

# A competência da assembleia municipal ao nível da inscrição de dotações no orçamento municipal

## I. Enquadramento

A existência de um orçamento próprio, elaborado e aprovado pelos seus órgãos, constitui uma das mais importantes manifestações da autonomia financeira dos municípios.

O orçamento é, em termos muito simples, um documento no qual serão inscritas as receitas e despesas municipais para o ano seguinte, servindo de base a toda a atuação financeira do ente local.

Para que seja legal e produza efeitos, deverá ser observado um procedimento específico que se caracteriza por uma repartição de competências entre a câmara municipal e a assembleia municipal, pretendendo-se que entre ambos os órgãos exista equilíbrio e interdependência, não colocando poderes absolutos nas mãos de nenhum deles. No essencial, cabe à câmara municipal elaborar uma proposta de orçamento e à assembleia municipal decidir pela sua aprovação ou não, sem que, no entanto, possa intervir diretamente sobre o seu conteúdo.

Convém realçar que aos olhos da lei a câmara é o órgão executivo por natureza e a assembleia o órgão deliberativo por excelência.

Ainda que a dimensão mais visível da intervenção da assembleia municipal no orçamento corresponda ao momento em que é chamada a decidir sobre a aprovação da proposta apresentada pela câmara municipal, é-lhe legalmente reconhecida uma outra competência (embora menos visível), a qual passa por propor a inscrição no mesmo de verbas destinadas a financiar o seu funcionamento.

Esta é, todavia, uma faculdade que tende a ser negligenciada ou, pelo menos, não explorada em toda a sua potencialidade, sendo por isso de incluir no rol dos designados “poderes inexplorados das assembleias municipais”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Os poderes explorados e os inexplorados das assembleias municipais”, *in* Revista das Assembleias Municipais, n.º 10, abril/junho, AEDREL, Braga, 2019, pp. 19 e ss.

Provavelmente, a não utilização da mesma, deriva da falta de informação e de esclarecimento sobre a sua existência e o seu alcance prático e, por esse motivo, consideramos imperioso apresentar em termos simples e práticos o modo como pode ser exercitada.

Vejam, então, como se pode propor a inscrição, no orçamento municipal, de verbas destinadas ao funcionamento da assembleia.

## II. Breve alusão ao procedimento de aprovação do orçamento municipal

O orçamento municipal assume a forma jurídica de um regulamento, dependendo a sua aprovação e eficácia da tramitação de um procedimento legalmente disciplinado que se desdobra em fases diversas e cuja competência se encontra atribuída a órgãos distintos. A sequência de atos através da qual se desenvolve tal procedimento deverá ser respeitada e desenvolvida pelos órgãos municipais, por forma a que o orçamento se encontre em vigor à data de 1 de janeiro do ano seguinte<sup>2</sup>.

De um modo sintético, o procedimento orçamental municipal tem início pela “mão” da câmara municipal, dela se exigindo o desenvolvimento de um conjunto de atuações no sentido da preparação e elaboração de uma proposta de orçamento municipal<sup>3</sup>. Esta proposta deverá ser apresentada à assembleia municipal até ao dia 31 de outubro de cada ano<sup>4</sup>.

Uma vez que recebida a proposta de orçamento, compete à assembleia municipal deliberar sobre a sua aprovação<sup>5</sup>, o que deverá suceder na última sessão ordinária do ano, a realizar no mês de novembro ou de dezembro.

Porém, a lei não é clara a este respeito.

Isto porque embora o n.º 2 do art.º 27.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais preveja que a aprovação do orçamento (em circunstâncias normais) terá lugar na sessão de novembro, a verdade é que o seu n.º 1 admite que a última sessão ordinária anual possa decorrer, alternativamente, no mês de novembro ou de dezembro. Ora, se essa aprovação deve decorrer na última sessão ordinária do

---

<sup>2</sup> Aliás, a inobservância do referido prazo, sem causa justificativa, será suscetível de conduzir à dissolução dos órgãos municipais responsáveis pela não elaboração ou aprovação tempestiva do orçamento. Ver a al. e) do artigo 9.º do Regime Jurídico da Tutela Administrativa.

<sup>3</sup> Cfr. al. c) do n.º 1 do artigo 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL).

<sup>4</sup> Ver o n.º 1 do artigo 45.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI). Todavia, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, quando as eleições para o órgão executivo ocorram entre 30 de julho e 15 de dezembro, caso em que a proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte seja apresentada no prazo de três meses a contar da data da respetiva tomada de posse.

