



**Assembleia
Legislativa**

Estado do Rio Grande do Sul



OS GRANDES TEMAS DO MUNICIPALISMO

Nova lei de licitações na perspectiva da
sustentabilidade e governança no espaço local.

VOLUME IX

A DESPESA PLURIANUAL NOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O CASO PORTUGUÊS

Hugo Flores da Silva¹²

Rui Mesquita Guimarães¹³

RESUMO

O presente artigo versa sobre o estudo da despesa plurianual nos procedimentos de contratação pública municipal a partir da parcela das despesas realizados pelos entes locais na sua missão de prossecução do interesse público local, aquela que é concretizada por via contratual e cujos efeitos financeiros se repercutem em mais do que um ano financeiro, qual seja a despesa plurianual nos procedimentos de contratação pública municipal.

Palavras-Chave: Contratação Pública. Despesa Plurianual. Municipalismo.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Constituindo pessoas coletivas de Direito público que têm por finalidade essencial a prossecução de interesses específicos das populações que integram a respetiva circunscrição territorial¹⁴, cabe aos municípios a satisfação das necessidades coletivas locais através da produção de bens públicos e semipúblicos, em domínios tão diversos

¹² Professor - Escola de Direito da Universidade do Minho.

¹³ Advogado – TELLES Avogados.

¹⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 235.º e artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Os municípios são – nos termos do n.º 1 do artigo 236.º – uma das categorias de autarquias locais constitucionalmente consagradas (a par das freguesias e das regiões administrativas, sendo que estas últimas nunca foram concretizadas). Para uma aproximação ao conceito de “autarquia local”, por todos (OLIVEIRA, 2013, p. 124-ss).

como a educação, cultura, desporto, urbanismo, assistência a idosos, entre outros.

Como se compreenderá, a prossecução destas atribuições pressupõe que sejam colocados à disposição dos municípios recursos financeiros – diretos e indiretos – em montante adequado e que os mesmos sejam efetivamente afetos a tal propósito, constituindo esta uma das principais exigências do estatuto (constitucional) de autonomia de que as autarquias beneficiam: a sua autonomia financeira, conforme nº 1, do artigo 6º da CRP e nº 2 do artigo 237º e artigo 238º da Carta Europeia de Autonomia local. No plano legal – em concretização desta exigência – prevê a al. e) do n.º 2 do artigo 6.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e demais Entidades Intermunicipais (RFALEI, 2013), o poder dos órgãos autárquicos para “ordenar e processar as despesas legalmente autorizada”.

No presente artigo, dedicamo-nos a uma parcela da despesa realizada pelos municípios na sua missão de prossecução do interesse público local, aquela que é concretizada por via contratual e cujos efeitos financeiros se repercutem em mais do que um ano financeiro (portanto, a despesa plurianual nos procedimentos de contratação pública municipal).

2 APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE DESPESA LOCAL CONTRATUAL

Numa aproximação concetual, a noção de “despesa pública” poderá ser compreendida como “*o ato jurídico-público de afetação de recursos financeiros à prossecução do Interesse público*” (ROCHA, 2019, p. 135) e, acrescentamos nós, de afetação de recursos patrimoniais¹⁵. Quando tais atos sejam realizados pelos entes locais

¹⁵ No n.º 5 do artigo 2.º da Diretiva 2014/24 o legislador europeu define “contratos públicos” nos seguintes termos: “contratos a título oneroso, celebrados por escrito

(municípios ou freguesias), falamos de “despesa local”.

Pese embora este seja um conceito sobremaneira mais amplo, compreendendo atos de despesa de natureza muito diversa¹⁶, certo será que uma parte muito significativa dos atos de despesa local são concretizados mediante a celebração de contratos entre os municípios e entidades terceiras, públicas ou privadas, com vista a assegurar os bens e os serviços dos quais depende a satisfação das necessidades coletivas das suas comunidades. Importa ter presente que a atividade contratual da Administração (aqui se incluindo o setor público administrativo e o setor público empresarial) não se esgota na relação com

entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais autoridades adjudicantes, que tenham por objeto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços”. Ressalta, para o aqui interessa, que uma das características dos contratos públicos é a sua onerosidade, isto é, exige-se que a “atribuição patrimonial efetuada por cada um dos contraentes tenha por correspondente, compensação ou equivalente a atribuição da mesma natureza proveniente do outro”, isto é, a onerosidade do contrato “aplica-se às atribuições patrimoniais (*Zuwendungen*), refere-se à sua função económica” (Cfr. VARELA, João de Matos Antunes, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 10.^a edição, 2010, p. 405). No âmbito da atribuição patrimonial é, pois, irrelevante o que, em concreto, representa, isto é, se se trata de dinheiro, de um bem, de serviços ou de um direito (ainda que de remoção de um obstáculo jurídico). Bastará que se trate de recursos (ou bens) escassos, caso em que a sua afetação à satisfação de alguma necessidade, implica, necessariamente, que se prescindia da sua afetação a uma outra necessidade – abdica-se, por isso, da oportunidade de utilizar esse recurso de outro modo. Ora, no âmbito da contratação pública esta análise assume particular relevância e deve nortear todas as escolhas públicas. Em termos simples e aplicados à contratação pública, quando a Administração para contratar uma empreitada, uma prestação de serviços ou um fornecimento de bens dispõe, a título de contraprestação, dos seus recursos escassos (sejam eles de que natureza forem), prescinde da oportunidade de os utilizar de outro modo. Daí que, a indexação da despesa contratual à despesa financeira se possa perspetivar redutora, sendo, como já noutra sede exposto, imprescindível considerar no conceito de despesa a afetação pela entidade adquirente de recursos que impliquem um *custo de oportunidade* para a Administração (Cfr. PEREIRA, Pedro Matias e GUIMARÃES, Rui Mesquita, *Os contratos sem valor no Código dos Contratos Públicos*, Boletim de Ciências Económicas – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A.J. Avelãs Nunes, Vol. LVII, 2014, Coimbra).

¹⁶ Com efeito, a despesa local poderá ser concretizada por formas muito diversas, integrando o conceito, a utilização de recursos financeiros locais com aquisições, a atribuição de subsídios, a concessão de benefícios de natureza tributária, o pagamento de indemnizações, etc.

agentes privados (pessoas singulares ou coletivas). Desde logo, não está vedada a possibilidade de entidades públicas serem contratadas por outras, para assegurar a satisfação das necessidades no âmbito da prossecução das atribuições destas, o que pode suceder numa dupla dimensão, seja na possibilidade de entidades públicas participarem (enquanto concorrentes ou candidatos) no âmbito de procedimentos de formação de contrato (mais ou menos abertos, como seja, respetivamente, o concurso público ou o ajuste direto)¹⁷ – ainda que com restrições –, seja no âmbito dos contratos não sujeitos a um procedimento prévio de formação do contrato, caso típico dos contratos *in-house*. É, inclusivamente, frequente municípios celebrarem contratos de prestação de serviços com empresas locais, através dos quais estas entidades aproveitam a capacidade instalada destas empresas consoante n.º 2 do artigo 36.º do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (PORTUGAL, 2012). Da mesma forma, a atividade contratual da Administração, não se esgota denominados nos contratos típicos, existem outras dimensões contratuais, como sejam os contratos inter-administrativos¹⁸ ou os contratos destinados à atribuição de subvenções¹⁹ (estes suscetíveis de serem celebrados

¹⁷ O Supremo Tribunal Administrativo, por acórdão de 25.03.2009, proferido no âmbito do Processo n.º 055/09, decidiu que “(a) participação de organismos públicos como concorrentes em concursos para adjudicação de prestação de serviços, mesmo quando eles têm «relações especiais» com a entidade adjudicante, não foi proibida no âmbito do princípio da transparência adotado no art. 8.º do DL n.º 197/99 e não se encontra qualquer disposição que revele uma idêntica intenção legislativa de antecipação de proteção do princípio da imparcialidade, pelo que é de concluir que se pretendeu restringir essa proteção através do princípio da transparência apenas nos concretos casos indicados.”

¹⁸ No âmbito das autarquias locais, constituem exemplo evidente desta realidade os contratos celebrados entre os municípios e as juntas de freguesia, através dos quais são, na terminologia legal, delegadas competências nestas últimas [al. k) do n.º 1 do artigo 25.º do regime jurídico das autarquias locais]. Já no âmbito das relações entre municípios e empresas locais, por aqueles detidas, os contratos-programa, destinados, designadamente, a cobrir, caso exista, o *deficit* de exploração decorrente da exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local.

¹⁹ Exemplo deste tipo de despesa contratual, entre outros, do mecanismo de apoio

com entidades públicas ou privadas²⁰).

Em tais situações, recorreremos ao conceito de “despesa local de contratual” por referência à circunstância de tais atos de despesa terem por base a celebração de contratos públicos com entidades terceiras, públicas ou privadas. A despesa contratual local, como sucede – por exemplo – quando os municípios a eles recorrem para a prestação de serviços jurídicos, de contabilidade ou de telecomunicações; para o fornecimento de combustíveis, de refeições ou de materiais de limpeza; ou para a execução de uma empreitada de obra pública²¹.

Este poder de realização de despesa local pela via contratual não é juridicamente desvinculado, encontrando-se, na verdade, fortemente condicionado e implicando a observância de um amplo conjunto de disposições legais presentes num variado conjunto de diplomas normativos. Destes resulta, com particular interesse para o presente escrito, a exigência de que os municípios tramitem dois procedimentos distintos, mas que se pressupõem reciprocamente: o procedimento de realização de despesa e o procedimento de contratação pública, conforme resulta evidenciado de modo particularmente claro no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de maio de 2006, proferido no âmbito do processo n.º 0213/06.

entre municípios e juntas de freguesia, previsto na al. j) do n.º 1 do artigo 25.º do regime jurídico das autarquias lo

²⁰ Exemplo desta realidade de despesa pública autárquica, os contratos-programa de desenvolvimento desportivo e os contratos de patrocínio desportivo, regulados pelo Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro.

