



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Projeto de Lei n.º 508/XII/3.ª (PCP)

Autor: Deputado Duarte
Pacheco

Revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS



PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

Dez deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 508/XII/3.^a – *“Revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso”*.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 7 de fevereiro de 2014, tendo sido admitida e baixado, em 11 de fevereiro, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da COFAP ocorrida a 14 de fevereiro, foi o signatário designado autor do parecer.

Refere a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República que *“deve ser promovida a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição”*.

A discussão na generalidade da presente iniciativa legislativa encontra-se agendada para a sessão plenária de 28 de fevereiro de 2014.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Através do Projeto de Lei n.º 508/XII/3.^a, os seus autores pretendem a revogação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que *“Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas”* (LCPA), alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, bem como do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que *“Contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação de informação nela prevista”*, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Consideram os Deputados do Partido Comunista Português que “o caminho seguido pelo Governo e pela maioria PSD/CDS que o suporta, consagrada na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso) conduz, tal como o PCP alertou insistentemente aquando da discussão da proposta de lei na Assembleia da República, ao estrangulamento funcional das entidades públicas e à degradação da sua capacidade de prestarem os serviços públicos que lhes estão atribuídos” e que “o problema tem a sua origem na política de subfinanciamento crónico dos serviços do Estado nas administrações central, regional e local”.

Na opinião dos autores, “particularmente afetadas pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso têm sido as autarquias locais”, acrescentando que “a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso tem também criado profundas dificuldades no setor da saúde”.

Os Deputados subscritores reconhecem que “algumas normas consagradas na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso poderiam ter alguma utilidade”, embora afirmem que “essa utilidade só se verificaria noutra quadro político, em que a prioridade fosse a valorização dos serviços públicos e das funções sociais do Estado, ao serviço do desenvolvimento económico e do progresso social (...)”.

Cabe aqui recordar as motivações que estiveram na origem da LCPA, designadamente¹:

- “O controlo da execução orçamental e, em particular, da despesa pública é um elemento crítico para garantir o cumprimento das metas orçamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Neste âmbito, o controlo dos pagamentos em atraso («arrears») assume uma relevância particular, sendo a não acumulação de pagamentos em atraso um critério quantitativo permanente de avaliação do PAEF.”
- “Os pagamentos em atraso atingem montantes particularmente expressivos. Em termos muito genéricos, a origem deste fenómeno explica-se, nomeadamente, por uma deficiente aplicação dos procedimentos de registo e controlo de compromissos e pela sobrestimação recorrente das receitas

¹ Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 40/XII/1.ª, que deu origem à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

orçamentadas, permitindo, no quadro dos procedimentos atuais, comprometer despesa durante a execução orçamental muito para além da efetiva capacidade de pagamento dessa despesa.”

- *“A interrupção de acumulação de dívidas implica a adoção de procedimentos mais estritos e de emergência visando o controlo dos compromissos assumidos pelas entidades públicas. Atualmente, o enfoque do controlo da despesa é colocado nos pagamentos. A eficácia do controlo obriga, no entanto, a que este seja antecipado para o momento da assunção do compromisso (...).”*

Refira-se que no passado dia 21 de fevereiro foi publicado em Diário da República o Despacho n.º 2934/2014, da Ministra de Estado e das Finanças, que, *“considerando os acordos assumidos em matéria da LCPA (...) com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu”*, cria o Grupo de Trabalho de Avaliação dos Impactos decorrentes da aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, o qual tem como missão *“proceder:*

- *ao balanço da implementação da LCPA nos diferentes subsectores das Administrações Públicas;*
- *à identificação dos principais constrangimentos relacionados com a implementação da LCPA;*
- *à avaliação dos sistemas de informação;*
- *à identificação de oportunidades de melhoria.”*

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A apresentação do presente projeto de lei foi efetuada nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O projeto de lei tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Ao apresentar um título que traduz sinteticamente o seu objeto, cumpre, igualmente, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

Por último, a norma de entrada em vigor contida no projeto de lei cumpre o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da “lei formulário”. A nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República alerta para o facto de, em caso de aprovação, a iniciativa legislativa dever envolver custos, pelo que *“em obediência ao disposto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (com correspondência no n.º 2 do artigo 120.º do RAR), sugere-se a alteração da norma de vigência de forma a fazer coincidir a entrada em vigor com a aprovação do OE posterior à sua publicação”*.

4. Iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se *que deu entrada no passado dia 21 de fevereiro o Projeto de Lei n.º 521/XII/3.ª (BE) – “Revoga a Lei n.º 8/2012 (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso)”*, cuja discussão na generalidade ocorrerá conjuntamente com a do Projeto de Lei n.º 508/XII/3.ª.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que o Projeto de Lei n.º 508/XII/3.^a – “*Revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 27 de fevereiro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(Duarte Pacheco)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 508/XII/3.ª (PCP)

Revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Data de admissão: 11 de fevereiro de 2014.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Joana Figueiredo e Alexandra Pereira da Graça (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), Lisete Gravito e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Paula Faria (BIB).

Data: 25 de fevereiro de 2014.



I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O presente Projeto de Lei deu entrada na Assembleia da República a 7 de fevereiro de 2014. No dia 11, foi admitido (tendo sido anunciado no dia seguinte), data em que baixou, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade.

Em reunião ocorrida a 14 de fevereiro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Duarte Pacheco (PSD), tendo a discussão, na generalidade, sido agendada para a sessão plenária de 28 de fevereiro.

Com a presente iniciativa, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) pretendem proceder à revogação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que *Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas* e o subsequente Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que *Contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação de informação nela prevista*.

Na exposição de motivos, os proponentes recordam que a implementação do quadro legal supracitado tem vindo a dificultar a ação das entidades públicas e a correspondente prestação dos “serviços públicos que lhes estão atribuídos”, por não resolver o “subfinanciamento crónico dos serviços públicos”.

Referem, em particular, que no caso “dos municípios, representa ainda uma inaceitável intromissão na autonomia administrativa e financeira do Poder Local”, no âmbito do qual recordam as posições da Associação Nacional de Municípios Portugueses em diversas ocasiões.

Os Deputados do PCP acrescentam, ainda, que a implementação da Lei em apreço – à qual se adicionam os cortes orçamentais – tem vindo a afetar, igualmente, o setor da saúde, causando “novos obstáculos na prestação de cuidados de saúde adequados aos utentes”.



II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por dez Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 2.º².

² Porém, uma vez que, em caso de aprovação, a iniciativa deverá ter custos, e em obediência ao disposto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (com correspondência no n.º 2 do artigo 120.º do RAR), sugere-se a alteração da norma de vigência de forma a fazer coincidir a entrada em vigor com a aprovação do OE posterior à sua publicação.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Os autores da presente iniciativa legislativa consideram que *a solução encontrada pelo Governo e pela maioria PSD/CDS que o suporta, consagrada na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso)³ é, contudo, completamente desadequada. Conduz, tal como o PCP alertou insistentemente aquando da discussão da proposta de lei na Assembleia da República, ao estrangulamento funcional das entidades públicas e à degradação da sua capacidade de prestarem os serviços públicos que lhes estão atribuídos. Compromete as funções sociais do Estado, visando o favorecimento dos grandes interesses privados que, desde há muito tempo, procuram apoderar-se dos serviços prestados pela administração pública, transformando-os em chorudos negócios. No caso concreto dos municípios, representa ainda uma inaceitável intromissão na autonomia administrativa e financeira do Poder Local, consagrada na Constituição da República Portuguesa.*

Pelo exposto, propõem a revogação da Lei e do respetivo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho⁴, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei e à operacionalização da prestação de informação nela prevista.

A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, resultou da apreciação e aprovação da Proposta de Lei n.º 40/XII/1ª (GOV), que consagra as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso. Tendo sido o texto final, apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, aprovado em votação final global com os votos contra do PS, PCP, BE e PEV e os votos a favor do PSD e CDS-PP.