<sup>5</sup> Cfr. al. a) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL.

ano, a obrigatoriedade de aprovar o orçamento em novembro, determinaria que a última sessão ordinária nunca poderia ser realizada em dezembro.

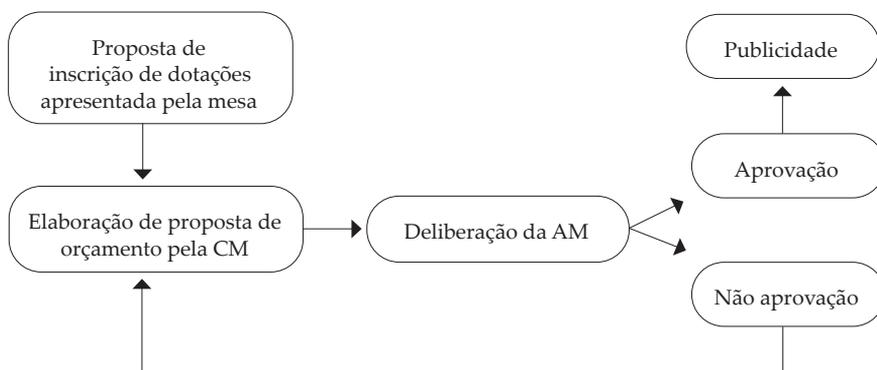
Seja como for, e em qualquer caso, à assembleia não é reconhecida a faculdade legal de corrigir, reformular ou modificar a proposta do executivo, cabendo-lhe, apenas, decidir a sua aprovação ou não. Caso a proposta não seja aprovada, caberá à câmara municipal elaborar nova proposta – tomando em consideração os motivos da recusa da primeira – e submetê-la à assembleia para aprovação.

Significa isto que a definição do conteúdo do orçamento se encontra fundamentalmente acometida ao órgão executivo, ainda que este, na sua atuação, se veja condicionado pela necessidade de obter a aprovação da proposta apresentada pelo órgão deliberativo.

Uma vez deliberada a sua aprovação pela assembleia municipal, o orçamento municipal torna-se eficaz (isto é, produz os seus efeitos) desde que:

- seja lavrada, aprovada e assinada a ata da sessão em que foi aprovado<sup>6</sup>; e
- seja assegurada a respetiva publicidade, através de publicação em boletim da autarquia local e no respetivo sítio eletrónico<sup>7</sup>.

Como se sabe, uma ata consiste num documento que contém um resumo dos acontecimentos verificados e das decisões tomadas no âmbito de uma reunião de um órgão de natureza colegial. Nela deverá constar, designadamente, “a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente” (n.º 1 do artigo 34.º do CPA). Este será um aspeto muito importante, uma vez que as deliberações apenas se tornam eficazes após a aprovação e assinatura das atas das sessões nas quais são tomadas.



<sup>6</sup> Cfr. artigo 57.º do RJAL.

<sup>7</sup> Cfr. artigo 56.º do RJAL e al. c) do n.º 2 do artigo 79.º do RFALEI.

Entendido que está o modo de aprovação do orçamento, vamos agora ver como se podem inscrever as ditas verbas relativas ao financiamento da assembleia municipal.

### **III. A inscrição de dotações orçamentais relativas ao financiamento da assembleia municipal**

Encontra-se legalmente prevista a inscrição no orçamento municipal, sob proposta da mesa da assembleia municipal, de “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”<sup>8</sup>.

Importa notar que a inscrição no orçamento municipal de dotações destinadas a financiar a atividade da assembleia municipal não conduz à aprovação de um verdadeiro “orçamento da assembleia municipal”<sup>9</sup>, revestido de independência em relação ao orçamento municipal, mas da inclusão neste de um conjunto de dotações orçamentais destinadas a financiar a atividade daquele órgão municipal.

Não poderia, aliás, ser de outra forma, considerando a vigência de um princípio de plenitude orçamental, do qual decorre a exigência de um único orçamento municipal que compreenda todas as receitas e despesas da autarquia<sup>10</sup>. Admitir dois orçamentos seria proibido e ilegal.

Apesar disso, aquela será uma designação que não deixa de revestir interesse pedagógico, num contexto de valorização dos poderes da assembleia municipal, porquanto evidencia a necessidade de o exercício desses poderes ser adequadamente financiado, ao mesmo tempo que alude a uma certa autonomia das dotações orçamentais afetas a tal propósito, as quais beneficiam de um regime especial ao nível da elaboração do orçamento, mas também da sua execução.