²¹ Serão múltiplas as razões que determinam o recurso a estes expedientes pelos municípios, sendo de assinalar como razões preponderantes a crescente imposição de redução do número de trabalhadores e outros servidores públicos que prestam serviço nos municípios, para a execução das suas funções próprias, bem como, daquelas que lhes são delegadas, emergentes da crescente – e porventura imponderada, neste quadro de limitação da contratação de trabalhadores – delegação de atribuições da Administração Central nos municípios.

3 A RELAÇÃO ENTRE O PROCEDIMENTO DE REALIZAÇÃO DE DESPESA E O PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Como se disse, o poder de realização de despesa (contratual) local não é juridicamente desvinculado, encontrando-se, na verdade, fortemente condicionado e implicando a observância de um conjunto ordenado de atos legalmente dispostos em vista à concretização do ato de despesa. A sua disciplina jurídica, no casos dos municípios, resulta da articulação de um amplo conjunto de diplomas legais, nomeadamente, o Código dos Contratos Públicos – CCP (PORTUGAL, 2008), o Regime Jurídico das Autarquias Locais – RJAL (PORTUGAL, 2013), o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais – RFALEI (PORTUGAL, 2013), a Lei de Enquadramento Orçamental (PORTUGAL, 2015), o Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública (PORTUGAL, 1999), o Regime da Administração Financeira do Estado (PORTUGAL, 1992), o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (PORTUGAL, 2015), a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA (PORTUGAL, 2012), a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC (PORTUGAL, 1997) ou as leis do orçamento do Estado aprovadas em cada ano e os respetivos decretos-leis de execução orçamental.

A formação dos contratos (públicos) encontra-se sujeita a um conjunto de procedimentos que (grosso modo) são reunidos sob a designação “procedimento de contratação pública”. Este, destina-se a definir as regras e os mecanismos da fase de formação do contrato, tendo presente que o procedimento deve garantir que o contrato a celebrar, o seja (i) na salvaguarda de satisfação do interesse público subjacente ao contrato a celebrar e (ii) no respeito do princípio da boa administração (numa ótica de *good value for money*) e dos princí-

pios da transparência, igualdade e concorrência. É esta, pois, a lógica que está subjacente à procedimentalização da fase pré-contratual, nas aquisições da administração pública. E, nesta procedimentalização, assume cada vez mais preponderância, quer numa dimensão subjetiva, quer objetiva, o modo de autorização e controlo dos interesses financeiros. Efetivamente, para além da circunstância de se gerar uma relação umbilical entre o órgão competente para a decisão de contratar e o órgão competente para autorizar a despesa (obviamente, nos contratos geradores de despesa)²², desde logo, do ponto de vista subjetivo (da capacidade de determinado órgão de uma entidade adjudicante autorizar despesa), decorrem do CCP diversas limitações. Sem exaustividade, é exemplo desta dinâmica a limitação imposta nos n.ºs 4 e 5 do artigo 47.º do CCP que, respetivamente, limita (i) o preço base do procedimento aos “limites máximos de autorização de despesa do órgão competente para a decisão de contratar” e (ii) a possibilidade de não determinação de preço base à circunstância de “o órgão competente para a decisão de contratar não est[ar] sujeito a limites máximos de autorização de despesa ou ao regime de autorização de despesas”. É exemplo da dimensão objetiva, a alteração introduzida ao CCP em 2021 (em face da necessidade de acautelar a inflação entre o momento da preparação e aprovação das peças e o termo do prazo de apresentação das propostas), de possibilitar à entidade adjudicante, afastar a exclusão das propostas acima do preço base, desde que, entre outros requisitos a “decisão de autorização da despesa já habilite ou seja revista no sentido de habilitar a adjudicação por esse preço” [al. c) do n.º 6 do artigo 70.º do CCP].

Por sua vez, o “procedimento de despesa pública” pode ser

²² O n.º 1 do artigo 36.º do CCP é nesta matéria paradigmático, ao prever que “(o) procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última). Ou seja, o órgão competente para a decisão de contratar é o órgão competente para autorizar a despesa.

