



PROPOSTA Nº 15/JML/2012

Considerando que:

1. A Assembleia da República aprovou a Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro, relativa às regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas;
2. Os Municípios da Área Metropolitana de Lisboa defendem a utilização criteriosa e eficiente dos dinheiros públicos, bem como a prática de uma cultura de rigor, exigência e transparência no planeamento e execução orçamentais;
3. Os mecanismos de controlo aplicáveis às autarquias devem ser ajustados à realidade municipal, nomeadamente, ao quadro legal aplicável, ao ciclo financeiro e a outras especificidades, e devem dotar a administração local de ferramentas que contribuam positivamente para a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos;
4. Os Municípios são o nível de poder mais próximo dos cidadãos, o ponto de contacto directo da administração pública no terreno, e na actual conjuntura de crise económica, têm tido um papel cada vez mais relevante em matéria de intervenção social;
5. A autonomia das autarquias locais constitui um dos pilares básicos do regime democrático e representa o corolário do princípio constitucional da organização descentralizada do Estado, ambos previstos no artigo 6º da Constituição da República Portuguesa;
6. O exercício da autonomia pelas autarquias locais está igualmente assegurado pela integração no direito interno português da Carta Europeia da Autonomia Local tem a natureza de Tratado Internacional;



Tenho, por isso, a honra de propor que a Junta Metropolitana delibere:

1. Aprovar a presente proposta e o documento em anexo, que dela faz parte integrante, manifestando a profunda apreensão dos Municípios da Área Metropolitana de Lisboa relativamente à Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro, e ao estrangulamento funcional que a mesma provocará na actividade municipal;
2. Considerar que a lei é inaplicável e carece de regulamentação específica para o poder local, de acordo com o estabelecido no art.º 14º da mesma lei, pelo que se torna indispensável a alteração do art.º 17º nesta conformidade;
3. Solicitar à Senhora Presidente da Assembleia da República que promova com urgência a alteração solicitada no ponto anterior, bem como a marcação de uma reunião;
4. Solicitar uma reunião ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa;
5. Continuar a articular a matéria em apreço com a Associação Nacional de Municípios Portugueses;
6. Remeter a presente proposta à Senhora Presidente da Assembleia da República, ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, aos Senhores Presidentes dos Grupos Parlamentares, ao Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, ao Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, ao Senhor Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses e ao Senhor Presidente da Assembleia Metropolitana de Lisboa.

Lisboa, 15 de Março de 2012

O Presidente da Junta Metropolitana de Lisboa

Carlos Humberto de Carvalho



A recente publicação da Lei nº 8/2012, de 21/02, leva-nos a colocar em evidência alguns aspectos que, pela sua natureza, condicionam a sua aplicação bem como a questionar sobre se estão reunidas as condições para que os dirigentes responsáveis pela área financeira possam assumir as responsabilidades previstas no articulado desta lei, tendo em consideração a necessidade de regulamentação da mesma, quer no que respeita à sua aplicação prática, quer no que se refere à sua operacionalização no domínio da informação a prestar.

Existindo conceitos e aspectos práticos a clarificar que permitam, sem equívocos e constrangimentos, implementar as “regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso”, sem que seja posto em causa o regular funcionamento dos serviços municipais e conseqüentemente o serviço público, consideramos e concluímos que, apesar de se encontrar em vigor, **esta Lei é inaplicável.**

A conclusão a que chegamos resulta da análise realizada ao referido diploma e que aqui apresentamos, sugerindo que, em sede própria, se diligencie com vista à clarificação de alguns aspectos do diploma.

Da análise à Lei nº 8/2012 (Lei dos Compromissos) as questões que se colocam são as seguintes:

1. A Lei dos compromissos entrou “em vigor no dia 1.º dia útil seguinte ao da sua publicação”, isto é, a 22 de Fevereiro de 2012.