Ao longo dos parágrafos seguintes procuraremos, de modo tão claro quanto possível, abordar os tópicos de análise que consideramos essenciais para a compreensão da disposição normativa citada.

Nenhum outro órgão se encontrará em melhores condições de conhecer as necessidades associadas ao funcionamento da assembleia municipal do que ela própria, sendo-lhe atribuída a competência para propor a inscrição no orçamento

---

<sup>8</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 31º do RJAL.

<sup>9</sup> Assumindo esta designação, ver MANUEL FERREIRA RAMOS, “O Orçamento das Assembleias Municipais”, in *Revista das Assembleias Municipais*, n.º 11, julho/setembro, AEDREL, Braga, 2019, pp. 29 e ss.

<sup>10</sup> Ver o artigo 9.º-B do RFALEI.

municipal das dotações que se dirigem ao financiamento da sua atividade. Aqui caberão, por exemplo, encargos com senhas de presença, telecomunicações, equipamento de escritório, aquisição de livros e revistas, contratação de serviços de formação, assessoria técnica.

Veremos melhor o tipo de despesas adiante.

Por agora, vamos acentuar que esta será uma competência cujo exercício é legalmente atribuído à mesa da assembleia municipal, cabendo-lhe a formalização de uma proposta que discrimine qualitativa e quantitativamente as despesas estimadas para o ano seguinte.

Embora determine caber à mesa da assembleia municipal propor a inscrição das dotações no orçamento, a lei não esclarece a que órgão deverá aquela proposta ser dirigida.

Em todo o caso, esta competência não pode aparecer como algo completamente estranho ao procedimento normal de aprovação do orçamento, sob pena de constituir um fator de perturbação indesejável e contribuir para um eventual mau ambiente político entre os órgãos autárquicos.

Na verdade, uma vez que se tome em consideração o supramencionado princípio da plenitude do orçamento (o qual, recorde-se, reclama a existência de um único orçamento que agregue todas as receitas e despesas municipais, proibindo orçamentos duplicados e simultâneos) e a atribuição de competência à câmara municipal para a apresentação da proposta de orçamento, não restará senão admitir que a proposta de inscrição de dotações orçamentais deverá ser dirigida à câmara municipal, a qual procederá à inscrição de tais verbas na proposta que apresentará à assembleia municipal.

Na apresentação da proposta de inscrição das dotações orçamentais – em atenção à dignidade reclamada na atuação dos órgãos autárquicos, às exigências de transparência e à própria fiabilidade da comunicação interorgânica – a mesa da assembleia municipal deverá sempre respeitar a forma escrita, evitando simples manifestações de intenção e propostas meramente verbais, e assegurando-se uma adequada formalidade e solenidade no desenvolvimento do procedimento.

Idealmente, o documento da proposta deverá corresponder a um mapa suscetível de incorporação imediata na proposta de orçamento a apresentar pela câmara municipal.

Será, ainda, boa prática que a proposta seja devidamente fundamentada, especificamente ao nível de cada uma das verbas propostas, fazendo-se acompanhar de um texto explicativo suficientemente claro e especificado, que permita compreender porque são aquelas e não quaisquer outras, as verbas propostas.

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 conteudística relativamente aos órgãos que intervem 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<sup>11</sup>, não podendo resultar impedida ou prejudicada a sua atividade pela inexistência de previsão orçamental de verbas destinadas a financiá-la. Para além disso, como veremos, o pagamento de certas verbas, como as respeitantes a senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte, constitui um direito dos eleitos locais, devendo ser assegurado no orçamento o suporte financeiro para o seu pagamento.

Mais problemática se apresenta, a nosso ver, a questão de saber o grau de vinculatividade subjacente à proposta da mesa da assembleia municipal. Não resulta de modo expresso e claro da lei se a câmara municipal se encontra vinculada a inscrever na sua proposta de orçamento as dotações tais como forem qualitativa e quantitativamente propostas pela mesa da assembleia municipal; ou se, pelo contrário, poderá considerá-las em maior ou menor medida ou, no limite, desconsiderá-las totalmente.

Consideramos tratar-se de uma proposta no verdadeiro sentido da palavra, pelo que não será vinculativa. 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<sup>12</sup>.

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 integrali-

---

<sup>11</sup> Ver os artigos 250.º e 251.º da Constituição.

<sup>12</sup> Pense-se na hipótese (limite) de a proposta de inscrição de dotações apresentada pela mesa da AM reclamar para este órgão a grande parte ou a totalidade das receitas municipais.

dade 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.