apreendido como um conjunto de fases típicas que, de um modo geral, deverão ser observadas no âmbito do procedimento de realização de despesa. Sem prejuízo dos desvios determinados pela particularidade dos casos, constituem fases típicas deste procedimento (ROCHA, 2019): (i) *a fase preparatória* – na qual será identificada determinada carência e o modo de a suprir, importando verificar a sua fundamentação e o respetivo enquadramento legal²³; (ii) *a fase de cabimentação* – não será verificada a existência no orçamento municipal uma dotação na qual possa ser enquadrada (qualitativa e quantitativamente) a despesa que se pretende efetuar (e, quando for o caso, obter a autorização para a libertação dos créditos)²⁴; (iii) *a autorização de despesa* – na qual deverá ser obtida junto do órgão legalmente competente para a realização da despesa, a qual apenas poderá ser concedida quando resultem cumpridas as exigências de conformidade legal, regularidade financeira e economia, eficiência e eficácia do gasto²⁵; (iv) *a fase de assunção de compromisso* – na qual a vontade despesista é manifestada (externalizada) junto dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços²⁶; (v) *a fase de processamento* – na qual é reconhecida obri-

²³ Em caso de ajuste direto, deverão ser apurados os valores já adjudicados ao fornecedor em vista nos últimos três anos, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

²⁴ Cfr. 13.º do RAFE: Em determinados casos, o ato despesista poderá resultar condicionado por uma condição suspensiva (mormente, um ato autorizativo a praticar por determinado órgão hierarquicamente superior) que autorize (liberte) as verbas em causa (17-19/RAFE)

²⁵ Conforme determina o n.º 1 do artigo 22.º do RAFE. Nos termos do n.º 2 deste artigo: a “conformidade legal” corresponde à prévia existência de lei que autorize a despesa; a “regularidade financeira” ao cumprimento da exigência de inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa. Por sua vez, o n.º 3 daquele artigo prevê que “na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”. Cfr. artigo 22.º do RAFE. Com pertinência, ver também o n.º 3 do artigo 52.º da LEO.

²⁶ A assunção de compromissos encontra a sua disciplina na LCPA (e no diploma que a densifica). Quanto à noção de compromissos – com uma redação ostensivamente débil –, prevê a al. a) do artigo 3.º da LCPA, que correspondem às “obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens

gação, mediante a sua inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos conforme art. 27º da RAFE (PORTUGAL, 1992); (vi) *a fase de liquidação* – na qual a obrigação resulta quantificada, possibilitando o pagamento subsequente’ conforme artigo 28º da RAFE (PORTUGAL, 1992); e (vii) *a autorização de pagamento e pagamento* – na qual é obtida permissão para o pagamento junto do órgão legalmente competente (o qual, segundo uma regra de segregação funcional não coincidirá com o órgão competente para a autorização da despesa) e, nessa sequência, o mesmo se concretiza, efetuando-se imediatamente o respetivo registo²⁷.

Tratando-se das fases “típicas” do procedimento de realização de despesa, poderão as mesmas, em função dos sujeitos e do objeto a que respeitem, sofrer desvios mais ou menos significativos. A este respeito, cumpre assinalar, pela sua pertinência e concretas consequências, que em determinados casos, a eficácia da despesa pública contratual poderá resultar condicionada pela respetiva sujeição ao regime de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, casos em que a não concessão de visto prévio inibirá os seus efeitos, conforme al c) do n.º 1 do artigo 2.º, al. c) do n.º 1 do artigo 5.º e artigos 44.º-ss todos previstos na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC (PORTUGAL, 1997). Com pertinência, a propósito dos

e serviços ou da satisfação de outras condições”, considerando-se assumidos “quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversa”. Para uma adequada compreensão do diploma (e, de um modo específico, sobre a assunção de compromissos) (ROCHA; GOMES, 2012).

²⁷ Cf. artigo 29.º do RAFE. Os quais serão realizados pelos meios e no prazo previstos nos artigos 30.º e 31.º do RAFE, dependendo a sua concretização da verificação da regularidade da situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento, nos termos do artigo 31.º-A do RAFE. Nos termos do n.º 3 deste artigo, quando aquela regularidade não se verifique, haverá lugar a uma retenção parcial do pagamento até ao limite de 25%, o qual será depositado à ordem do órgão de execução fiscal.

poderes de controlo do Tribunal de Contas.

Como se disse, os referidos procedimentos (apesar de autónomos) encontram-se interligados, o que em medida significativa se evidencia por uma coincidência na atribuição de determinadas competências para a prática de atos num e no outro. Ora, a decisão de contratar, corresponde a um ato jurídico unilateral emitido pelo município enquanto entidade adjudicante, que configurará o momento propulsor de um procedimento tendente a determinar com quem será celebrado um contrato (público) e as respetivas condições contratuais (OLIVEIRA, p.777).²⁸ Este momento genético do procedimento de contratação pública tem por subjacente as mesmas razões que resultam inerentes à fase propulsora do procedimento de realização de despesa: a identificação de uma carência que determina a necessidade de recorrer ao mercado para a aquisição de certos bens ou serviços.

4 AS REGRAS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS EM MATÉRIA DE AUTORIZAÇÃO DE DESPESA

Tal como se deixou exposto, as disposições relativas à autorização da despesa proliferam por diversa legislação, circunstância que acompanhada da sua nem sempre fácil apreensão, dificulta a atividade do “utilizador”²⁹. De resto, mesmo quando se perspectiva poder existir uma estabilização – formal e material – do quadro normativo nesta matéria, a realidade (muito) rapidamente o contraria. Esta dinâmica

²⁸ Exemplo na jurisprudência, cfr. Acórdão do TNA-N de 03.12.2021, proferido no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPRT.