A lei sofreu as modificações introduzidas pelas Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

A Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), nas conclusões do seu XX Congresso extraordinário, de 29 de setembro de 2012, expressa a sua posição relativamente à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso nos seguintes termos: (...) *Ao nível do planeamento, gestão e controlo, a aprovação pelo Governo (e pela Assembleia da República)*

³ - Texto consolidado pela base de dados DATAJURIS.

⁴ Texto consolidado pela base de dados DATAJURIS.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

da Lei de Assunção de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e, posteriormente, do respetivo decreto-lei regulamentar, veio criar uma situação nova aos Municípios portugueses, que ficaram, em muitos casos, com dificuldades acrescidas na sua gestão, a qual passou a ser muito menos ágil e flexível; (...) Na atual conjuntura das finanças públicas, a prioridade nas alterações ao regime de financiamento local deverá ser claramente dada aos normativos sobre planeamento, gestão e controle, tendo por especial objetivo evitar a sobre orçamentação, justificando, por essa via, a não aplicação aos Municípios da desadequada e desnecessária Lei da Assunção dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), cuja aplicação, como a ANMP desde sempre previu, tem vindo a criar múltiplos e sucessivos problemas aos Municípios, dia após dia; (...) Repudia a Lei da Assunção dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), diploma absurdo, completamente alheio ao bom senso que deve imperar, elaborado por quem desconhece a realidade, que paralisa a gestão municipal e que arrisca resumir a gestão municipal à gestão de tesouraria e os eleitos a adjuntos de tesoureiros e (...) Os eleitos locais não aceitando a paralisação do Poder Local e perante os desenvolvimentos legislativos entretanto verificados que dão corpo ao projeto de subversão do Poder Local e da sua autonomia, exigem a revogação da Lei dos Compromissos, no que diz respeito ao Poder Local (...)

Quanto ao XXI Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, de 23 de novembro, em Santarém, a citação efetuada no projeto de lei reporta-se às Linhas Gerais de Atuação, aprovadas naquele Congresso, mas cujo documento não foi possível a sua localização no sítio da ANMP.

No que concerne ao Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, cabe destacar o seu preâmbulo pelo facto de explicitar de forma clara que: (...) *O presente diploma visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, doravante abreviadamente designada LCPA, os procedimentos necessários à aplicação da mesma e à operacionalização da prestação de informação.*

Esclarecem-se alguns dos conceitos previstos na LCPA, nomeadamente os conceitos de dirigente, gestor e responsável pela contabilidade, os quais se revelam de enorme importância na delimitação de responsabilidade quando se verifique a violação da LCPA, a expressão «em qualquer momento» utilizada no artigo 7.º da LCPA, e, finalmente, o que se deve entender por receita com carácter pontual ou extraordinário constante do artigo 8.º da LCPA.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Excluem-se dos pagamentos em atraso os pagamentos que tenham sido objeto de impugnação judicial e as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor.

No âmbito dos fundos disponíveis, mais concretamente no que diz respeito às transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e de outros programas estruturais, esclarece que estas transferências englobam os pedidos submetidos nas plataformas eletrónicas dos respetivos programas, desde que a entidade beneficiária não tenha tido, nos últimos seis meses, uma taxa de correção dos pedidos de pagamento submetidos igual ou superior a 10 %. Simultaneamente, o presente diploma torna claro que os saldos transitados do ano anterior, cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da lei, integram os fundos disponíveis.

Prevê-se, ainda, a simplificação do processo de assunção de compromissos decorrentes de despesas urgentes e imprevisíveis e das despesas realizadas mediante utilização do fundo de maneiio. No primeiro caso, a assunção do compromisso pode ser efetuada após a realização da despesa, enquanto no segundo ocorre no momento da reconstituição do fundo de maneiio, não existindo a necessidade de se proceder individualmente ao compromisso de cada uma das faturas pagas pelo fundo de maneiio.

De forma a agilizar o processo decisório, e tendo presente as especificidades dos municípios, permite que a assunção dos compromissos plurianuais seja efetuada aquando da aprovação dos planos plurianuais de investimento.

