

O controlo da despesa pública no período pós-Troika – a versão 2.0 da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

1. Pagamentos em atraso: problema e solução no contexto do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

A Lei n.º 8/2012, de 17 de Março, correntemente designada por Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), “estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas” ⁽¹⁾, as quais foram “regulamentadas” pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho ⁽²⁾.

Trata-se de um pacote legislativo que surgiu (isto é, foi aprovado e entrou em vigor) na vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) ⁽³⁾ a que esteve sujeito o Estado português, constituindo, aliás, a manifestação do cumprimento de uma “obrigação” assumida perante os credores internacionais.

⁽¹⁾ Cfr. art. 1.º. Para uma abordagem geral da LCPA, v. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2014, pp. 158-162; GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS / ANA RITA CHACIM, “A Lei dos Compromissos no âmbito da boa gestão financeira e orçamental: o caso especial da autonomia financeira local”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 5, n.º 1, Primavera, 2012, pp. 21 e segs.; ANA CALADO PINTO / TIAGO JOANAZ DE MELO / PAULA GOMES DOS SANTOS / PAULO REIS COSTA, *Gestão de Compromissos – LCPA Anotada e Comentada*, INA Editora, 2014, pp. 13-14.

⁽²⁾ Embora o Decreto-Lei n.º 127/2012 seja designado (por si próprio e a pela Lei n.º 8/2012) como diploma de regulamentação, a verdade é que é bem mais do que isso, na medida em que consagra soluções que extravasam a disciplina contida na LCPA – sobre esta relação entre a Lei n.º 8/2012 e o decreto-lei, v. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA / NOEL GOMES / HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012, p. 24; NOEL GOMES, “A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações”, in *Direito Regional e Local*, n.º 19, Julho/Setembro de 2012, pp. 44-45.

⁽³⁾ “The Economic Adjustment Programme for Portugal”, Occasional Papers 79, June 2011, disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications.

Com efeito, o controlo da execução orçamental e, em particular, da despesa pública, assumiu, no âmbito do PAEF, um papel fundamental, tendo em vista, designadamente, o cumprimento das metas orçamentais definidas. Nesse contexto, foi dada relevância aos pagamentos em atraso ⁽⁴⁾, ao ponto de se ter definido o princípio fundamental de que a execução orçamental não podia conduzir à acumulação de pagamentos em atraso (como condição necessária para o controlo do crescimento da despesa pública) ⁽⁵⁾. Para esse efeito e como forma de concretização do referido princípio, o Estado português comprometeu-se a executar um conjunto de medidas orçamentais, designadamente ao nível do controlo e monitorização da respectiva execução, a cumprir em prazos (apertados) ⁽⁶⁾ e como condição do desembolso das tranches de apoio financeiro.

A relevância que, no âmbito do PAEF, foi dada aos pagamentos em atraso, não significa que aqueles constituíssem um problema novo das finanças públicas domésticas, isto é, uma realidade diagnosticada (apenas) pelos nossos credores internacionais. Na verdade, já há muito que, em termos domésticos, se tinha tomado consciência do problema dos pagamentos em atraso – ainda que sob outras denominações ⁽⁷⁾ – e da necessidade de o combater ⁽⁸⁾. Tanto assim é que, por mais do que uma vez,

⁽⁴⁾ Sobre os efeitos (negativos) da acumulação de pagamentos em atraso, v. *Prevention and Management of Government Expenditure Arrears*, International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals 14/01, 2014, pp. 5-6.

⁽⁵⁾ Cfr. Ponto 11 do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras acordado por Portugal com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional.

⁽⁶⁾ Cfr. Pontos 3.1., 3.2., 3.6. e 3.7. do Memorando de Entendimento.

⁽⁷⁾ Referimo-nos aos conceitos “*Encargos Assumidos e Não Pagos*” (EANP) e “*Atraso no Pagamento*”. A primeira referência que é feita ao conceito EANP consta da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2008), e do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental), através dos quais passou a ser obrigatória a prestação de informação trimestral relativamente aos EANP. Por sua vez, o conceito de “*Atraso no Pagamento*” é mais recente, tendo sido consagrado no art. 1.º, n.º 1, alínea *a)*, do Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de Maio, o qual visou introduzir uma nova definição *standard* de “*atraso no pagamento*” e de “*compromisso financeiro*” compatível com o memorando de Políticas Económicas e Financeiras. Sobre este enquadramento e evolução, cfr. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 6/2014 (IDP – Auditoria Orientada às Dívidas a Terceiros), pp. 29-30.

