



27 de Fevereiro de 2012

O REGIME DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2012

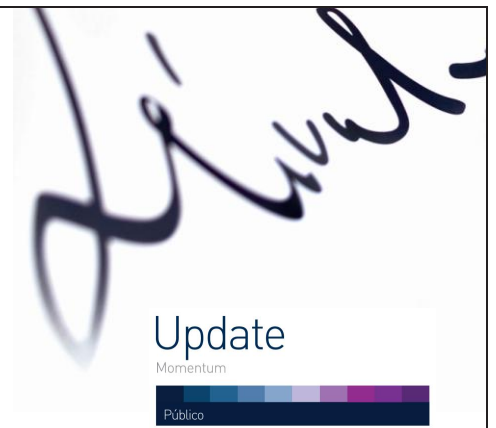
Introdução

O Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, que regula a execução do Orçamento do Estado para 2012, aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, veio estabelecer um regime particularmente rigoroso quanto à gestão dos dinheiros públicos, o que em si mesmo não constitui qualquer surpresa, tendo em conta a necessidade de cumprimento das metas orçamentais fixadas no Programa de Assistência Económica e Financeira.

No entanto, o regime constante daquele Decreto-Lei suscita, em diversos pontos, dúvidas quanto ao exacto sentido das respectivas disposições, podendo mesmo, quanto a alguns aspectos, levantar dúvidas sobre a sua compatibilidade com a Constituição.

Na impossibilidade de oferecermos aqui uma visão completa ou desenvolvida do referido diploma legal, vamos abordar apenas dois aspectos que, pela sua importância prática ou pelas dúvidas que suscitam, justificam especial atenção. São eles *(i)* o regime da unidade de tesouraria e *(ii)* o regime da assunção de compromissos.

O regime da unidade de tesouraria

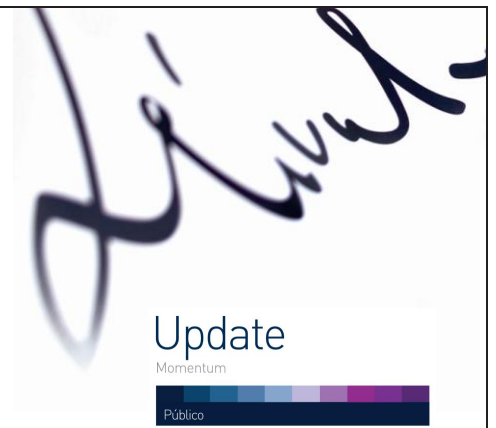


Nos termos do artigo 89.º da mencionada Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, a sujeição ao regime da unidade de tesouraria significa, no essencial, que toda a movimentação de fundos deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (“IGCP”).

As entidades obrigadas devem fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo mensal, nos serviços on-line da Direcção-Geral do Orçamento (“DGO”), do saldo, no final do mês, dos depósitos e aplicações junto do IGCP, por um lado, e das instituições bancárias, por outro, identificando ainda as receitas próprias arrecadadas, bem como as disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respectivos rendimentos auferidos (artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro).

Note-se que *(i)* o incumprimento do regime da unidade de tesouraria constitui fundamento para a retenção de transferências orçamentais e que *(ii)* as receitas de todas as aplicações financeiras efectuadas em violação do princípio da unidade de tesouraria revertem para o Estado (artigo 89.º, n.ºs 5 e 8, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro). Acresce que a sujeição ao regime da unidade de tesouraria parece implicar também a utilização obrigatória do cartão “Tesouro Português” para efectuar pagamentos por via electrónica e através de cartão de crédito, com a correspondente proibição de utilização de cartões de crédito emitidos pela banca comercial.

No entanto, pode duvidar-se da constitucionalidade da aplicação deste regime a entidades de natureza privada reclassificadas para os efeitos da contabilidade pública, na medida em que o mesmo seja considerado desproporcionadamente restritivo do princípio da autonomia privada (indirectamente tutelado, nomeadamente, por via da protecção da iniciativa privada) ou lesivo do direito de propriedade, entendendo este direito em termos amplos e de modo a abranger todas as situações jurídico-privadas com conteúdo ou relevância patrimonial. Uma situação de lesão da propriedade privada poderá suscitar-se, nomeadamente, quando a sujeição ao regime da unidade de tesouraria determine um acréscimo de despesas ou a frustração de vantagens ou rendimentos que, de outro modo, poderiam ser obtidas.



Aliás, mesmo não estando em causa entidades privadas, mas entidades públicas não inseridas na administração indirecta do Estado – designadamente, as instituições do ensino superior –, poderá razoavelmente duvidar-se da compatibilidade da sujeição a este regime com a respectiva autonomia constitucional.

O regime de assunção de compromissos pelas entidades públicas

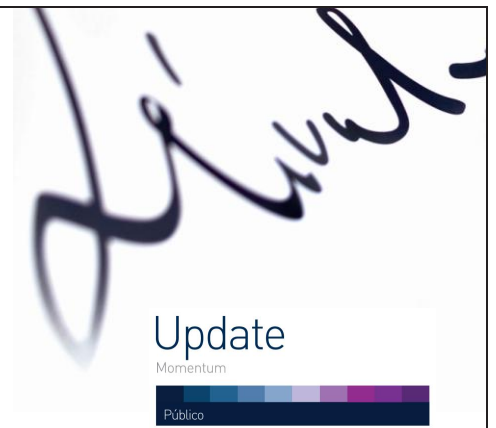
De diversos locais do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, ressalta uma especial preocupação com a assunção de compromissos, sendo este diploma legal completado, nesta matéria, pela Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, entretanto publicada.