Ao nível da regulamentação da prestação de informação pelas entidades propõe, por razões de simplificação de procedimentos e de reconhecimento das boas práticas, a isenção do cumprimento do dever de informação relativo aos fundos disponíveis pelas entidades que não tenham pagamentos em atraso e pelo tempo em que estas se mantenham nesta situação.

No plano da regulamentação dos planos de liquidação dos pagamentos em atraso estabelece o prazo máximo de duração de 5 anos, permitindo-se que este prazo possa, em situações excecionais, ter uma duração de 10 anos. Neste âmbito, para além da necessidade de as entidades disporem de informação atualizada dos planos de liquidação dos pagamentos e do registo das condições de cedência e respetiva modalidade nos casos de cedência dos montantes a pagar a entidades financeiras, estabelece a obrigatoriedade de as entidades apresentarem juntamente com os documentos de prestação de contas um mapa atualizado dos planos de liquidação de pagamentos e acordos de pagamento.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Cientes da necessidade de as entidades disporem de um prazo de adaptação dos sistemas informáticos estabelece um prazo transitório de 45 dias seguidos para este efeito. Atenta a especificidade dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, prevê que o período em referência possa ser alargado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos negócios estrangeiros.

Durante este período, o cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 5.º da LCPA far-se-á mediante inserção manual do número de compromisso na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente.

Finalmente, de forma a agilizar o processo de aplicação da LCPA, estabelece-se a obrigatoriedade de as entidades setoriais em coordenação com a Direção-Geral do Orçamento elaborarem um manual de auxílio à aplicação da LCPA, a disponibilizar nas suas páginas eletrónicas, os quais deverão ser objeto de atualização sempre que tal se mostre necessário (...).

O Decreto-Lei foi alterado pelas Leis n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, 31 de dezembro.

Faz-se referência à Circular da Direção Geral do Orçamento que, na instrução de 9 de agosto de 2013 emitida pelo Secretário de Estado do Orçamento para a preparação do Orçamento do Estado para 2014, determina que: *As verbas inscritas no orçamento devem incluir as dotações orçamentais respeitantes aos encargos de 2014 relativos a compromissos plurianuais e a pagamentos previstos no Plano de Liquidação dos Pagamentos em Atraso no âmbito do artigo 16.º da LCPA.*

Refira-se, ainda, o manual de procedimentos de aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) elaborado pela Direção Geral do Orçamento, bem como o Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 14368-A/2010, de 14 de setembro, pelo Despacho n.º 12284/2011, de 19 de setembro, pelo Despacho n.º 11886-A/2012, de 6 de setembro e pelo Despacho n.º 11861/2013, de 12 de setembro, que permite aos municípios considerar os montantes a transferir pelo Ministério da Educação ao abrigo dos programas das refeições e dos transportes escolares.

Por último, é de fazer menção à Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, que estabelece a obrigatoriedade de pagamento de juros de mora pelo Estado pelo atraso no cumprimento de qualquer obrigação pecuniária, que teve origem no Projeto de Lei 69/XI/1ª, da iniciativa do

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

CDS-PP, debatido em conjunto com outras iniciativas legislativas, cujo texto final apresentado pela Comissão de Orçamento e Finanças foi aprovado por unanimidade.

Sobre o assunto em análise foram apresentadas a seguintes iniciativas legislativas:

Projeto de Lei	521/XII	3	<u>Revoga a Lei n.º 8/2012 (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso)</u>	BE
Projeto de Lei	344/XII	2	<u>Revoga a Lei n.º 8/2012 (lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso)</u>	BE
Projeto de Lei	313/XII	2	<u>Revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.</u>	PCP

• **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

ROCHA, Joaquim Freitas da ; GOMES, Noel - A falta de qualidade legislativa como obstáculo à aplicação jurisdicional : o caso paradigmático da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA). **Julgar**. Lisboa. ISSN 1646-6853. N.º 20 (maio-ago. 2013), p. 209-224. Cota RP-257.