⁽⁸⁾ Um problema que, anote-se, não sendo um exclusivo nacional, tem, na sua origem, diferentes causas, com destaque para *(i)* a sobreorçamentação (traduzido no empolamento dos orçamentos, em especial, na sua componente da receita, por forma a que

foram implementados programas/mecanismos com o objectivo justamente de erradicar o mencionado problema (⁹). Todavia, a verdade é que todos esses programas/mecanismos – à semelhança dos tradicionais mecanismos de controlo – ficaram, em termos de resultado, aquém do desejado. O que não é de estranhar, visto que tais programas/mecanismos foram (deficientemente) desenhados, fundamentalmente, com uma preocupação de corrigir o que estava para trás (o *stock* dos pagamentos em atraso), através da substituição da dívida comercial por dívida financeira (empréstimos) de médio e longo prazo, negligenciando, porém, a criação e acumulação de novos pagamentos em atraso. Aliás, poderá dizer-se que o alívio de tesouraria provocado pelos referidos programas/mecanismos – implementados próximos de ciclos eleitorais – terá mesmo gerado um maior volume de novos pagamentos em atraso.

A existência e a dimensão do problema, assim como o fracasso das medidas anteriormente adoptadas, reclamava, portanto, uma outra abordagem/estratégia: realista e de combate estrutural aos pagamentos em atraso.

É, pois, neste preciso contexto, que surge a LCPA, a qual encerra uma nova, diferente e mais completa estratégia de combate aos pagamentos em atraso, assente, fundamentalmente, em três vectores: em primeiro lugar, na redução do *stock* de pagamentos em atraso; em segundo lugar,

comportasse a despesa a realizar), associado, por regra, a baixas taxas de execução orçamental (isto é, receitas cobradas e liquidadas inferiores às previstas), (ii) a suborçamentação (ou subfinanciamento dos serviços públicos e das entidades que os desenvolvem) ou, simplesmente, (iii) o não registo/contabilização de facturas. Em especial, sobre o fenómeno da sobreorçamentação, com enfoque na realidade municipal, v. JOÃO CARVALHO / SANDRA CUNHA, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso Explicada*, Edições IPCA, 2012; sobre o nível de execução orçamental, também com enfoque na realidade municipal e com dados precisos, v. JOÃO CARVALHO / MARIA JOSÉ FERNANDES / PEDRO CAMÕES / SUSANA JORGE, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013*, Edições OTOC, 2014, pp. 50-66. Sobre as causas da acumulação dos pagamentos em atraso, numa perspectiva global e internacional, v. *Prevention and Management of Government Expenditure Arrears*, cit., pp. 7-11.

(⁹) Referimo-nos ao “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado”, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, e ao “Programa pagar a tempo e horas”, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro. Posteriormente à LCPA, foi implementado o PAEL – Programa de Apoio à Economia Local (aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de Setembro).

na proibição de aumento dos pagamentos em atraso e, finalmente, em terceiro lugar, na responsabilização de entidades e agentes envolvidos⁽¹⁰⁾. Tudo isto pensado e aplicado a um universo subjectivo alargado, compatível com o impacto dos pagamentos em atraso nas finanças públicas, e que, por isso, vai muito para além das entidades que integram o sector público administrativo⁽¹¹⁾.

Centrando-nos por ora no segundo vector (e sem desvalor para os restantes), a LCPA definiu regras que visavam impedir a criação de novos pagamentos em atraso. Essas regras implicaram uma profunda transformação no paradigma de controlo até então existente, não tanto quanto ao momento mas sobretudo no que respeita ao parâmetro de controlo, o qual deixou de ser (apenas) um mero controlo orçamental (de base anual e estático) e passou (também) a ser um controlo de execução orçamental (de base trimestral e dinâmico)⁽¹²⁾. Por outras palavras, com a LCPA, para além do teste da verificação da existência de cobertura orçamental (seja na fase de cabimentação, seja na fase de compromisso), é ainda necessário verificar se, no momento em que se assume o compromisso, existem (ou não) fundos disponíveis, isto é, “*verbas disponíveis a muito curto prazo*”⁽¹³⁾. Basicamente, neste ponto, o que a LCPA faz é dar cobertura normativa a uma regra de prudência ou cautela financeira, no sentido de que só devem ser assumidos os compromissos que possam ser cumpridos num curto espaço de tempo (antes de se transformarem em pagamentos em atraso).

