

## A assunção de compromissos plurianuais pelas freguesias

### Enquadramento

Na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), estabelecido em 2011 entre Portugal, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), foi introduzida no ordenamento jurídico português a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, cujo regime haveria de ser densificado por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Através do regime jurídico delineado pelos referidos diplomas, pretendeu o legislador reforçar a disciplina das finanças públicas portuguesas, mediante a criação de mecanismos de condicionamento da assunção de compromissos e de soluções tendentes à redução dos pagamentos em atraso.

O âmbito subjetivo de aplicação da LCPA encontra-se delimitado de forma sobremaneira alargada no seu artigo 2.º, o qual prevê no respetivo n.º 2 que “os princípios contidos na presente lei são aplicáveis aos subsectores regional e local, incluindo as entidades públicas reclassificadas nestes subsectores”. Embora tal redação pudesse indiciar sentido diverso, desde o início da vigência do diploma que o entendimento prevalecente vai no sentido da sua integral aplicação aos entes locais (e não apenas dos seus “princípios”)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A propósito das dificuldades inerentes à aplicação de tal disposição, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012, pp. 38-39; NOEL GOMES, “A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações”, in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 19, julho/setembro, 2012; 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, 2012, pp. 21 e ss. Na jurisprudência do Tribunal Constitucional, com interesse a propósito do âmbito subjetivo de aplicação da LCPA, cfr. Acórdão n.º 109/2015. Na jurisprudência do Tribunal de Contas, entre outros, cfr. Acórdão n.º 02/2013, 1ª S/SS de – 22 de janeiro, Acórdão n.º 5/2013, 1ª S/PL de 5 de junho e Acórdão n.º 25/2013, 1ª S/SS, de 15 de outubro.

Todavia, ao longo dos últimos anos tem-se verificado um aligeiramento das exigências decorrentes da LCPA para os entes locais, fruto de opções legislativas inscritas nas leis do orçamento do Estado que vão determinando o alargamento do período de referência no cálculo dos fundos disponíveis ou (até) a exclusão das autarquias cumpridoras dos regimes de reporte e de endividamento<sup>2</sup>.

No presente escrito, procuramos esclarecer os contornos da aplicação às freguesias portuguesas do regime de assunção de compromissos plurianuais, os quais resultam, essencialmente, da articulação das disposições contidas na alínea b) do artigo 3.º e no artigo 6.º da LCPA, bem como nos artigos 11.º, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

### **A noção de compromisso plurianual e os pressupostos da sua assunção**

Nos termos da alínea b) do artigo 3.º da LCPA, têm natureza plurianuais “os compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido”.

Pelas suas características, a assunção de tais compromissos encontra-se sujeita a um regime especialmente exigente.

De um modo geral, nos termos do artigo 5.º da LCPA e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, a assunção de compromissos dependerá:

Da existência de fundos disponíveis<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> Embora até esse momento fossem já identificáveis soluções de flexibilização, desde a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2018 que se intensificou o fenómeno de flexibilização assinalado. Cfr. artigo 82.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018); artigo 88.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (LOE 2019); artigo 107.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (LOE 2020); artigo 111.º da Lei n.º 75-B/2020 (LOE 2021); artigo 85 da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (LOE 2022). A estas acresceram, no específico contexto do combate às adversidades colocadas pelo contexto pandémico, um conjunto de soluções de atenuação do regime da LCPA aprovadas pela “Legislação COVID”. Sobre este tema, cfr. HUGO FLORES DA SILVA, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, “Desenvolvimentos sobre a problemática da resposta à crise pandémica por parte dos entes locais (perspetiva jurídico-financeira)”, in *Poder Local em Tempos de Covid-19 - Volume 1*, A qualidade da democracia local e a governação em tempos de Covid-19 (coord. LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, MANUEL FERREIRA RAMOS E LUÍS DE SOUSA), Almedina, 2021, pp. 123 e ss.