Tratando-se de uma lei de difícil e complexa implementação, face aos mecanismos de cálculo e controlo de limites de execução nela previstos, a sua aplicação carece de regulamentação adicional conforme é estabelecido no art.º 14.º, “*Os procedimentos necessários à aplicação da presente lei e à operacionalização da prestação de informação constante do artigo 10.º são regulados por decreto – lei*”.

Chamamos contudo a atenção para o facto de:

- O diploma não prever um período transitório, mínimo, para adaptação dos serviços, o que pressupõe que a sua aplicação é imediata, com todas as suas



consequências, nomeadamente no que respeita à imputação de responsabilidades de incumprimento previstas nos art.ºs 5º - 1, 11º-1 e 15º - 4;

- O manual de procedimentos pela Direção Geral do Orçamento que publicita a sua aplicabilidade às autarquias locais constitui, a nosso ver, um mero documento de explicitação de alguns conceitos e não corresponde ao Decreto-Lei previsto no art. 14º da lei dos compromissos, que deverá densificar os conceitos, os procedimentos e deveres de informação previstos na mesma lei, tendo em conta, nomeadamente, a sua aplicação às autarquias locais no quadro do sistema actual de gestão orçamental e contabilística.
- Não se encontra expressa de forma clara no diploma da lei dos compromissos a evidenciação dos normativos da referida lei que estão em vigor e os que se encontram a aguardar a publicitação e entrada em vigor da regulamentação através do decreto-lei.

Sugere-se que se obtenha uma clarificação por parte das entidades da Administração Central responsáveis pela aplicação e controlo de execução da presente lei, sobre quais os art.ºs que aguardam regulamentação conforme o previsto pelo art.º 14º.

- 2. Esta lei configura uma intromissão na autonomia dos municípios, ao condicionar a necessidade de “prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças” para a aplicação do previsto no nº 1 do art.º 4º.**

Estabelecendo que a possibilidade de aumento excepcional e temporário dos fundos disponíveis é autorizada pela câmara municipal, esta é, contudo, anulada pela al. b) do nº 3 do art.º 8º que condiciona a aplicação de excepção a “prévia autorização do membro do Governo”, no caso de violação do art.º 7º.

A intervenção do Ministro das Finanças apenas seria aceitável nas situações de reequilíbrio financeiro e de acesso a linhas de crédito para saneamento financeiro, tal como decorre da legislação em vigor.



Sugere-se que se proponha uma clarificação deste aspecto, em sede do Decreto-lei que vier regulamentar a aplicação da lei, excluindo a intervenção do Ministro das Finanças em todas as situações que não respeitem as acima descritas.

3. Intervenção da assembleia municipal

Nas situações em que exista a necessidade de intervenção do Ministro das Finanças para efeitos do aumento excecional dos fundos disponíveis, esta deverá ser precedida de apreciação por parte da assembleia municipal, tal como resulta já do regime jurídico das autarquias locais.

4. Torna-se necessária uma clarificação e harmonização de conceitos introduzidos por esta Lei.

No pressuposto de que o *“disposto nos artigos 3.º a 9.º e 11.º da presente lei tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário.”* (art.º 13º), o articulado da Lei, utilizando as mesmas designações do POCAL, introduz novos conceitos, criando dificuldades de interpretação e compreensão.

Na lei dos compromissos não está explicitada, de forma clara, a distinção entre compromisso para efeitos do POCAL (orçamental) e para efeitos da lei dos compromissos (pagamentos), utilizando em diversos normativos os conceitos de forma indistinta.

O conceito de compromisso previsto no art. 3º, alínea a) da lei dos compromissos abrange, de forma ampla, quer o compromisso na data de adjudicação “quando é executada uma acção formal por parte da entidade como sejam emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente”, quer o compromisso para efeitos de obrigação de “efectuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições”.