Na verdade, logo nos seus artigos 4.º e segs., o Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, estabelece um conjunto de disposições aplicáveis à assunção de compromissos pelas entidades públicas, disposições estas aplicáveis ao sector público administrativo estadual, às entidades públicas integrantes do Serviço Nacional de Saúde e mesmos aos subsectores regional e local (cf. artigo 3.º).

Assim, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, todas estas entidades devem determinar os fundos disponíveis até ao 5.º dia útil de cada mês, definindo a lei o que deve entender-se por fundos disponíveis – cf. artigo 82.º, n.º 6, e artigo 3.º, alínea f), da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro.

Este dado é relevante porque, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito legal, os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis, sendo que a observância deste limite será objecto de escrutínio (i) pela DGO, quanto às entidades integradas nos subsectores da Administração Central e da Administração Regional, (ii) pela Administração Central do Sistema de Saúde, quanto às entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde, e (iii) pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, quanto às entidades que integram o subsector da Administração Central – cf. artigo 4.º, n.º 5.

A assunção de compromissos depende ainda da verificação de diversas condições, a saber: (i) verificação



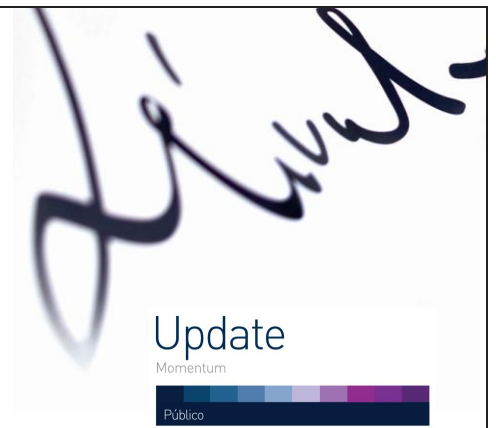
da conformidade legal da despesa, (ii) registo no sistema informático de apoio à execução orçamental e (iii) emissão de um número de compromisso válido e sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente – cf. artigo 4.º, n.º 3.

O incumprimento do regime da assunção de compromissos e, em geral, da legislação relativa à execução orçamental gera responsabilidade financeira, nos termos da lei, e é causa de retenção de montante igual ao da infracção até ao limite de um duodécimo da dotação orçamental, ou da transferência do Orçamento do Estado, subsídio ou adiantamento para a entidade incumpridora (cf. artigo 6.º, n.º 1).

Este regime é depois completado e densificado pelos artigos 82.º e segs. do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, destinados a vigorar transitoriamente e entretanto já caducados e substituídos pela Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro.

Desta Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, e entre múltiplos aspectos, chamamos aqui a atenção para os seguintes:

- a) Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, as entidades integrantes dos subsectores regional e local ficam sujeitas aos *princípios* constantes da mesma;
- b) Nos termos do n.º 3 do artigo 5.º, são nulos os contratos ou as obrigações subjacentes aos documentos que titulem a assunção de um compromisso sem menção do número de compromisso válido gerado pelos sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental;
- c) Na hipótese referida na alínea anterior, os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respectivo pagamento ou qualquer direito ao ressarcimento – cf. artigo 9.º, n.º 2;
- d) No entanto, os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação desta Lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, respondendo pessoal e solidariamente perante os agentes económicos quanto aos danos por estes incorridos – cf.



artigos 9.º, n.º 4, e 11.º, n.º 1.

Como facilmente se intui, além de dificuldades de aplicação prática, os aspectos acima identificados suscitam muitas dúvidas quanto ao exacto âmbito de aplicação subjectiva desta Lei e sobre a constitucionalidade de algumas das soluções adoptadas, que podem pôr em causa *(i)* a autonomia constitucional de determinadas entidades públicas, *(ii)* o princípio constitucional da responsabilidade civil dos poderes públicos, *(iii)* o direito de propriedade ou, mais amplamente, a protecção patrimonial dos agentes económicos e *(iv)* a tutela da respectiva confiança legítima na actuação do Estado e das entidades administrativas.

Conclusão

Como decorre desta breve incursão no Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, e na Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, é de temer que alguma incerteza jurídica acabe por constituir um escolho adicional à já muito exigente e difícil tarefa de rigoroso cumprimento do Orçamento do Estado para 2012.

Longe de poderem ser considerados de aplicação linear e inequívoca, estes diplomas legais vão exigir a atenção e o cuidado não apenas dos titulares de cargos dirigentes, mas também dos advogados e juristas, com vista à correcta determinação do sentido das suas normas e até, nalguns aspectos, à sua compatibilização com os parâmetros constitucionais pertinentes.

Rui Cardona Ferreira

rcf@servulo.com

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

A presente publicação da Sérvulo & Associados tem fins exclusivamente informativos. O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de relação entre advogado cliente. A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Sérvulo & Associados.

Rua Garrett, n.º 64 1200-204 Lisboa - Portugal Tel: (+351) 21 093 30 00 Fax: (+351) 21 093 30 01/02
geral@servulo.com www.servulo.com