²⁹ Acresce que, se verifica um tratamento indiscriminado das diversas realidades orgânicas e orçamentais, como se de uma mesma realidade se tratasse, aplicando de modo transversal regras de despesa pública contratual, por vezes demasiado formalistas e burocráticas, indistintamente a todas as entidades da administração local e da administração central, portanto, que não atendem à heterogeneidade das diversas entidades públicas e, concretamente, que dificultam a capacidade do seu cumprimento.

ficou, pois, evidente com a publicação do Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22.03.2011, que estabeleceu o “regime da autorização da despesa inerente aos contratos públicos a celebrar pelo Estado, institutos públicos, autarquias locais, fundações públicas, associações públicas e empresas públicas” e revogou as normas ainda em vigor do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho. As disposições revogadas do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, vieram a ser passados 20 dias da publicação do Decreto-lei n.º 40/2011, de 22.03.2011, parcialmente ripristinadas pela Resolução da AR n.º 86/2011, de 11/04.

Feito este enquadramento e sem prejuízo do que se deixará exposto a respeito do regime previsto no Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho (no que foi ripristinado), em termos competenciais, no que respeita aos municípios, determina o RJAM que:

- (i) Constitui competência da Câmara Municipal (al. f) do n.º 1 do artigo 33.º), aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba; e
- (ii) Constitui competência do Presidente da Câmara Municipal (al. f), g) e i) do n.º 1 do artigo 35.º): aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba; autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º; e autorizar o pagamento das despesas realizadas.

Como se compreenderá, os citados enunciados normativos apresentam-se incompletos, face às referências “cuja autorização de despesa lhe caiba” e “até ao limite estipulado por lei”. A sua integração deverá ser promovida por via da consideração do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, que determinam que:

- (i) A competência municipal para autorizar despesas com a locação e aquisição de bens e serviços será: até “30000 contos” (aproximadamente, € 150.000,00), dos presidentes de câmara (e, no caso dos conselhos de administração dos serviços municipalizados os respetivos conselhos de administração); sem limite, da câmara municipal;
- (ii) A competência para autorizar despesas com a realização de obras ou reparações por administração direta até ao valor de “30000 contos” (aproximadamente, € 150.000,00), será da câmara municipal, podendo o referido valor ser aumentado por deliberação da assembleia municipal.

Surge, no entanto, aqui uma dificuldade: o Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, tinha como âmbito objetivo, para o que interessa, a definição do regime “da realização de despesas públicas com *locação e aquisição de bens e serviços*”. No entanto, previa-se no artigo 4.º do referido diploma uma “Extensão do âmbito material”, aplicando-o “às *empreitadas de obras públicas*, com as necessárias adaptações e em tudo o que não contrarie o regime do respetivo contrato administrativo”, disposição esta que veio a ser revogada pelo Decreto-lei que aprovou o CCP. Assim, encontram-se as entidades abrangidas pelo âmbito subjetivo do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, desde 2008, sem norma definidora do órgão competente para a decisão de contratar, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de empreitada de obras públicas.

Por sua vez, as disposições citadas devem ser articuladas com o disposto: no n.º 3 do artigo 35.º do RJAL, que admite, em circunstâncias excecionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal, que o presidente da câmara pratique quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade; e com o disposto no n.º 2 do artigo

36.º do RJAL, que prevê que o presidente da câmara municipal pode delegar ou subdelegar as suas competências nos vereadores.

Finalmente, importa considerar, neste contexto, que, nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 e das als. a) e b) do n.º 3 do artigo 38.º do RJAL, presidente da câmara municipal e os vereadores podem delegar ou subdelegação no dirigente da unidade orgânica materialmente competente, as competências para: (i) autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º; (ii) autorizar o pagamento das despesas realizadas; (iii) autorizar a realização e o pagamento de despesas em cumprimento de contratos de adesão cuja celebração tenha sido autorizada e com cabimento no orçamento em vigor; e (iv) autorizar a realização de despesas até ao limite estabelecido por lei.

5 AS EXIGÊNCIAS ACRESCIDAS ASSOCIADAS À DESPESA PÚBLICA CONTRATUAL PLURIANUAL

Como é consabido, nas finanças locais vigora um princípio de anualidade, segundo o qual o orçamento das autarquias é anual (coincidindo o ano económico com o ano civil), embora inclua programas, medidas e projetos ou atividades que implicam encargos plurianuais (CANOTILHO; MOREIRA, P. 1104-1105, 2007)³⁰. Por assim ser, os atos cuja despesa se repercute em diferentes períodos orçamentais constituirão um desafio adicional, uma vez que não consumirão apenas as receitas previstas no orçamento vigente no ano em que são praticados, mas também o de outros que não foram ainda aprovados.

