

# DIREITO REGIONAL E LOCAL

20

OUTUBRO  
DEZEMBRO  
2012

N.º 20 Outubro/Dezembro 2012

€20,20

ISSN: 1646-8392

**03** | Nota de Abertura

## Artigos

**05** | A Proposta de Lei n.º 104/XII: uma perspetiva geral

*Fernanda Paula Oliveira*

**15** | Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)

*Carlos José Batalhão*

**27** | Da admissibilidade de realização de uma pluralidade de operações urbanísticas numa unidade de execução

*João Miranda*

**37** | Principais consequências da violação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso

*Hugo Flores da Silva*

## Informação de Jurisprudência

**49** | Julho/Setembro de 2012

*Maria João Antunes*

*José António Barreto Nunes*

*José F. F. Tavares*

*Maria Cristina Gallego dos Santos*

*Carlos Carvalho*

**67** | Résumés/Abstracts

Cejur  
Centro de  
Estudos Jurídicos do Minho

NEDAL  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE DIREITO DAS AUTONOMIAS LOCAIS

# Principais consequências da violação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso

## I. Enquadramento

A Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), avoca a regulamentação da assunção de compromissos e dos pagamentos em atraso de um conjunto de entidades que integram o seu âmbito subjectivo de aplicação, mediante a instituição de um amplo complexo normativo de natureza material e processual disciplinador daquelas matérias<sup>(1)</sup>. Ora, a consagração de um arsenal normativo tendente a disciplinar a assunção de compromissos e os pagamentos em atraso não teria o seu efeito útil garantido sem a estatuição de um conjunto de consequências jurídicas associadas à sua violação, susceptíveis de desincentivarem o seu incumprimento.

As consequências previstas podem ser de natureza objectiva, produzindo os seus efeitos directamente sobre os actos praticados em desconformidade com a LCPA, ou de natureza subjectiva, atingindo com os seus efeitos as entidades que assumam os compromissos desconformes, os agentes responsáveis pela sua assunção ou, ainda, os próprios sujeitos perante os quais os compromissos sejam desconformemente assumidos<sup>(2)</sup>.

(1) Sobre o diploma, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES e HUGO FLORES DA SILVA, *A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, Coimbra, em publicação; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, "A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (breve enquadramento)", in *Direito Regional e Local*, n.º 18, Abril/Junho de 2012, pp. 25-31; NOEL GOMES, "A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações", in *Direito Regional e Local*, n.º 19, Julho/Setembro de 2012, pp. 42-53; e JOÃO CARVALHO e SANDRA CUNHA, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso Explicada*, Edições IPCA, 01, Barcelos, 2012.

(2) Da prática de actos financeiros ilegais ou irregulares, po-

Será esta a estrutura seguida na exposição das principais consequências da violação da LCPA.

## II. Consequências objectivas

São consequências jurídicas de natureza objectiva aquelas em que é operado um desvalor jurídico relativamente ao acto praticado em desconformidade com as normas jurídicas que o disciplinam. Neste âmbito, o n.º 3 do art. 5.º prevê a obrigatoriedade das entidades sujeitas à LCPA de disporem de sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento que emitam um número de compromisso válido e sequencial, a ser reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, e que, quando assim não seja, os contratos celebrados ou as obrigações que lhe correspondam serão, para todos os efeitos, nulos. Em termos sumários, podemos qualificar esta invalidade como uma nulidade atípica<sup>(3)</sup> que (i) produz efeitos originariamente; (ii) é susceptível de sanção

derão resultar dois tipos de consequências genéricas: "no plano do valor jurídico do acto, a sua inexistência, invalidade, ineficácia ou mera irregularidade, qualquer que seja a forma que uma ou outra venham a assumir"; "no que se refere ao agente que o praticou, ou outros com ele relacionados e à ilicitude do acto, colocam aquele em situação de estar sujeito a diversas sanções ou investido em obrigações diversas, resultantes da violação da lei". Cfr. ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007, p. 479.

(3) A reiterada emergência de nulidades atípicas vem sendo assinalada na doutrina, cfr. RAQUEL CARVALHO, *As Invalidades Contractuais nos Contratos Administrativos de Solicitação de Bens e Serviços*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 92 e segs., e HEINRICH EWALD HÖRSTER, *A Parte Geral do Código Civil Português – Teoria Geral do Direito Civil*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 517.

por via de uma declaração judicial <sup>(4)</sup>; e (iii) em relação à qual não se verificam os efeitos restitutivos que, em abstracto, se associariam ao regime de invalidade em análise.

Para além do regime descrito, o Decreto-Lei (DL) de Regulamentação da LCPA <sup>(5)</sup>, no n.º 3 do seu art. 7.º, alarga o âmbito das invalidades a considerar ao prever que *“sob pena da respectiva nulidade [...] nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente”*. Referindo a nulidade dos compromissos, a norma não esclarece de que forma é que a mesma poderá afectar os contratos celebrados <sup>(6)</sup>. Para além disso, fica por esclarecer se às demais invalidades é aplicável o regime da LCPA, enunciado *supra*, para a assunção de compromissos sem identificação do emitente e emissão e aposição do indispensável número de compromisso.