Resumo: Neste artigo os autores pretendem apresentar a sua «reflexão crítica sobre o impacto negativo da falta de qualidade na feitura das leis sobre a sua aplicação jurisdicional, partindo de um exemplo prático e atualíssimo decorrente da entrada em vigor da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso, a Lei 8/2012, de 21 de Fevereiro, assumindo a sua convicção de que, a par dos princípios da constitucionalidade, da separação de poderes e da legalidade, o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança constitui uma das traves mestras de um Estado de Direito».

Face ao impacto que a aplicação da LCPA pode ter no quotidiano de alguns tribunais, apresentam-se, aqui, algumas reflexões sobre a mesma, bem como sobre o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, que a pretende executar. Os autores expõem uma visão global da referida lei e de algumas das suas fragilidades jurídicas, para, de seguida, concretizarem a sua análise entrando em aspetos censuráveis mais específicos.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ROCHA, Joaquim Freitas da; GOMES, Noel; SILVA, Hugo Flores da - **Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso**. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. 185 p. Cota: 24 - 13/2013.

Resumo: A referida obra tem por finalidade fornecer um enquadramento e uma exposição dos mais significativos aspetos de regime da denominada “Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso” (LCPA). Este trabalho localiza-se no campo da ciência jurídica e aborda as questões, os problemas e as soluções numa ótica eminentemente jurídica e particularmente jurídico-normativa.

Segundo os autores «a atualidade do tema não poderia ser mais evidente: a presente situação financeira pública é insustentável, e será indubitável que ajustamentos profundos devem ser feitos no campo da despesa pública. Não se trata, no entanto, de entronizar a LCPA, fazendo crer que se trata de uma solução para todos os males financeiros; pelo contrário, desacompanhada corre o risco de produzir um impacto diminuto, motivo pelo qual se salienta que existem outros meios e recursos, e que devem ser utilizados mais meios de disciplina financeira. Acima de tudo, reclama-se uma cultura de rigor, pública e privada».

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Direção - Geral do Orçamento – **Lei dos compromissos e dos Pagamentos em atraso (LCPA)** : [Em linha] : **manual de procedimentos**. [Lisboa] : DGO, [2012]. [Consult. 17 fev. 2014]. WWW: <URL: http://www.dgo.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf>

Resumo: A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro – Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA) – foi aprovada no sentido de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso. Esta lei está integrada nas medidas do Programa de Assistência Económica e Financeira assinado com a troika. «Com esta lei as entidades públicas passam a só poder contrair compromissos financeiros na medida dos fundos que têm disponíveis ou das receitas que têm previstas para os três meses seguintes. Passam ainda a ser obrigadas a registar no sistema de controlo o cálculo dos fundos disponíveis no início de cada mês e todos os compromissos, que terão obrigatoriamente de ter um número atribuído pelo mesmo sistema de forma a serem considerados válidos e assim suscetíveis de pagamento, bem como a inscrever obrigatoriamente os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso há mais de 90 dias, no sistema de controlo». O presente manual de procedimentos constitui um instrumento de apoio técnico à aplicação da referida lei.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Na sequência do pedido apresentado por Portugal, em 17 de maio de 2011, o Conselho aprovou a concessão de assistência financeira da União – Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE – no quadro do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010, que criou um mecanismo europeu de estabilização financeira.

A Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE estabelecida para *apoiar um programa de reformas económicas destinado a restaurar a confiança, possibilitando o regresso da economia a um crescimento sustentável, e a preservar a estabilidade financeira em Portugal, na área do euro e na UE*, prevê no artigo 3.º n.º 5 alínea b) que *Portugal deve melhorar a informação sobre as finanças públicas e o respetivo controlo, nomeadamente no que se refere às dívidas já vencidas*.

Cumprе salientar que, no mesmo documento, é referido que, em 2012, e de acordo com as especificações do Memorando de Entendimento, Portugal deve adotar diversas medidas para reforçar a gestão das finanças públicas, designadamente, as previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, incluindo a criação de um quadro orçamental de médio prazo (nível local e regional), com vista a assegurar o cumprimento da legislação de financiamento de acordo com os requisitos definidos na referida Lei.