Ora, como teremos oportunidade de explicar, o estabelecimen-

³⁰ Cfr. al. g) do n.º 2 do artigo 3.º e artigo 9.º-A do RFALEI. Princípio este com respaldo no n.º 1 do artigo 166.º da Constituição, uma disposição que, pese embora expressamente reportada ao Orçamento do Estado, se deverá considerar extensível aos orçamentos das autarquias locais.

to de maiores condicionantes na realização de despesa plurianual, constitui traço comum a diferentes soluções, determinando, desta forma, um incremento do nível de adstrições em matéria de autorização de despesa e de assunção de compromissos plurianuais.

5.1 A noção de despesa pública plurianual

Constitui despesa pública plurianual, aquela que: dê lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização (n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho)

Determinante será, pois, o facto de os efeitos financeiros do ato de despesa se produzirem num exercício diferente daquele em que o mesmo foi praticado, implicando que verbas de orçamentos futuros venham a ser consumidas como sua consequência. Significa isto que será possível identificar despesa de carácter plurianual com uma amplitude temporal relativamente reduzida, bastando, para o efeito, que a sua constituição ocorra em momento próximo do termo do exercício e se alongue para lá dele, ainda que brevemente³¹.

5.2 A exigência de autorização na despesa pública plurianual

Estando em causa despesa pública plurianual, determina o legislador que a sua conformidade jurídica dependerá do cumprimento

³¹ Em termos semelhantes, as alíneas a) e b) do artigo 3.º do Regime Geral de Emissão e Gestão da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), distingue os conceitos de “dívida pública flutuante”, como aquela que é “contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”; e de “dívida pública fundada”, como aquela que é “contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”. As condições para a contração de dívida pública fundada serão mais exigentes do que aquelas que se colocam relativamente à dívida pública flutuante, entre outras razões, porquanto a primeira encontra-se sujeita ao controlo prévio do Tribunal de Contas, conforme determina a al. a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

de um momento autorizativo.

Com efeito, resulta das disposições articuladas do n.º 6 e n.º 1 do artigo 22.º e da al. d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, que, no caso dos municípios, a despesa plurianual estará dependente de autorização prévia da assembleia municipal (“respetivo órgão deliberativo”). Será assim, uma vez que se trata de despesa que uma vez concretizada, implicará a absorção de recursos dos orçamentos seguintes, exigindo-se, por isso, um reforço de democraticidade, mediante a participação do órgão deliberativo – ao qual caberá a aprovação dos orçamentos em cada ano.

Face aos constrangimentos que o referido regime acaba por colocar, o legislador consagrou (em resultado da articulação das disposições supramencionadas) soluções de flexibilização, determinando que a autorização individualizada ser dispensada, caso a despesa em questão: (i) resulte de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados³²; ou (ii) os seus encargos não excedam o limite de “2000 contos” (aproximadamente, €100.000,00) em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contração e o prazo de execução de três anos.

Sem prejuízo do que antecede, o legislador cuidou consagrar

³² Neste ponto, coloca-se a questão de saber quais instrumentos merecerão enquadramento nesta previsão normativa. No contexto local, existem (em abstrato) dois instrumentos de carácter plurianual: o plano plurianual de investimentos (PPI, integrado nas grandes opções do plano) e o quadro plurianual de programação orçamental (QPPO). Encontra-se estabilizado o entendimento de que a previsão de determinada despesa no âmbito do PPI dispensará a obtenção de autorização individualizada; no entanto, maiores reservas nos merecerá a possibilidade de o mesmo suceder relativamente ao QPPO, considerando que este é um instrumento que – pese embora tenha sido introduzido nas finanças locais em 2013 –, merece, ainda hoje, sérias dúvidas quanto à exigibilidade do seu cumprimento e aos exatos termos em que (se a primeira dúvida for respondida positivamente) deverá ser cumprido (SILVA, 2022). Inclino-nos, em todo o caso, para admitir que, em atenção ao nível de especificação exigida à inscrição de despesas neste instrumento (que, no essencial, se bastará com a definição de “limites para a despesa” – cfr. artigo 44.º do RFALEI), não beneficiará o mesmo de um nível de densidade que assegure o cumprimento da supramencionada condição.

um regime especial para atender às especiais circunstâncias que se associam às adjudicações concretizadas em momento próximo do termo do período orçamental em curso para produzirem os seus efeitos no início do período orçamental subsequente. Neste sentido, prevê o n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, que “dentro dos 60 dias anteriores ao fim do ano económico, podem ser efetuadas adjudicações de bens ou serviços ou celebrados contratos de arrendamento cujos efeitos se iniciem no começo do ano económico imediato”. Para o efeito, será cumulativamente exigido que: (i) a adjudicação / celebração do contrato tenha em vista despesa certa e indispensável; (ii) os encargos contraídos não excedam a importância de dois duodécimos da verba consignada a despesas da mesma natureza no orçamento do ano em que se fizer a adjudicação ou se celebrar o contrato; e (iii) seja devidamente declarado que no projeto de orçamento aplicável foi inscrita a verba adequada para suportar a despesa³³.