Volvidos cerca de três anos após a entrada em vigor da LCPA, são inquestionáveis e visíveis os seus efeitos positivos, designadamente a redução significativa do nível de *stock* dos pagamentos em atraso do universo “*Administrações Públicas e Outras Entidades*”⁽¹⁴⁾. Não obstante, em

⁽¹⁰⁾ Sobre a responsabilidade no contexto da LCPA, v. HUGO FLORES DA SILVA, “Principais consequências da violação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso”, in *Direito Regional e Local*, n.º 20, Outubro/Dezembro de 2012, pp. 37-48.

⁽¹¹⁾ Para mais desenvolvimentos sobre o âmbito subjectivo da LCPA, v. NOEL GOMES, “A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações”, *cit.*, pp. 42-44.

⁽¹²⁾ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2013-05.Junho-1.ªS/PL.

⁽¹³⁾ Cfr. art. 3.º, alínea f), da LCPA.

⁽¹⁴⁾ Em Dezembro de 2011, o total de pagamentos em atraso do universo “*Administrações Públicas e Outras Entidades*” atingia o valor de 5 263 M€ (Boletim da Direcção-Geral do Orçamento, Síntese de Execução Orçamental Fevereiro 2012). Mais recente-

termos de resultados práticos alcançados e tendo em consideração os objectivos delineados, o balanço ser claramente positivo, não podemos ignorar que a LCPA foi – e, de certo modo, ainda continua a ser – um diploma legal bastante criticado – para não dizer mesmo, diabolizado. Na verdade, apesar do consenso dominante relativamente à meta a alcançar, foram e são-lhe apontadas diversas críticas, de diferente natureza, das quais, a título meramente exemplificativo, destacamos as seguintes: (a) uma excessiva burocratização e rigidez dos mecanismos instituídos; (b) a perda de autonomia financeira de alguns entes (em particular, do sector local); (c) a debilidade e inconsistência técnica ⁽¹⁵⁾.

Não é, por isso, de estranhar que a LCPA, apesar de ser um diploma de extensão relativamente reduzida ⁽¹⁶⁾ e do seu (ainda) curto tempo de vida ⁽¹⁷⁾, tenha já sido objecto de diversas alterações, com a particularidade de as alterações terem ocorrido de forma bastante heterogénea. Na verdade, algumas das alterações, mais precisamente, em número de três, foram expressamente assumidas como tal (isto é, revogam expressamente a LCPA): é o caso das Leis n.ºs 20/2012, de 14 de Maio, 64/2012, de 20 de Novembro, e 66-B/2012, de 31 de Dezembro. Outras há, porém, e em número muito significativo, que ocorreram de forma envergonhada (isto é, através de diplomas que estabeleceram soluções contrárias e/ou criaram regimes especiais relativamente à disciplina prevista na LCPA, embora sem a revogarem expressamente): assim sucedeu, por exemplo, com o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, com a Lei n.º 53/2014, de 25 de

mente, em Março de 2015, o total de pagamentos em atraso do mesmo universo reduziu-se a 1 491 M€ (Boletim da Direcção-Geral do Orçamento, Síntese de Execução Orçamental Março 2015, p. 42). Especificamente, sobre a evolução dos pagamentos em atraso das administrações regionais de saúde, v. Relatório do Tribunal de Contas n.º 7/2015 – 2.ª Secção [Auditoria Orientada para a Verificação dos Impactos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) nas Administrações Regionais de Saúde], p. 11.

⁽¹⁵⁾ A este respeito, em geral, v. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA / NOEL GOMES / HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, cit., pp. 25-31. Em particular, sobre a crítica da debilidade e inconsistência técnica, v. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA / NOEL GOMES, «A falta de qualidade legislativa como obstáculo à aplicação jurisdicional – o caso paradigmático da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso», in *Revista Julgar*, n.º 20, Maio/Agosto de 2013, pp. 209 e segs.

⁽¹⁶⁾ Note-se que é um diploma que tem apenas 17 artigos.

⁽¹⁷⁾ A LCPA tem pouco mais de três anos de vida.

Agosto ⁽¹⁸⁾, e com diversas Leis do Orçamento de Estado ⁽¹⁹⁾ e Decretos-Leis de Execução Orçamental ⁽²⁰⁾.

Apesar desta heterogeneidade, a verdade é que, até à data, as alterações introduzidas mantiveram intacta a estrutura nuclear do modelo de controlo instituído pela LCPA, limitando-se, no essencial, à introdução de alguns ajustamentos na disciplina instituída.