E, ainda no mesmo contexto deveria *Portugal melhorar o reporte sobre as finanças públicas e o respetivo acompanhamento e reforçar as regras e os procedimentos de execução orçamental. O Governo Português deve aplicar a estratégia para a validação e a liquidação das dívidas vencidas e melhorar a aplicação da Lei sobre o Controlo dos Compromissos, a fim de evitar a acumulação de novos atrasos*.

A Decisão de Execução do Conselho, 2011/541/UE, de 2 de setembro de 2011, alterou a Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal, passando a constar que Portugal deve melhorar a informação sobre as finanças públicas e o respetivo controlo, nomeadamente no que se refere às dívidas vencidas estabelecer uma estratégia para a liquidação das dívidas vencidas e reforçar as regras e procedimentos de execução orçamental.

Foi apresentada, em 2 de dezembro de 2011, a Proposta de Decisão de Execução do Conselho que altera a Decisão de Execução 2011/344/UE relativa à concessão de assistência

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

financeira da União a Portugal e que inclui no Considerando 5 referência à questão dos pagamentos em atraso:

(5) Os pagamentos em atraso vão ser significativamente reduzidos ao longo do período de programação. Para o efeito, elaborar-se-á uma estratégia para a validação e a liquidação das dívidas vencidas, quer no caso das entidades pertencentes às administrações públicas quer no das empresas estatais classificadas como não pertencentes às administrações públicas.

Essa estratégia incluirá um roteiro sobre a forma e o calendário de estabilização dos pagamentos em atraso. Serão, além disso, estudadas diversas opções para a liquidação dos pagamentos em atraso, indicando mecanismos de incentivo adequados, como a possibilidade de abatimento no caso de liquidação rápida e a recompensa das entidades que deixem de acumular atrasos.

A proposta prevê a seguinte alteração à alínea b) do n.º 5 do artigo 3º:

(...) Portugal deve melhorar a informação sobre as finanças públicas e o respetivo controlo e reforçar as regras e procedimentos de execução orçamental. O Governo deve elaborar uma estratégia para a validação e a liquidação das dívidas vencidas, que inclua um roteiro sobre a forma e o calendário de estabilização dos pagamentos em atraso e estude diversas opções para a liquidação dos pagamentos em atraso. (...).

Refira-se, ainda, que a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros e na qual se menciona que os recentes desenvolvimentos económicos colocaram novos desafios à condução da política orçamental em toda a União e, em especial, salientaram a necessidade de reforçar a apropriação nacional e de harmonizar os requisitos respeitantes às regras e procedimentos que constituem os quadros orçamentais dos Estados-Membros foi transposta pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho – *Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Estabelece as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo - Lei de enquadramento orçamental)*.

A Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, prevê um conjunto de exigências mínimas a respeitar pelas autoridades na elaboração dos quadros orçamentais nacionais, devendo os Estados-Membros neste contexto dar cumprimento a determinados requisitos, dos quais, em razão da presente matéria, se destacam:



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Estabelecer “*um quadro orçamental eficaz, credível, a médio prazo que facilite a adoção de um horizonte de planeamento orçamental de, pelo menos, três anos, a fim de assegurar que o planeamento orçamental nacional se inscreve numa perspetiva de planeamento orçamental plurianual*”, e que preveja procedimentos para incluir os elementos especificados na diretiva, permitindo que o planeamento orçamental nacional seja compatível com as vertentes preventiva e corretiva do PEC;
- Assegurar a compatibilidade do orçamento com as disposições do quadro orçamental a médio prazo, devendo nomeadamente as projeções e prioridades em termos de receitas e despesas resultantes do quadro orçamental a médio prazo constituir a base para a preparação do orçamento anual.

