.º da Lei da Tutela Administrativa[9].
3. Quanto aos créditos provenientes do fornecimento de água que há longa data não são cobrados, refere-se que revestem a natureza de dívidas tributárias as que resultam do não pagamento dos preços devidos pelo fornecimento público de água ao domicílio, cabendo aos órgãos municipais competentes proceder à sua execução fiscal, nos termos definidos no CPPT, avaliando em cada concreto a sua eventual prescrição. O Tribunal de Contas pode aplicar multas pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas.
4. Aconselha-se o atual executivo a considerar como obrigações do Município apenas os compromissos que podem e devem ser considerados por terem sido assumidos em conformidade com os imperativos legais que suportam a realização de despesas públicas e a contestar as obrigações assumidas em seu incumprimento, acionando os adequados mecanismos destinados a responsabilizar civil, criminal, disciplinar e financeiramente os titulares de cargos políticos responsáveis pela prática desses atos.

À Consideração da Senhora Diretora da DSAJAL,

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

[2] Estabelecido pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro na sua atual redação.

[3] Nos termos 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:

a) Receitas legalmente consignadas;

b) Empréstimos contratados;

c) Nova tabela de vencimentos publicada após a aprovação do orçamento inicial.

[4] Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na sua atual redação.

[5] Cf. Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de, de 22 de fevereiro, na sua atual redação, que aprova o POCAL.

[6] Cf. Resolução do Tribunal de Contas n.º 1/2018, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 29, de 9 de fevereiro.

[7] Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação.

[8] Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, o direito ao recebimento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação.

[9] Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na sua atual redação.

Chefe de Divisão

Anabela Moutinho Monteiro