Recentemente, no ano de 2014, o Governo ⁽²¹⁾ constituiu um grupo de trabalho com o propósito de, em jeito de balanço, proceder a uma avaliação abrangente dos impactos da implementação da LCPA, incluindo uma apreciação global ao nível dos diferentes subsectores das Administrações Públicas, a identificação dos principais constrangimentos relacionados com a aplicação da lei, a avaliação dos sistemas de suporte informático e a identificação das oportunidades de melhoria, incluindo eventuais necessidades de revisão da LCPA ou do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.

No seguimento dos trabalhos desenvolvidos e das conclusões alcançadas pelo referido grupo de trabalho e, ainda, do envolvimento e participação de entidades do sector público, foram introduzidas alterações na LCPA e no decreto-lei de regulamentação, respectivamente, através da Lei n.º 22/2015, de 17 de Março, e do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de Julho.

De assinalar que estas alterações têm a particularidade de serem as primeiras que são introduzidas à LCPA (e ao decreto-lei de regulamentação) após o termo do PAEF. Ora, tendo presente que a origem da LCPA remonta ao PAEF e aos compromissos que, nesse contexto, foram assumidos pelo Estado português, coloca-se a questão de saber se, com o termo daquele programa, as alterações que agora foram introduzidas – diferentemente das que ocorreram até à data – desvirtuaram/desvirtuam o modelo de controlo instituído. Por outras palavras, e tomando como exem-

⁽¹⁸⁾ Cfr. art. 65.º, n.º 3, aditado à Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.

⁽¹⁹⁾ Cfr. arts. 105.º, n.º 3, e 150.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado de 2014).

⁽²⁰⁾ Cfr. arts. 3.º, n.º 1, alínea c), 6.º, n.º 1, e 25.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março.

⁽²¹⁾ Cfr. Despacho n.º 2934/2014 da Ministra de Estado e das Finanças.

plo a realidade da LCPA, pretende-se aferir se, com o encerramento do PAEF, se está a assistir a uma tendência de aligeiramento do controlo orçamental e, em particular, da despesa pública, em sentido oposto àquele que ocorreu na pendência do referido programa.

Para respondermos a esta interrogação, torna-se necessário conhecer as alterações que foram introduzidas à LCPA e ao decreto-lei de regulamentação.

2. A versão 2.0 da LCPA

Genericamente, a Lei n.º 22/2015, de 17 de Março, introduz três tipos de alterações à LCPA: (i) altera a redacção de oito artigos pré-existentes, nalguns casos aditando novos números e/ou alíneas (os arts. 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 8.º, 9.º, 15.º, 16.º); (ii) adita dois novos artigos (os arts. 4.º-A e 4.º-B); (iii) e revoga um preceito (o n.º 3 do art. 16.º).

Por sua vez, as alterações introduzidas no decreto-lei de regulamentação pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de Junho, limitam-se a (i) alterar a redacção de oito artigos pré-existentes, nalguns casos aditando novos números e/ou alíneas (os arts. 5.º, 8.º, 9.º, 11.º, 12.º, 16.º, 22.º e 23.º) e a (ii) revogar um preceito (o art. 20.º).

Do acervo das alterações introduzidas, merecem o nosso destaque as seguintes:

2.1. O novo estatuto das entidades públicas reclassificadas (EPR)

Uma das alterações introduzidas pela Lei n.º 22/2015 traduziu-se no aditamento de um novo preceito (n.º 3) no art. 2.º da LCPA, o qual estabelece que *“com excepção do disposto no art. 7.º excluem-se do âmbito de aplicação da presente lei as entidades públicas reclassificadas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado”*.

A alteração introduzida, é fácil de constatar, incide sobre o estatuto das designadas EPR para efeitos da LCPA. Estas entidades que, até agora, estavam sujeitas à LCPA (na sua totalidade), com esta alteração, passam a estar sujeitas a um regime dualista. Isto é, para efeitos da apli-

cação da LCPA, passamos agora a ter duas categorias distintas de EPR: (i) as EPR que estão sujeitas à LCPA na sua totalidade e (ii) as EPR que apenas estão sujeitas a um segmento específico da LCPA (*rectius*, a aplicação da regra de ouro prevista no art. 7.º).