<sup>3</sup> A propósito do cálculo dos fundos disponíveis, cfr. alínea f) do artigo 3.º e artigo 4.º da LCPA, artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, bem como as supramencionadas disposições das LOE dos últimos anos que se reportam à assunção de compromissos no subsector local, as quais têm vindo a ampliar o horizonte temporal para a sua consideração. Com pertinência, a propósito da noção de fundos disponíveis e do seu cálculo, embora com ligeiras desatualizações, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, cfr., pp. 47-56; DGAL, *Manual de apoio à aplicação da LCPA no subsector da administração local*, 2012, pp. 13-16.

Da verificação da conformidade legal e regularidade da despesa<sup>4</sup>;  
Do registo no sistema informático de apoio à execução orçamental;  
Da emissão de número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

Todavia, o legislador faz depender a assunção de compromissos plurianuais de um pressuposto qualificado: a obtenção de uma autorização prévia<sup>5</sup>.

Com especial interesse para o presente escrito, prevê a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA que “a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia: [...] Da assembleia de freguesia, quando estejam em causa freguesias”.

No caso das freguesias, a competência para conceder a exigida autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais caberá, portanto, às respetivas assembleias. Trata-se, no essencial, de exigir que em tais situações o procedimento de realização de despesa resulte reforçado do ponto de vista democrático, considerando que as suas consequências se repercutirão em orçamentos futuros, que caberá, precisamente, à assembleia de freguesia aprovar.

Esta exigência resultará, enfim, alinhada com aquela que, por via do disposto no n.º 6 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, impõe que no caso das autarquias locais a despesa plurianual seja autorizada pelos respetivos órgãos deliberativos.

Nas situações descritas, a assunção de compromissos estará dependente de uma intervenção pontual do seu órgão deliberativo da freguesia, ao qual caberá pronunciar-se de modo específico sobre cada compromisso plurianual a assumir, no sentido de autorizar, ou não, o mesmo.

Sem prejuízo do quanto antecede, como solução de flexibilização, veio o legislador admitir que a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais possa ser concedida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano (GOP). Com efeito, prevê o n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que “para efeitos de aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º

---

<sup>4</sup> A conformidade legal da despesa depende da “prévia existência de lei que autorize a despesa”; enquanto a sua regularidade financeira depende da “inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa”. Cfr. n.º 2 do artigo 22.º do Regime da Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, o qual será de aplicação aos entes locais.

<sup>5</sup> No entanto, resulta dispensada de tal autorização a assunção de compromissos relativos a despesas com pessoal independentemente da natureza do vínculo, conforme preceitua o n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

da LCPA, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ou a sua reprogramação pelo órgão deliberativo competente pode ser conferida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano”<sup>6</sup>. Trata-se, aliás, de uma possibilidade que se aproxima daquela que resulta prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, quanto à autorização de despesas plurianuais que “resultem de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados”.

Neste ponto, pertinente questão poderá ser colocada: será o regime previsto no n.º 3 do artigo 6.º da LCPA, a propósito da possibilidade de delegação da competência autorizativa no presidente do órgão executivo, ser aplicado no caso das freguesias?

Sobre esta questão, debruçamo-nos no ponto seguinte.

### **Discussão sobre a possibilidade de delegação da competência autorizativa no presidente da junta de freguesia**

Conforme se explicou, como solução de flexibilização da relação interorgânica na aprovação de compromissos plurianuais pelas entidades da administração local, o legislador consagrou, no citado n.º 3 do artigo 6.º da LCPA, a possibilidade de a assembleia municipal delegar no presidente da câmara municipal a competência para a autorização de assunção de compromissos plurianuais.

Sucedem, porém, que o preceito citado estabelece uma remissão exclusiva para a alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º, não acautelando (pelo menos de modo expresse) tal possibilidade quanto àquelas que resultam previstas na alínea d) – ou seja, as freguesias. Com efeito, estabelece o n.º 3 do artigo 6.º da LCPA que: “nas situações em que o valor do compromisso plurianual é inferior ao montante a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, a competência referida na alínea c) do n.º 1 pode ser delegada no presidente de câmara”.