5.3. A exigência de autorização na assunção de compromissos plurianuais

Na sequência do programa de Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) estabelecido em 2011 entre Portugal, a União Europeia e o 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 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

³³ Nos termos do n.º 4 do citado artigo, esta declaração supre a informação de cabimento exigida no instrumento do contrato e obedece à condição do encargo vir a ser suportado pela correspondente verba do orçamento do ano económico imediato.

da assunção de compromissos e de soluções tendentes à redução dos pagamentos em atraso (ROCHA; GOMES, 2012).

Sem prejuízo de algumas dificuldades interpretativas emergentes da debilidade dos enunciados normativos que encerra, constitui hoje entendimento consolidado que a LCPA é aplicável de modo transversal e integral aos entes do subsector local – e assim, ao que nos interessa, para efeitos do presente artigo, aos municípios. As dificuldades colocaram-se, uma vez que o artigo 2.º - que prevê o âmbito subjetivo do diploma – estabelece no seu n.º 2 que “os princípios contidos na presente lei são aplicáveis aos subsectores regional e local, incluindo as entidades públicas reclassificadas nestes subsectores”, indiciando uma aplicação limitada (aos seus princípios) a tais entidades (ROCHA; GOMES, 2012; SILVA, 2022; GOMES, 2012; MARTINS, 2012).

Entre outras soluções de condicionamento e controlo da despesa pública, o diploma estabelece para as entidades que a ele se encontram sujeitas, uma exigência adicional para o respetivo procedimento de realização de despesa: a existência de “fundos disponíveis” (verbas existentes nos seus cofres ou que nele virão a estar disponíveis a curto prazo – por regra, 3 meses)³⁴. Por esta via, pretendeu o legislador corrigir as debilidades associadas a um controlo meramente orçamental, mormente o facto de a execução do lado da despesa não ser acompanhada da execução orçamental da receita³⁵.

³⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º e al. f) do artigo 3.º da LCPA. Não obstante a previsão do prazo de 3 meses na LCPA, as recentes leis do orçamento do Estado têm vindo a alargar aquele período de referência para 6 meses. A título de exemplo, cfr. n.º 1 do artigo 85.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Lei do Orçamento do Estado para 2022).

³⁵ Com frequência as entidades assumiam uma previsão orçamental irrealista da receita, a qual acabava por não se concretizar em sede de execução orçamental. O facto de se admitir a realização de despesa em função da existência previsão orçamental que assegurasse o seu cabimento, permitia que se gastasse em função de receita que acabava por não ser efetivamente cobrada, gerando desequilíbrios nas contas públicas. Com a introdução da LCPA, a realização da despesa resulta condicionada à existência de fundos disponíveis (já cobrados ou a cobrar num horizonte temporal relativamente curto), os quais são sucessivamente corrigidos em função dos gastos concretizados e da receita não concretizada.

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: (i) da existência de fundos disponíveis³⁶; (ii) da verificação da conformidade legal e regularidade da despesa³⁷; (iii) do registo no sistema informático de apoio à execução orçamental; e (iv) da emissão de número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

Contudo, à semelhança do que sucede com a autorização de despesa de carácter plurianual, também a assunção de compromissos plurianuais estará dependente de um ato autorizativo.

De acordo com a al. 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, o legislador faz depender a assunção de compromissos plurianuais de um pressuposto qualificado: a obtenção de uma autorização prévia³⁸.

³⁶ A propósito do cálculo dos fundos disponíveis, cfr. al. 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 (ROCHA, p. 13-16, 2012).

³⁷ 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.

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.

³⁸ 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.

Ora, no caso dos municípios, prevê a al. c) 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 municipal, quando envolvam entidades da administração local”. Nas situações descritas a assunção de compromissos estará dependente de uma intervenção pontual da assembleia municipal, a quem caberá pronunciar-se de modo específico sobre cada compromisso plurianual a assumir.

Trata-se, no essencial, também aqui, 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, a assembleia municipal, aprovar.

Sem prejuízo de quanto antecede, como solução de flexibilização, o legislador acabou por estabelecer dois desvios ao regime geral de autorização prévia aplicável à assunção de compromissos plurianuais:

- (i) Consagrou a possibilidade de a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ser concedida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano (GOP)³⁹. 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 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”⁴⁰. Trata-se, aliás, de uma possibilidade que

³⁹ Trata-se de um instrumento financeiro previsionar municipal a aprovar pela assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, aquando da aprovação do orçamento, que se desdobra nas atividades mais relevantes e no plano plurianual de investimentos (PPI). Cfr. al. e) do n.º 1 do artigo 26.º do RFALEI.