De notar que a LCPA não é peregrina na implementação de um regime dualista aplicável às EPR. Na verdade, apesar de ser de origem recente, pode-se dizer que este é um fenómeno transversal no domínio das finanças públicas e, em particular, do controlo da execução orçamental. Concretizando, a primeira referência a este dualismo remonta à Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2015), que exclui do âmbito de aplicação do seu art. 13.º, relativo à utilização das dotações orçamentais, as EPR “*que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1 500 000*” (n.º 12). Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março (que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2015), separa as EPR em função do tipo de controlo de execução orçamental a que estão sujeitas. Como denominador comum, todas elas estão sujeitas a um regime simplificado de controlo da execução orçamental. Todavia, as EPR que se enquadram na parte final do citado n.º 12 do art. 3.º da Lei do Orçamento do Estado para 2015 (LOE 2015) estão sujeitas a um regime que ainda é mais simplificado do que aquele que é aplicável às restantes. Daí que o art. 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015 se refira a estas entidades como EPR de regime simplificado, por contraposição às restantes, às quais, embora se lhes aplique um regime (também) simplificado de controlo da execução orçamental, este não é tão simplificado como aquele que é aplicável às primeiras.

Existindo este dualismo, torna-se necessário delimitar estas duas novas categorias de EPR, para efeitos da LCPA. Trata-se de uma tarefa que, numa primeira análise, não se afigura difícil de fazer. Com efeito, de uma forma genérica, pode-se dizer que se reconduzem à primeira categoria (e, portanto, estão sujeitas à LCPA *in totum*) todas as EPR que não preencham os requisitos previstos no novo n.º 3 do art. 2.º da LCPA. Por sua vez, as EPR que preencham os referidos requisitos, apenas estão sujeitas ao art. 7.º da LCPA.

Também não reveste especial dificuldade enunciar, de uma forma geral, os requisitos previstos no n.º 3 do art. 2.º da LCPA. Trata-se, em geral, de dois requisitos cumulativos, de natureza negativa e reportados a entidades que sejam qualificadas como EPR, a saber: (i) não recebimento de transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração directa ou indirecta do Estado; (ii) e que as receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado.

Mais problemático é, porém, a concretização desta delimitação e dos requisitos em que a mesma assenta, sendo essa dificuldade tributária da utilização, pelo legislador, de conceitos vagos, como é o caso do conceito de “transferências” (“do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado”). A dificuldade de interpretação deste conceito só será atenuada se, porventura, se considerar que, para efeitos da LCPA, deve ser utilizado o conceito de “transferência” previsto no n.º 6 do art. 22.º da LOE 2015. Esta é uma hipótese interpretativa que não é de descartar, atenta a remissão do n.º 13 do art. 3.º da LOE 2015, pese embora, por um lado, a remissão para o conceito e este mesmo circunscrevam os seus efeitos aos próprios artigos a que digam respeito (arts. 3.º e 22.º da LOE 2015), e, por outro lado, a amplitude que caracteriza o conceito (tal como moldado pelo art. 22.º, n.º 6, da LOE 2015) ⁽²²⁾ torne, de certo modo, discutível a sua adequação para efeitos da delimitação das EPR, visto que a teleologia que lhe está subjacente não se identifica (ou, pelo menos, não corresponde inteiramente), a nosso ver, com a que está presente na categorização de entidades para efeitos da LCPA. De todo o modo, a entender-se que, também para efeitos da LCPA, se aplica aquele conceito legal, a delimitação das EPR de regime simplificado e, portanto,

⁽²²⁾ Nos termos do n.º 6 do art. 22.º da LOE 2015, “entende-se por transferência todo e qualquer tipo de subvenção, subsídio, benefício, auxílio, ajuda, patrocínio, indemnização, compensação, prestação, garantia, concessão, cessão, pagamento, remuneração, gratificação, reembolso, doação, participação ou vantagem financeira e qualquer outro apoio, independentemente da sua natureza, designação e modalidade, temporário ou definitivo, que seja concedido por serviços e organismos da administração directa ou indirecta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas públicas e entidades públicas empresariais do sector público empresarial, empresas públicas regionais, intermunicipais, entidades reguladoras independentes, outras pessoas colectivas da administração autónoma e demais pessoas colectivas públicas, provenientes de verbas do Orçamento do Estado, de receitas próprias daqueles ou de quaisquer outras”.

às quais se aplica a disciplina do art. 7.º, corresponderá ao anexo I do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março.

2.2. *Compromissos*

Também as regras relativas à assunção dos compromissos foram alteradas pela Lei n.º 22/2015 e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015. São duas as alterações introduzidas.