---

<sup>6</sup> Todavia, o n.º 2 do artigo excetua tal possibilidade quando a reprogramação dos compromissos plurianuais implique aumento de despesa.

Ora, não obstante a remissão expressa para a alínea c), do n.º 1, ou seja, prevendo-se expressamente a possibilidade de delegação de competências pela assembleia municipal no presidente da câmara municipal, somos da opinião de que deverá prevalecer o entendimento segundo o qual o referido regime será extensível (com as necessárias adaptações) às freguesias<sup>7</sup>.

E assim o entendemos pela ordem de razões que passamos a enunciar.

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que tal possibilidade de delegação de competências não se encontrava prevista na redação original do artigo 6.º da LCPA. Nem estava expressamente prevista a obrigação de autorização da assembleia de freguesia nos casos de assunção de compromissos plurianuais pelas freguesias.

Na realidade, a alínea c) do seu n.º 1 do artigo 6.º da LCPA previa que a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais quando envolvesse “entidades da administração local” constituiria competência da assembleia municipal.

Perante a letra da lei, considerando o estatuto de autonomia constitucionalmente reconhecido às freguesias e a inexistência de uma relação de subordinação dos seus órgãos perante dos órgãos municipais<sup>8</sup>, uma interpretação conforme a Constituição reclamava então o entendimento de que a competência autorizativa no caso das freguesias sempre haveria de considerar-se entregue ao respetivo órgão deliberativo (portanto, à assembleia de freguesia e não à assembleia municipal, como numa interpretação meramente literal resultaria da lei)<sup>9</sup>.

E foi tendo por base a redação inicial da alínea c) do n.º 1 do mencionado artigo 6.º da LCPA – a qual se refere a “entidades de administração local”, incluindo os municípios e as freguesias, visto que na redação inicial da LCPA não se fazia nenhuma menção expressa a estas – que surge a proposta de lei por via

---

<sup>7</sup> Perfilhando entendimento distinto, cfr. NOEL GOMES, “O controlo da despesa pública no período pós-Troika – a versão 2.0 da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 07, AEDREL, 2015, p. 47.

<sup>8</sup> As freguesias encontram-se constitucionalmente previstas como autarquias locais, sendo dotadas de órgãos representativos próprios (artigos 235.º, 236.º, 239.º e 244.º a 246.º da Constituição), não resultando colocadas numa posição de dependência (ou menorização) perante os municípios, com os quais se deverão articular na consecução das respetivas atribuições, em concretização do princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º da Constituição).

<sup>9</sup> A propósito do problema, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012, pp. 63-65; e NOEL GOMES, “A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações”, in *Direito Regional e Local*, n.º 19, NEDAL, 2012, pp. 52-53. Neste sentido ia também o posicionamento da DLGAL: “A assunção de compromissos plurianuais [...] está sujeita a autorização prévia, quando envolvam entidades da administração local, [do] órgão deliberativo competente”. Cfr. DGAL, *Manual de apoio à aplicação da LCPA no subsector da administração local*, 2012, p. 3.

da qual se propõe o aditamento do n.º 3 do artigo 6.º que previa a supramencionada possibilidade de delegação no presidente da câmara da competência autorizativa para a assunção de compromissos plurianuais quanto às “entidades da administração local”<sup>10</sup>.

Donde nos parece resultar que a pretensão do legislador, na proposta em causa, viria no sentido de permitir a delegação da indicada competência, quer no presidente da câmara municipal, no caso dos municípios, quer no presidente da junta de freguesia, no caso das freguesias.