No caso das Autarquias Locais, o compromisso previsto na lei dos compromissos:

- deverá respeitar o conceito de POCAL, no momento da adjudicação para o ano económico, “como a assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa no exercício” e em anos seguintes, quando aplicável, independentemente da sequente



facturação e respectivo pagamento, relevado no momento do envio da nota de encomenda ou documento equivalente, tal como resulta do art. 5º, n.º 3 da lei;

- deverá ser, (para efeitos de compromisso pagamento previsto na lei) tendo em vista um efectivo controlo de prazos de pagamento e da evolução da dívida, repartido pela totalidade do ano económico introduzindo a programação do pagamento, por data de vencimento, das facturas emitidas por conta da obrigação constituída.

Sugere-se que, em sede do Decreto-lei e da regulamentação dos procedimentos, se corrija esta questão ajustando conceitos e terminologia com os conceitos e fundamentos da contabilidade autárquica consagrados no POCAL.

5. A aplicação da lei implica a necessidade de se clarificar conceitos essenciais definidos no artº 3º. nos seguintes termos

I. Relativamente ao conceito de "Fundos Disponíveis":

- i. No caso de municípios não enquadráveis no art.º 8º -1, atendendo ao problema da imprevisibilidade e sazonalidade das receitas municipais, deverá ser permitida a correcção dos erros ou imprecisões das previsões, nas previsões mensais. (municípios cujo calculo dos FD não está sujeito ao limite de 75% de receitas próprias);
- ii. Obrigatoriedade mensal de afetar 25% no cálculo dos fundos disponíveis nas situações em que existam atrasos nos pagamentos.
- iii. Enquadramento das receitas consignadas;
- iv. Inclusão das dívidas dos diversos Ministérios aos Municípios no conceito de Fundos Disponíveis, as quais deverão igualmente ser cabimentadas pelos Ministérios devedores;
- v. Consideração de utilização dos saldos transitados.

II. Relativamente ao conceito de "Pagamentos em Atraso":

- i. Exclusão dos pagamentos que se encontram em atraso por responsabilidade dos fornecedores (notas de crédito solicitadas pela autarquia e não emitidas pelos fornecedores e empresas que estejam em processo de falência);
- ii. Não consideração dos valores em dívida há mais de 90 dias em processo de litígio judicial;



6. Esta lei introduz um sistema de controlo assente num “orçamento trimestral de tesouraria”.

Ao introduzir um sistema de programação previsional trimestral de execução de pagamentos e compromissos, subordinado aos designados “Fundos Disponíveis”, esta lei não tem em conta a sazonalidade da cobrança de receita proveniente essencialmente de impostos municipais, criando entropias ao funcionamento dos serviços municipais limitando a sua capacidade de resposta para acorrer ao dia a dia da actividade municipal e, pondo em causa o serviço público.

Sugere-se que, mantendo os pressupostos que estão na base desta lei sobre as “regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas”, se introduza:

- do lado da receita, a figura de programação previsional anual, corrigida mensalmente com base nos valores de receita cobrada e reportada trimestralmente.
- do lado dos compromissos, a adopção dos critérios do POCAL que garantam “o acompanhamento da execução orçamental numa perspectiva de caixa e de compromissos”.

Para efeitos do cálculo dos Fundos Disponíveis e ao nível do orçamento previsional de tesouraria anual, a reportar com uma base trimestral de horizonte móvel, isso traduz-se na programação dos pagamentos, por data de vencimento das facturas que resultam da assunção dos compromissos de despesa (emissão de nota de encomenda ou documento equivalente).

Ou seja, sugere-se a introdução, numa óptica de disponibilidades para pagar no período do vencimento das facturas geradas por esse compromisso de despesa, de um acto de confirmação da nota de encomenda ou documento equivalente para efeitos da afectação dos Fundos Disponíveis (que poderia ser designado por “confirmação OPT”).

- 7. A aplicação do articulado da lei, no que respeita à assunção de compromissos plurianuais, remetendo para a Assembleia Municipal a autorização, tendo em consideração o calendário daquele órgão, cria graves problemas ao funcionamento dos serviços municipais.**

Ao considerar que *"independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projectos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação"* (art.º 6º -1) desde que envolvam compromissos plurianuais, deverão ser submetidos à Assembleia Municipal a lei introduz ou a necessidade de uma maior periodicidade para as reuniões da AM ou uma gestão dos processos de contratação dependente do calendário deste órgão.