Uma das alterações incidiu sobre a disciplina do art. 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, que define regras de assunção de compromissos nos casos em que o montante a pagar não pode ser determinado no momento da celebração do contrato. A primeira alteração consistiu em eliminar a ressalva que era feita relativamente ao n.º 1 do art. 8.º (*“sem prejuízo do disposto no número anterior”*), da qual resulta que se trata de dois preceitos com âmbitos de aplicação distintos, sem que o primeiro prevaleça sobre o segundo. A segunda alteração prende-se com a determinação do compromisso que, com a alteração, passa a ser efectuado *“aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis”*.

Também a disciplina especial das despesas urgentes e inadiáveis, consagrada no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, foi alterada. E foi alterada, desde logo, para alargar o seu âmbito, por via do aumento do limite estabelecido de € 5 000 para € 10 000. Por outro lado, foi alargado o prazo para assunção do compromisso, que passou das 48 horas para o 5.º dia útil após a realização da despesa. A este propósito, é de salientar que o regime especial aplicável a estes compromissos se restringe unicamente ao momento da sua assunção, permitindo-se que esta ocorra após a realização da despesa, e não quanto a uma eventual dispensa ou não sujeição à realização do teste dos fundos disponíveis.

2.3. *Compromissos plurianuais*

A Lei n.º 22/2015 e o Decreto-Lei n.º 99/2015 introduzem também alterações na disciplina a que estão sujeitos os compromissos plurianuais.

Em primeiro lugar, ambos os diplomas modificam o próprio conceito de compromissos plurianuais, alargando o seu âmbito, no sentido

de abranger (também) os compromissos que constituam obrigação de efectuar pagamentos “em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido” (23). Trata-se de uma alteração há muito reclamada que veio uniformizar o conceito de compromissos plurianuais, alinhando-o com a definição consagrada no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e, desse modo, veio esclarecer algumas dúvidas que existiam quanto à amplitude daquele conceito e que existiam, sobretudo, em razão da dualidade até agora existente.

Em segundo lugar, a Lei n.º 22/2015 estabelece que, quando estejam em causa compromissos plurianuais assumidos por freguesias, a autorização prévia a que se refere o art. 6.º da LCPA é da competência da assembleia de freguesia e não da assembleia municipal, como resultava, anteriormente, da alínea *c*) do n.º 1 do citado artigo. Para nós, esta é uma alteração que, para além do interesse prático que tem, reveste especial relevância do ponto de vista jurídico, na medida em que expurga da LCPA um segmento normativo que suscitava reservas quanto à sua compatibilidade constitucional, traduzida numa eventual violação da autonomia local (24), resultante da sujeição de um acto da freguesia a uma autorização concedida por órgão de uma terceira entidade (município) (25).

Em terceiro lugar, a Lei n.º 22/2015 vem permitir que, quando estejam em causa compromissos plurianuais assumidos por entidades da administração local (que não freguesias, como parece resultar da nova alínea *d*) aditada ao n.º 1 do art. 6.º da LCPA) (26), de valor inferior ao montante estabelecido na alínea *b*) do n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ou seja, inferior a € 99 759,58, a competência da assembleia municipal (para autorização prévia) possa ser delegada no

(23) Art. 3.º, alínea *b*), da LCPA e art. 11.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012.

(24) Art. 6.º da Constituição da República Portuguesa.

(25) Para mais desenvolvimentos, v. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA / NOEL GOMES / / HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, cit., pp. 63-65; NOEL GOMES, “A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações”, cit., pp. 52-53.

(26) De acordo com a nova redacção dada ao art. 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, para efeitos da aplicação da alínea *c*) do n.º 1 do art. 6.º da LCPA, para além da autorização para assunção de compromissos plurianuais, também a sua reprogramação poderá ser conferida (pelo órgão deliberativo) aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano, salvo se a reprogramação implicar o aumento de despesa.

presidente da câmara. Trata-se, neste caso, de criar um mecanismo de flexibilização da assunção de compromissos plurianuais, em parte inspirado no modelo do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, ainda que de alcance limitado, tanto do ponto de vista subjectivo (na medida em que se circunscreve às entidades da administração local), como do ponto de vista objectivo/quantitativo (visto que se limita aos compromissos de valor inferior a € 99 759,58).