Será desejável que todo este procedimento assente num diálogo permanente entre os órgãos municipais envolvidos, a fim de evitar ou superar eventuais desentendimentos e conflitos entre os mesmos. Assim, a formalização da proposta de inscrição de dotações no orçamento municipal deverá ser precedida de conversações entre a assembleia e a câmara municipal, a fim de que se ajustem os respetivos posicionamentos. Quando tal suceda, em princípio, resultará facilitada a aceitação pela câmara da proposta de inscrição de dotações que a mesa da assembleia lhe faça chegar, o que, por sua vez tenderá a favorecer uma decisão da assembleia no sentido da aprovação da proposta de orçamento apresentada pela câmara.

Tudo isto, com o fito de evitar a entrada no novo ano sem que o orçamento municipal se encontre em vigor.

#### **IV. Delimitação da tipologia de despesas a inscrever**

A elaboração da proposta de inscrição e dotações orçamentais não deverá corresponder a um mero exercício de apuramento e reprodução dos valores efetivamente gastos no ano em curso ou no ano anterior, antes se exigindo o desenvolvimento de um juízo de prognose no sentido da antecipação do que será a atividade da assembleia municipal no ano seguinte. Com efeito, 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.

No que respeita à tipologia de despesas abrangidas pela disposição citada, será possível promover um desdobramento em duas categorias fundamentais:

*i.* Despesas relativas a pagamentos aos membros da assembleia municipal.

Estas abrangem o pagamento de “senhas de presença”, “ajudas de custo” e “subsídios de transporte”.

A consideração deste tipo de despesas no orçamento municipal constitui o corolário da previsão legal do seu pagamento como direitos que assistem aos eleitos locais pelo exercício das respetivas funções<sup>13</sup>. Assim, a proposta a apresentar pela mesa da assembleia deverá contemplar a inscrição de verbas em montante suficiente para assegurar este tipo de pagamentos.

A este propósito, assinala-se que a rigidez que se observa, tanto do ponto de vista qualitativo (quanto à espécie de pagamentos devidos) como do ponto de vista quantitativo (quanto ao montante dos pagamentos devidos), não apenas determina a sua inclusão de modo inelutável na proposta de orçamento, como também facilitará a estimativa deste tipo de despesas.

*ii.* Despesas relativas ao funcionamento e representação da assembleia municipal.

A proposta de inscrição de dotações no orçamento municipal deverá contemplar também despesas relativas ao funcionamento e representação da assembleia municipal, podendo ser aqui incluída a “aquisição de bens e de serviços correntes” de diversa ordem. Ao contrário do que sucede a respeito dos pagamentos devidos aos membros da assembleia municipal, não existe aqui uma tipicidade fechada em relação à tipologia de despesas admissíveis, pelo que os órgãos municipais beneficiarão de uma maior liberdade de conformação quanto à seleção das despesas a inscrever, conquanto as mesmas mantenham um nexo funcional com o funcionamento e representação do órgão deliberativo.

A título meramente exemplificativo, poderá pensar-se na inscrição de dotações orçamentais que visem suportar despesas com:

- Aquisição de material de escritório e informático; como computadores, programas informáticos, *pen's*, papel, canetas...;
- Aquisição de equipamento de reprodução audiovisual;
- Aquisição de material para ofertas ou atribuição de prémios e condecorações; como medalhas, taças, estatuetas, esculturas, quadros, jóias, e outras obras de arte...;

---

<sup>13</sup> Cfr. artigos 5.º, 10.º, 11.º e 12.º do *Estatuto dos Eleitos Locais*.

- Aquisição de material de caráter formativo ou informativo, tais como livros, revistas e documentação de caráter técnico, num contexto de preparação dos eleitos locais para o exercício das respetivas funções;
- Contratação de serviços de formação;
- Contratação de serviços no âmbito da organização de seminários, exposições ou outros eventos;
- Contratação de serviços de telecomunicações;
- Contratação de serviços de apoio informático;
- Contratação de serviços com seguros;
- Contratação de serviços de segurança;
- Contratação de serviços de deslocação e estadia;
- Contratação de serviços de publicidade;
- Contratação de serviços especializados de comunicação (por exemplo, ao nível da datilografia em braile ou da língua gestual);
- Contratação de serviços de publicação de estudos;
- Realização de seminários, colóquios, etc.;
- Contratação de pareceres técnicos, estudos, projetos e serviços de consultadoria.