A Comissão Europeia apresentou, em 29 de janeiro passado, uma Proposta de Decisão de Execução do Conselho que altera a Decisão de Execução 2011/344/UE relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal [COM(2014)55]⁵ no que concerne aos n.ºs 8 e 9 do artigo 3.º, e que merecem, agora, menção de destaque as seguintes:

(1) O défice das administrações públicas não pode ser superior a 4 % do PIB em 2014. No cálculo deste défice não são tidos em conta os eventuais custos orçamentais das medidas de apoio à banca, no contexto da estratégia do Governo para o sector financeiro. Para alcançar este objetivo Portugal deverá adotar medidas de consolidação equivalentes a 2,3 % do PIB, tal como definido na Lei do Orçamento de 2014 e na legislação de suporte adotada com este objetivo;

(3) Para controlar eventuais derrapagens a nível das despesas, o Governo deve controlar de perto o respeito dos limites máximos de despesa por ministério, mediante a apresentação de relatórios mensais ao Conselho de Ministros;

(8) Para além de 2014, Portugal deve alcançar um défice das administrações públicas não superior a 2,5 % do PIB, em 2015, e travar a acumulação de pagamentos internos em atraso. A estratégia com vista a atingir esse objetivo deve ser apoiada pelo documento sobre a reforma do Estado, que se centra na sustentabilidade da segurança social, na reforma da administração pública, numa maior eficiência nos setores da saúde e da educação e na fiscalidade ambiental. Estão a ser realizadas consultas alargadas com os parceiros políticos e sociais, com vista a impulsionar e definir reformas. Os progressos realizados neste domínio serão analisados na décima primeira avaliação e as medidas

⁵ Atualmente pendente na COFAP para escrutínio.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

identificadas devem ser objeto do Documento de Estratégia Orçamental de 2014. Para se conformar com os requisitos do enquadramento orçamental da UE, esse documento deverá também fornecer informações pormenorizadas sobre os planos orçamentais a médio prazo;

(9) Portugal deve adotar medidas suplementares para reforçar o seu sistema de gestão das finanças públicas. A fragmentação do orçamento deve ser reduzida mediante a limitação do número de entidades orçamentais e a revisão da classificação das receitas próprias. A estratégia para a validação e liquidação dos pagamentos em atraso deverá continuar a aplicar-se e a lei de controlo das autorizações plenamente aplicada em todas as entidades públicas, a fim de evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso. Portugal deve rever a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) a fim de transpor integralmente a legislação pertinente da União Europeia. Além disso, Portugal deve proceder a uma revisão mais abrangente da sua LEO, para racionalizar a estrutura das dotações orçamentais, reforçar a responsabilização e melhor consolidar as finanças públicas numa perspetiva de médio prazo. Portugal deve garantir que as medidas adotadas com vista a implementar o novo quadro orçamental a nível da administração central são também aplicadas a nível regional e local.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: França e Itália.

FRANÇA

Em França, não foi possível localizar um diploma com disposições semelhantes às da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Contudo, fazemos referência aos artigos 92.º a 100.º do *Code des marchés publics* que definem o regime de pagamentos de serviços em contratos públicos. E o artigo 98.º, na redação dada pelo Decreto n.º 2011-1000, de 25 agosto de 2011, especifica que o prazo global de pagamento num contrato público não pode exceder: 30 dias para os serviços do Estado e suas instituições públicas sem caráter comercial ou industrial, para das *collectivités territoriales* e estabelecimentos públicos locais; 50 dias para os serviços dos estabelecimentos públicos de



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

saúde e para os serviços dos estabelecimentos de saúde das forças armadas. O não cumprimento do prazo de pagamento estabelecido garante automaticamente e sem qualquer outra formalidade, o direito a juros de mora.

A Ordonnance n.º 2005-649, de 6 de junho aborda as regras aplicáveis às entidades, cujas situações contratuais não se regem pelos princípios contantes do *Code des marchés publics*. O artigo 3.º especifica tais entidades, nomeadamente o Banco de França, a *Caisse de dépôts et de consignation* e outras autoridades administrativas independentes dotadas de personalidade jurídica e outras empresas públicas. E o artigo L 441-6 do Code de commerce esclarece que (...) salvo disposições contrárias constantes das condições de venda ou acordadas pelas partes, o prazo de pagamento das verbas devidas é fixado no trigésimo dia após a data da receção dos bens ou execução da prestação solicitada (...) e que (...).o prazo acordado entre as partes para regular os montantes devidos não pode ultrapassar 45 dias no final do mês ou 60 dias a contar da data da emissão da fatura (...).