2.4. Fundos disponíveis

A disciplina dos fundos disponíveis – que, por constituírem o limite quantitativo dos compromissos a assumir, desempenham um papel fundamental no modelo de controlo instituído pela LCPA – também sofreu alterações com a Lei n.º 22/2015 e com o Decreto-Lei n.º 99/2015.

Uma das alterações consistiu na criação de um mecanismo de gestão flexível e dinâmica dos fundos disponíveis, destinado a evitar a acumulação de pagamentos em atraso ⁽²⁷⁾. Tal mecanismo consta do art. 4.º-A da LCPA e traduz-se na possibilidade que é conferida às entidades do n.º 1 do art. 2.º da mesma lei, pertencentes a um mesmo ministério, de proceder à reafecção de fundos disponíveis, sendo isso competência do membro do Governo da tutela.

O conceito de fundos disponíveis, consagrado no art. 3.º, alínea f), da LCPA e no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, sofreu também algumas alterações. Com efeito, as componentes (dos fundos disponíveis) da receita efectiva própria e da previsão da receita efectiva própria passaram a incluir a receita relativa a activos e passivos financeiros ⁽²⁸⁾ ⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ A preocupação de evitar o aumento dos pagamentos em atraso está também na base do aditamento do art. 4.º-B da LCPA, o qual, no seu n.º 1, estabelece que “no caso de se verificar um aumento de pagamentos em atraso num programa orçamental, procede-se no Orçamento do Estado à orçamentação de uma reserva consignada à redução de dívidas”. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, “o valor da reserva corresponde a 50% do valor do aumento dos pagamentos em atraso verificado no período de um ano terminado em 30 de Junho que precede a elaboração do Orçamento do Estado”.

⁽²⁸⁾ A respeito desta alteração, não nos parece correcta a utilização do termo “cobrada” (art. 3.º da LCPA), em substituição de “a cobrar”. Na verdade, integrando o conceito de fundos disponíveis a componente previsão de receita efectiva própria e dizendo esta res-

Ainda neste âmbito, as alterações também incidiram sobre a disciplina dos aumentos dos fundos disponíveis. Para além de uma alteração que se destinou, sobretudo, a sublinhar a natureza temporária desse aumento (a qual, de resto, já resultava da própria epígrafe do art. 4.º), as principais alterações introduzidas versam sobre a competência para autorizar o aumento dos fundos disponíveis, assemelhando-se, neste ponto, às que foram introduzidas no regime dos compromissos plurianuais. Com efeito, uma das alterações traduziu-se justamente em alargar o âmbito do órgão com competência para autorizar o recurso a este mecanismo: em vez da câmara municipal passa a ser o órgão executivo. Esta alteração teve também como propósito eliminar as dúvidas de constitucionalidade que a anterior disciplina suscitava, ao obrigar que a câmara municipal autorizasse o aumento de fundos disponíveis de outras entidades que não os municípios, designadamente as freguesias. Com esta alteração, essa competência pertence ao órgão executivo da entidade da administração local em questão, seja ela qual for.

Outra das alterações consistiu em flexibilizar o recurso ao mecanismo de aumento dos fundos disponíveis, permitindo que, quando estejam em causa entidades da administração local, o órgão executivo (que

peito a receitas futuras (ainda não arrecadada), consideramos que a anterior formulação se revelava mais adequada – a qual, aliás, se manteve inalterada no art. 8.º, n.º 1, da LCPA e é também evidenciado na nova redacção do art. 16.º do Decreto-Lei n.º 127/2012.

(29) O art. 8.º, n.º 1, da LCPA foi também alterado no sentido de a limitação do recurso à previsão da receita efectiva própria aplicável às entidades com pagamentos em atraso se reportar a 31 de Dezembro do ano anterior, em vez de 31 de Dezembro de 2011. Ou seja, para este efeito, substituiu-se uma base temporal fixa (31.12.2011) por uma móvel (31.12 do ano transacto), o que tem por efeito conferir uma maior dinâmica e actualidade ao normativo em análise (e, consequentemente, à sanção que o mesmo prevê) que, assim, passa a abranger entidades que tenham pagamentos em atraso no final de cada ano e não apenas aquelas que se encontrassem nessa situação em 31 de Dezembro de 2011.