Em sintonia com tal entendimento, pode ler-se na exposição de motivos da respetiva proposta, que a mesma visava, entre outros fins, “estabelecer na Administração Local a possibilidade de delegação da competência para o aumento de fundos disponíveis do órgão executivo no Presidente”, sendo de realçar a referência genérica feita, quer ao conceito de “Administração Local”, quer aos conceitos de “órgão executivo” e de “presidente”, tornando o n.º 3 em causa aplicável, tanto aos municípios, como às freguesias (no seguimento da referência feita na alínea c) do n.º 1, do artigo 6.º, como já se viu, às “entidades da administração local”).

Só depois, aquando da discussão da proposta na especialidade, foi introduzida a alínea d), do n.º 1, que motivou a autonomização do regime das freguesias face ao regime dos municípios.

Acontece que, com tal alteração, o legislador não cuidou nem de alterar a alínea c) do n.º 1, no sentido de a uniformizar face aos termos da nova alínea d) – passando a prever “da assembleia municipal, quando estejam Municípios”<sup>11</sup> –, nem de precisar a remissão constante do n.º 3. Com efeito, ao segregar o regime (respetivamente) aplicável aos municípios e às freguesias nas alíneas c) e d) do n.º 1 – consagrando na alínea d) ou que antes também se considerava estar incluído na alínea c) – impunha-se que a remissão prevista no n.º 3 fosse feita, não apenas para a alínea c), mas também para a alínea d).

---

<sup>10</sup> E que culminou com a aprovação da Lei n.º 22/2015, de 17 de março, por via da qual, para o que aqui releva, foi introduzida na LCPA a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º e o n.º 3 também deste artigo.

<sup>11</sup> Uma vez que a alínea d) passou a prever “da assembleia de freguesia, quando estejam em causa freguesias”.

Assim, analisando-se o processo legislativo subjacente, conclui-se que a ausência de referência ao caso das freguesias no n.º 3 daquele artigo – introduzido pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março – se deverá a (censurável) incúria do legislador, o qual, aquando da aprovação deste número, não cuidou considerar que, entretanto, havia introduzido a alínea d) do n.º 1 e segregado o regime das freguesias<sup>12</sup>.

Em segundo lugar, cumpre notar que a alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º recorre à noção de “entidades da administração local”, não se limitando ao caso dos municípios, pelo que a referência feita no n.º 3 à delegação da competência autorizativa no “presidente da câmara”, deverá ser interpretada habilmente, no sentido de que, quanto aos demais entes locais, a delegação de competências será realizada na pessoa do presidente dos respetivos órgãos executivos.

Finalmente, importa ter em conta também que o legislador condicionou o regime de delegação da competência autorizativa dos compromissos plurianuais no presidente da câmara à observância do limite previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho – ou seja, “20000 contos”. Assim sendo, em favor da recusa de aplicação do regime em análise às freguesias, sempre poderia ser sustentado que a fixação de tal limite teria por subjacente um juízo de ponderação a propósito daquele que seria o contexto financeiro próprio dos municípios, o qual poderia ser substancialmente diferente do registado nas freguesias<sup>13</sup>.

Sucedo, contudo, que aquele limite tem por subjacente um juízo de adequação tanto ao contexto dos municípios como das freguesias, considerando que se reporta ao regime de autorização de despesa plurianual no sector local, no qual é aplicado a ambos os tipos de autarquias<sup>14</sup>.

Pelas razões expostas, consideramos dever prevalecer o entendimento segundo o qual o regime previsto no n.º 3 do artigo 6.º da LCPA deverá considerar-se

---

<sup>12</sup> Desde a sua génese que este diploma se caracteriza por uma generalizada falta de qualidade legislativa (numa perspetiva crítica sobre este problema), 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 (LCPA), *in Julgar*, n.º 20, 2013, pp. 209 e ss.), a qual acabou por não resultar totalmente suprida com as várias alterações que, ao longo dos tempos, lhe foram introduzidas. Aliás, em alguns casos, as alterações acabaram até por agravá-la.