A respeito desta última verba será, por exemplo, importante que a assembleia municipal tenha acesso a assessoria jurídica independente em relação à câmara municipal, considerando que os interesses levantados em certas questões poderão colocar aqueles órgãos numa posição conflituante.

Ainda a propósito da proposta de inscrição de dotações orçamentais a apresentar pela assembleia municipal, importará atentar na necessidade de que a mesma se revele qualitativa e quantitativamente suficiente. Isto é:

- Numa perspetiva qualitativa, a proposta de inscrição de dotações orçamentais deverá ser diversificada, acautelando-se a necessidade de assegurar que as todas as despesas decorrentes da atividade do órgão possam ser reconduzidas a uma delas. Neste contexto, deverá prevalecer uma ideia de especificação suficiente, significando isto que as dotações a inscrever não deverão ser demasiado genéricas (ao ponto de a elas serem reconduzíveis quaisquer despesas), nem deverão ser excessivamente pormenorizadas (ao ponto de dificultarem seriamente o concreto enquadramento das despesas).

Note-se que a especificação das dotações orçamentais poderá ser importante para justificar encargos que não são recorrentes ou ordinários, mas que nem por isso deixam de ser importantes, como por exemplo a realização de reuniões deslocalizadas da assembleia municipal.

– Numa perspetiva quantitativa, importa que a proposta seja adequada do ponto de vista dos montantes previstos para cada uma das dotações a inscrever. Para que assim seja, exige-se: por um lado, um rigoroso exercício de estimativa das despesas a realizar pela assembleia; e, por outro, a adequada distribuição da despesa global estimada pelas diferentes dotações orçamentais.

Neste contexto, a inscrição de dotações de carácter meramente simbólico (na medida em que não sejam manifestamente suficientes para acautelar a realização de despesa da tipologia em causa) deverá ser recusada. Pense-se, por exemplo, na inscrição de um montante para aquisição de computadores ou equipamento de reprodução audiovisual que seja manifestamente insuficiente para adquirir uma única unidade daqueles equipamentos.

Resulta, claro, pelo exposto, que a elaboração da proposta de inscrição de dotações no orçamento municipal constitui uma competência que não deverá ser negligenciada pela assembleia municipal, sendo suscetível de potenciar ou condicionar negativamente o desenvolvimento da restante atividade da assembleia municipal.

#### **V. A execução do orçamento na parte que é da responsabilidade da assembleia municipal**

Uma vez aprovado o orçamento, o presidente da assembleia municipal terá competência para “autorizar a realização das 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”, procedendo à comunicação de tal facto, “para os devidos efeitos legais, incluindo os correspondentes procedimentos administrativos”, ao presidente da câmara municipal (n.º 2 do artigo 30.º do RFALEI).

Regista-se, portanto, constituir competência própria do presidente da assembleia municipal autorizar a realização de despesas, quando respeitem às verbas relativas a pagamentos aos membros da assembleia municipal ou de despesas relacionadas com o funcionamento desta.

Não caberá, por isso, à câmara municipal ou ao seu presidente autorizar a realização deste tipo de despesa. Se o fizer, tais atos estarão viciados de incompetência.

Observa-se, assim, ao nível da execução do orçamento, uma importante autonomia da assembleia municipal e do seu presidente.

Também por aqui resulta a evidente importância da previsão e inscrição de verbas em montante adequado à satisfação de tais necessidades financeiras, considerando que, sem suporte orçamental, não poderão as mesmas ser realizadas.

O presente escrito encontra – como explicamos – a sua razão de ser no facto de permanecerem relativamente desconhecidos e inexplorados os poderes das assembleias municipais ao nível da propositura da inscrição de dotações no orçamento municipal, mas também ao nível da própria execução da despesa coberta por aquelas. Através da enunciação e esclarecimento dos quadros normativos que as disciplinam, pretendeu-se contribuir para a superação do assinalado défice no exercício de tais competências. Tendo em vista este mesmo objetivo e procurando dar-lhe seguimento, serão disponibilizados na página da AEDREL exemplos de propostas de inscrição de dotações orçamentais elaborados por assembleias municipais portuguesas<sup>14</sup>.

HUGO FLORES DA SILVA

*(Assistente Convidado na Escola Direito da Universidade do Minho)*

---

<sup>14</sup> Neste contexto, sugere-se, também, a consulta do anexo disponibilizado no final do artigo: MANUEL FERREIRA RAMOS, “O Orçamento das Assembleias Municipais”, in *Revista das Assembleias Municipais*, n.º 11, julho/setembro, AEDREL, Braga, 2019, pp. 34 e 35.