A este propósito, é de salientar que a Lei n.º 22/2015 também mexeu noutros prazos definidos na LCPA. É, desde logo, o caso das obrigações previstas no art. 15.º que, por força da alteração introduzida, têm de ser cumpridas até 31 de Janeiro de cada ano, em lugar de até ao 30.º dia após a entrada em vigor da LCPA. Ou, ainda que de forma mais limitada, na medida em que se mantém uma base temporal fixa, a obrigação de apresentação de plano de liquidação dos pagamentos em atraso, prevista no art. 16.º da LCPA, que passa agora a recair sobre as entidades que tenham esse tipo de pagamentos a 31 de Dezembro de 2014, a cumprir até 60 dias após a entrada em vigor da lei, ou seja, 17 de Maio de 2015.

é quem tem a competência originária) possa delegar no respectivo presidente a competência para autorização do respectivo aumento. Esta delegação está, porém, sujeita à condição de inexistirem pagamentos em atraso e enquanto essa situação se verificar. Ou seja, flexibiliza-se o recurso ao expediente de aumento dos fundos disponíveis apenas às entidades cumpridoras da LCPA e enquanto persistir essa situação.

2.5. Pagamentos

A Lei n.º 22/2015 alterou também a disciplina relativa aos pagamentos, prevista no art. 9.º, n.º 1, da LCPA. Neste âmbito, foram, basicamente, três as alterações introduzidas.

Uma das alterações consistiu na reformulação da regra relativa aos pagamentos, prevista no referido normativo em análise. Na verdade, a regra que, antes, estava estabelecida pela positiva (ainda que condicionada), passou a estar formulada pela negativa, no sentido de que “*nenhum pagamento pode ser realizado*” sem que se verifiquem os requisitos nele estabelecidos.

A respeito desta regra, mormente, da sua extensão, a Lei n.º 22/2015 veio estabelecer que a proibição de realização de pagamentos também abrange “*as despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente*”. A nosso ver, esta é uma alteração que não tem carácter inovador, pois consideramos que a amplitude do conceito de compromissos (definido no art. 3.º, alínea *b*), da LCPA) – e sobre o qual está assente a regra em análise – não excluía do seu âmbito as despesas com pessoal nem as despesas com carácter permanente. Quando muito, esta alteração pode ser vista como uma espécie de interpretação autêntica, com o propósito de, por um lado, esclarecer a amplitude da regra e, por outro lado, dissipar algumas dúvidas que a interpretação do preceito pode suscitar – algumas delas provocadas pelos próprios Manuais da Direcção-Geral do Orçamento e Direcção-Geral das Autarquias Locais ⁽³⁰⁾.

A outra alteração introduzida no art. 9.º, n.º 1, da LCPA versa sobre os requisitos de que depende a realização dos pagamentos. Ao passo que, na anterior redacção, os requisitos eram três, actualmente, por força da

⁽³⁰⁾ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA / NOEL GOMES, “A falta de qualidade legislativa como obstáculo à aplicação jurisdicional – o caso paradigmático da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso”, *cit.*, p. 219, nota de rodapé 13.

alteração introduzida, a realização de pagamentos está dependente da verificação de (apenas) dois requisitos, a saber: (i) o compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na LCPA e (ii) em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas. O (terceiro) requisito, que fazia depender o pagamento do prévio fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, foi eliminado. Do nosso ponto de vista, é de aplaudir esta alteração, atentas as dúvidas interpretativas e as dificuldades de compatibilização com outros regimes legais que o requisito colocava, de que é bom exemplo a questão da admissibilidade de adiantamentos do preço, prevista no Código dos Contratos Públicos, mas que, pelo menos aparentemente, era proibida pela redacção anterior do artigo em análise ⁽³¹⁾.

3. Conclusão

Identificadas e analisadas as principais alterações introduzidas, podemos concluir que estão em causa alterações que, à semelhança das anteriores, procuram, no essencial, ajustar e melhorar os mecanismos de controlo instituídos pela LCPA e pelo decreto-lei de regulamentação. Podemos também admitir que, em certa medida, tais ajustamentos se traduzem num certo aligeiramento da disciplina instituída, o qual, a título de exemplo, se reflecte no novo estatuto das EPR e na disciplina dos compromissos plurianuais e das despesas urgentes e inadiáveis. Todavia, pese embora esta tendência de aligeiramento, a verdade é que, mesmo no período pós-programa, as alterações introduzidas não mexeram na matriz de controlo instituído, em especial na controversa regra de não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis.

NOEL GOMES (*)

(Advogado e Docente da Faculdade de Economia da Universidade do Porto)

⁽³¹⁾ V. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA / NOEL GOMES / HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, cit., pp. 60-61; NOEL GOMES, "A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações", cit., pp. 51-52.

(*) Por vontade expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.