Os contratos e acordos-quadro submetidos ao regime decorrente da *Ordonnance* devem respeitar os princípios de liberdade de acesso aos contratos, igualdade de tratamento dos candidatos e procedimentos transparentes Estes princípios garantem a eficácia da ordem pública e uma utilização adequado dos recursos públicos.

Os Decretos n.º 2005-1308, de 20 outubro de 2005 e n.º 2005-1742, de 30 dezembro de 2005 regulamentam as normas constantes da *Ordonnance*.

A Lei n.º 2013-100, de 28 janeiro ao adotar diversas disposições de adaptação da legislação nacional à legislação da União Europeia, em matéria económica e financeira, no Título IV, artigos 37.º a 44.º, consagra as regras referentes à luta contra os atrasos de pagamento em contratos públicos.

O relatório anual de dezembro de 2013 elaborado pelo Observatoire des délais de paiements apresenta informação de interesse sobre o assunto.

O Sítio oficial da Administração francesa Service- Public apresenta informação respeitante aos prazos de pagamento entre profissionais e sanções aplicáveis em situações de atraso.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ITÁLIA

Em Itália, a matéria que se pretende regulamentar nesta iniciativa legislativa encontra-se em certa medida prevista num diploma designado por decreto “salva Itália”. O mesmo foi aprovado e publicado em diário oficial sob a forma do *Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201*.

Entre as muitas medidas previstas, há uma que nos reconduz à matéria em apreço nesta iniciativa legislativa. Trata-se do artigo 22.º do decreto que tem por epígrafe “*Outras disposições em matéria de entidades e organismos públicos*”, onde se estatui que: “*Com o fim de monitorar a despesa pública, as entidades e os organismos públicos, inclusive com personalidade jurídica de direito privado, exclusas as sociedades, que recebem contributos a cargo do Orçamento do Estado, ou em cujo património o Estado participa mediante quotas, são obrigados, quando os respetivos regulamentos não o prevejam, a transmitir os orçamentos às administrações vigilantes e ao Ministério da Economia e das Finanças - Departamento da Contabilidade Geral do Estado, no prazo de dez dias a partir da data de deliberação ou aprovação*”.

No sítio da “*Ragioneria Generale dello Stato*” (Contabilidade Geral do Estado) há várias ligações pertinentes para a matéria em análise. Importante, sem dúvida, é aquela para “*Controlo das entidades e os organismos públicos*”.

A “Lei de estabilidade 2012” (artigo 13, n.ºs 1 e 2, Lei n.º 183/2011, de 12 de Novembro) modificou a legislação em questão introduzindo a previsão segundo a qual, terminado o prazo de sessenta dias, sob novo pedido do credor, dispõe sobre a certificação a “Contabilidade territorial do Estado competente em razão do território, a qual, onde necessário nomeia um comissário *ad acta* com despesas a cargo da entidade territorial.

Tal previsão foi ultimamente modificada pelo artigo 13-*bis* do Decreto Legislativo n.º 52/2012, de 7 de maio, que reduziu de sessenta para trinta dias o prazo entre o qual as administrações devedoras são obrigadas a certificar se o crédito reclamado das mesmas é claro, líquido e exigível e tornou obrigatória – e já não eventual – a nomeação de um Comissário *ad acta*, sob novo pedido do credor, desde que no termo do prazo previsto, a administração não tenha realizado a certificação.

Para um maior desenvolvimento, consultar o dossiê elaborado pelo “Serviço de Estudos” da Câmara dos Deputados, relativo a este tema: “*Le azioni di contrasto ai ritardi dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni*”.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa legislativa ou petição versando sobre matéria idêntica ou conexas.

V. Consultas e contributos

Deve ser promovida a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Atento o agendamento para Plenário, poderá a Comissão deliberar promover a consulta, nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

Eventuais pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, a presente iniciativa deverá ter custos para o Orçamento do Estado, nomeadamente por via das dotações para os municípios. Contudo não se dispõe de informação para aferir, em concreto, sobre a matéria.