⁴⁰ Todavia, o n.º 2 do artigo excetua tal possibilidade quando a reprogramação dos

se aproxima daquela que resulta prevista na al. 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”.

(ii) Consagrou a possibilidade de delegação no presidente da câmara da competência autorizativa para a assunção de compromissos plurianuais. Com efeito, prevê o n.º 3 do artigo 6.º da LCPA que tal poderá suceder quando o valor do compromisso plurianual seja 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, ou seja: “20000 contos” (aproximadamente, € 100.000,00).

5.4 O impacto da plurianualidade dos contratos no Código dos Contratos Públicos

Finalmente, importa considerar que, reconhecendo o impacto da plurianualidade dos contratos na gestão adequada dos dinheiros públicos, o CCP introduziu como mecanismo adicional de controlo, a obrigação verter para os contratos informação relativa ao carácter plurianual da despesa contratual.

Por conseguinte, na al. h) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP prevê-se que “(f)az parte integrante do contrato, quando este for reduzido a escrito, um clausulado que deve conter [...] (s)e for o caso, a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao contrato, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, *no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução* ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa”.

O incumprimento desta obrigação, tem um impacto contun-

compromissos plurianuais implique um aumento de despesa.

dente, pois, nos termos do disposto no n.º 7 do mesmo artigo, se prevê que “são nulos os contratos a que falte algum dos elementos essenciais referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, salvo se os mesmos constarem dos documentos identificados no n.º 2”. Bem se compreende esta opção do legislador, pois sendo a celebração contrato o momento de exteriorização final da vontade das partes em contratar, além desta obrigação constituir um momento de controlo interno, constitui (ou, pelo menos, facilita) um momento de controlo externo⁴¹.

REFERÊNCIAS

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. I. 4.^a Ed. Coimbra Editora: 2007.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia de Autonomia Local**. Estrasburgo, 15 dez. 1985.

GOMES, Noel. A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações. In.: **Revista de Direito Regional e Local**. N 19. julho/setembro, 2012

GOMES, Noel, SILVA, Hugo Flores da. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, cfr., 47-56. In.: DGAL, **Manual de apoio à aplicação da LCPA no subsector da administração local**, 2012, 13-16.

MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira; CHACIM, Ana Rita. 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. 1. 2012.

⁴¹Esta capacidade de controlo externo é almejada pela obrigação de publicação dos contratos, nos termos do disposto no artigo 465.º do CCP e da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro (que regula o Funcionamento e Gestão do Portal dos Contratos Públicos - «Portal Base»), sendo a sua publicação, aliás, no caso de contratos celebrados na sequência de procedimento de consulta prévia ou ajuste direto, condição de eficácia do contrato (n.º 3 do artigo 127.º do CCP).

OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das Autarquias Locais**. 2. ed., Coimbra Editora: 2013.

OLIVEIRA, Mário Esteves de, OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. **Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública**. Almedina, 777.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (CRP)**. Assembleia Constituinte: Lisboa, 1976.

PORTUGAL. **Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto de 2012**, aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.os 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011. Lisboa: 2012.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 18/2008**, de 29 de janeiro de 2008, aprova o Código dos Contratos Públicos – CCP. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa, 2008.

PORTUGAL. **Lei n.º 75/2013**, de 12 de setembro de 2013, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico - RJAL. Assembleia da República: Lisboa, 2013.

PORTUGAL. **Lei n.º 73/2013**, de 3 de setembro de 2013 estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais – RFALEI. Assembleia da República: Lisboa, 2013.

PORTUGAL **Lei n.º 151/2015**, de 11 de setembro de 2015 aprova a Lei de Enquadramento Orçamental. Assembleia da República: Lisboa, 2015.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 197/99**, de 8 de junho de 1999 transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas n.os 592/50/CEE, do Conselho, de 18 de Junho, 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, e 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro,

e estabelece o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços. Lisboa, 1999.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 155/92**, de 28 de julho de 1992 estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado. Lisboa, 1992.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 192/2015**, de 11 de setembro de 2015, estabelece o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. Lisboa, 2015.

PORTUGAL. **Lei n.º 8/2012**, de 17 de março de 2012, procede sobre a quarta alteração à 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. Lisboa, 2012.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 127/2012**, de 28 de julho de 2012 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. Ministério das finanças: Lisboa, 2012.

PORTUGAL. **Lei n.º 98/97**, de 26 de agosto de 1997, dispõe sobre a Organização e Processo do Tribunal de Contas – *LOPTC*. Lisboa: 1997.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito da Despesa pública**. Alameda: 2019.

ROCHA, Joaquim Freitas da, GOMES, Noel, SILVA, Hugo Flores da. **Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso**. Coimbra Editora: 2012.

SILVA, Hugo Flores da. O quadro plurianual de programação orçamental dos municípios. In.: **Revista das Assembleias Municipais e dos Eleitos Locais**. N.º 23. Jul-set. 2022.