<sup>13</sup> Um juízo que sempre resultaria dificultado pelo facto de existirem freguesias cujos orçamentos assumem uma expressão financeira quantitativamente superior à do orçamento de muitos municípios. Todavia, importa considerar que não se trata de uma imposição, mas de uma faculdade legalmente concedida à assembleia de freguesia de delegar a competência autorizativa na assunção de compromissos ao presidente da junta, o que apenas fará se quiser e nos termos em que o pretenda fazer.

<sup>14</sup> Em atenção ao disposto no n.º 6 e na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º e na alínea d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

extensível às freguesias, embora com as adaptações necessárias a pô-lo de acordo com o estatuto de autonomia que lhes é constitucionalmente reconhecido, o que sempre implicará a determinação de que a delegação deverá ocorrer no presidente da junta (e não, obviamente, no presidente da câmara).

Embora seja este o nosso entendimento, não deixamos de assumir como pertinente (desde logo, em atenção às prevalecentes exigências constitucionais de certeza e segurança jurídica) uma intervenção legiferante que viesse esclarecer de modo expreso tal aplicação.

### **Síntese conclusiva**

A LCPA é, desde a sua génese, um diploma imperfeitamente concretizado, padecendo de fragilidades várias, tais como a péssima redação de alguns dos seus enunciados normativos, o recurso a prescrições demasiado vagas para que o seu conteúdo possa ser apreendido com razoável nível de certeza pelos respetivos destinatários, bem como a presença de várias incoerências e incompletudes regulatórias.

O que se refere é sobejamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, mas também pelo próprio legislador, o qual, por diversas vezes ao longo da sua década de vigência, sentiu a necessidade de a alterar, designadamente, com o propósito de corrigir as imperfeições de algumas das suas disposições normativas. Sucede que mesmo estas (isto é, as alterações legislativas tendentes a suprir as debilidades do texto normativo da LCPA), poderão ser criticadas pelas mesmas razões que o texto inicial.

Os enunciados normativos que na LCPA disciplinam a assunção de compromissos plurianuais pelas freguesias refletem de modo paradigmático o que acaba de se referir.

Para além das exigências que estabelece em termos gerais para a assunção de compromissos, a LCPA criou uma exigência adicional para aqueles tenham natureza plurianual: a obtenção de uma autorização prévia.

Embora este regime (de assunção de compromissos plurianuais) se encontre flexibilizado por soluções como a concessão de uma autorização genérica aquando da aprovação das grandes opções do plano ou a delegação da competência autorizativa no presidente do órgão executivo, no caso das freguesias levantam-se várias dificuldades que decorrem de uma certa “incúria” do legislador na feitura dos enunciados normativos aplicáveis.

Após uma redação originária que (de modo equívoco) sujeitava as freguesias à obtenção de uma autorização para a assunção de compromissos plurianuais junto do órgão deliberativo municipal – o que, ostensivamente, colocava em crise o estatuto de autonomia constitucionalmente reconhecido às freguesias –, procurou o legislador corrigir o texto legal, determinando de modo expresse que tal competência caberia, afinal, à assembleia de freguesia.

Aquando desta alteração legislativa, procurou o legislador flexibilizar o regime de assunção de compromissos plurianuais pelos entes locais, garantindo-lhes a possibilidade de delegação da competência autorizativa no presidente do órgão executivo. Contudo, não executou perfeitamente a alteração tendente a assegurar tal possibilidade no caso das freguesias, porquanto a remissão que estabeleceu para o efeito (no n.º 3 do atual artigo 6.º da LCPA), ignorou que as freguesias haviam sido autonomizadas da alínea c) do n.º 1 do artigo, passando a constar da sua alínea d).

Pese embora, como resultado de um exercício hermenêutico, em atenção ao contexto e às finalidades regulatórias ínsitas às alterações promovidas na LCPA pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, seja possível reconstruir o pensamento legislativo no sentido da aplicação daquele regime às, reconhece-se a conveniência de uma intervenção legislativa que o esclarecesse de modo expresse.

HUGO FLORES DA SILVA  
*(Professor na Escola de Direito da Universidade do Minho)*

ALEXANDRA CACHUCHO  
*(Advogada)*