Importa neste aspecto referir, por um lado, que os municípios no âmbito do POCAL, com base em planos plurianuais de investimento (PPI) e planos de actividades municipais (PAM) com carácter plurianual, documentos previsionais aprovados pela Assembleia Municipal e que enquadram a assunção de compromissos plurianuais e, que por outro lado, são obrigados a submeter a adjudicação por força do art.º 22 do Decreto-lei nº 197/99, de 8/06, no caso de inexistência de previsão, nos documentos previsionais (PPI e PAM), de dotação para enquadrar a assunção de encargos plurianuais.

Sugere-se que, tendo em consideração estamos perante uma medida que não tem em consideração o normal funcionamento de um município e o que esta medida conduzirá à paralisar a actividade municipal, se proponha que em sede do Decreto-Lei que vier regulamentar a aplicação da lei seja considerado o **excecionalismo**, quanto à necessidade de autorização prévia pela assembleia municipal, dos compromissos plurianuais decorrentes de:

- Projetos de investimento, desde que previstas as dotações plurianuais, suficientemente dotadas, no documento previsional (PPI ou PAM) inicialmente aprovado pela AM;
- Contratos com valor financeiro enquadráveis nos limites da al. b) do nº 1 do art.º 22º do Decreto-lei nº 197/99, de 8/06 e associados ao funcionamento regular dos serviços municipais (rendas, consumos de energia, contratos de fornecimento anuais ou plurianuais, contratos de assistência técnica e manutenção, etc...) ou em mapa de pessoal devidamente aprovado;
- Contratos celebrados no final do ano mas cuja execução venha a ocorrer nos anos subsequentes, desde que prevista nos documentos previsionais correspondentes.



- Tomada de decisões de emergência resultantes de acontecimentos imprevisíveis, como é o caso de acidentes intempéries, etc.

8. Clarificação da redação dada ao artigo 7.º - Atraso nos pagamentos

- Não está incluída a dívida com acordo de pagamento nos termos do art. 16.º.
- Não está incluída a dívida em litígio ou insolvência para efeitos de atraso de pagamento.
- Deverá ser acrescentada a menção de que não se aplica se poder ser comprovada essa ultrapassagem através da compensação da receita arrecada no período trimestral seguinte.

9. Clarificação sobre a inclusão dos Municípios na “base de dados centralizadora dos encargos plurianuais”, ou em alternativa sobre a existência de uma base de dados criada especificamente para os Municípios.

10. Prestação de informação

A prestação da informação e o cálculo dos fundos disponíveis deve ser por natureza e não por orgânica.

11. Declaração individualizada de devedores à Autarquia (art. 15.º)

A Declaração individualizada dos pagamentos e recebimentos em atraso deverá ser apresentada de forma agregada e por natureza.

12. Necessidade de compatibilização dos sistemas informáticos existentes.

A implementação do sistema de controlo pressupõe a existência de uma componente informática preparada para dar resposta quer ao processo de execução, quer ao processamento de informação a fornecer para a “base de dados centralizadora”.

Sem esta componente informática os serviços, os dirigentes e eleitos responsáveis pela aplicação da Lei correm o risco de eventual incumprimento, caindo na alçada do art.º 5º.



Sugere-se que seja introduzido um período transitório de adaptação à Lei, para que as software-houses apropriem os sistemas de processamento aos mecanismos de controlo necessários para a tomada de decisões.

Consideração final:

Valerá a pena referir, por último, que apenas uma regulamentação da Lei que permita a sua adequação à realidade, jurídica e financeira, dos Municípios, permitirá atingir, em última análise, os próprios objetivos que a mesma legislação se propõe alcançar.

A não ser assim, estará em causa, no curtíssimo prazo, a paralisação generalizada dos serviços municipais e, conseqüentemente, a prestação de serviços às populações que constitui seu objetivo central."