No que respeita aos demais actos e contratos desconformes com o preceituado na LCPA, nada se prevendo em sentido diverso, os desvalores jurídi-

<sup>(4)</sup> Nos termos do n.º 4 do art. 5.º, *“a nulidade prevista no número anterior pode ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e interesses privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé”*. A redacção actual da norma foi introduzida pela Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio, que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, Lei do Orçamento do Estado para 2012. No essencial, aquele normativo consagra uma aproximação ao regime previsto no n.º 4 do art. 283.º do Código dos Contratos Públicos, que estabelece uma *“válvula de escape”* à aplicação do regime de anulabilidade previsto no n.º 2 do mesmo artigo. Sobre a referida norma, cfr. JOÃO PACHECO DE AMORIM, *“A invalidade e a (in)eficácia do contrato administrativo no Código dos Contratos Públicos”*, in *Estudos de Contratação Pública – I*, Organização: PEDRO GONÇALVES, CEDIPRE, Coimbra Editora, 2008, p. 650. Neste caso, estamos perante uma nulidade e não uma anulabilidade, pelo que, atenta a impropriedade originária de efeitos jurídicos, a referida sanção pressuporá que sejam operados efeitos constitutivos retroactivamente.

<sup>(5)</sup> Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.

<sup>(6)</sup> Isto é, se estamos perante uma invalidade originária do contrato, uma invalidade derivada ou se nem sequer importa a invalidade do mesmo.

cos produzidos serão os decorrentes dos regimes gerais de invalidade respectivamente previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP) e no Código do Procedimento Administrativo (CPA), no âmbito dos quais a anulabilidade será a regra e a nulidade a excepção <sup>(7)</sup>.

### III. Consequências subjectivas

Após a identificação e análise sumária das consequências objectivas, tratemos das consequências subjectivas, que são produzidas relativamente aos sujeitos que assumam comportamentos desconformes com o preceituado na LCPA. Estas podem configurar (i) consequências subjectivo-institucionais, projectando-se em relação às entidades públicas envolvidas; ou (ii) consequências subjectivo-individuais, projectando-se em relação aos sujeitos individuais em causa, os agentes administrativos ou mesmo os agentes económicos envolvidos.

#### A. Consequências subjectivo-institucionais

##### 1. Redução dos fundos disponíveis

A redução dos fundos disponíveis é uma consequência jurídica subjectivo-institucional aplicável às entidades que aumentem o montante dos pagamentos em atraso durante a vigência da LCPA (n.ºs 3 e 4 do art. 8.º da LCPA). Trata-se de uma consequência dirigida às entidades que violem o preceituado no art. 7.º da LCPA <sup>(8)</sup>, que estatui que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso <sup>(9)</sup>. Aumentando o montante dos pagamentos

<sup>(7)</sup> Cfr. arts. 133.º e segs. do CPA e 283.º e segs. do CCP.

<sup>(8)</sup> O artigo também dispõe sobre as consequências jurídicas associadas ao facto de as entidades sujeitas àquele diploma terem pagamentos em atraso, à data de 31 de Dezembro de 2011. Por não constituírem casos de violação das normas da LCPA, a sua análise nesta sede ficará prejudicada.

<sup>(9)</sup> As flutuações mensais não relevarão para aquele efeito, uma vez que apenas será considerado o último dia do mês anterior ao mês em que se afere dos pagamentos em atraso. Cfr. art. 14.º do DL de Regulamentação da LCPA.

em atraso, os fundos disponíveis serão reduzidos através de dois mecanismos distintos.

O primeiro mecanismo consiste numa restrição de natureza qualitativa ao montante dos fundos disponíveis a considerar para a assunção de compromissos, operando por via da exclusão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes<sup>(10)</sup>. Tal opção legislativa não resulta isenta de críticas: (i) a consequência será tanto mais gravosa quanto maior for a relevância daquela específica tipologia de receita no orçamento das entidades em causa<sup>(11)</sup>; (ii) apesar de não serem aumentados ou serem diminuídos os pagamentos em atraso, não se prevê que os quantitativos excluídos sejam afectados ao cumprimento dos pagamentos em atraso; (iii) trata-se de um mero adiamento da qualificação de certos valores como fundos disponíveis, bastando que deixe de ser considerada receita a cobrar e passe a configurar receita cobrada para passar a estar incluída no cálculo dos fundos disponíveis. O segundo mecanismo consiste na instituição de um requisito qualificado para que as entidades que aumentem o volume dos seus pagamentos em atraso possam beneficiar do aumento temporário e excepcional dos fundos disponíveis, uma vez que passa a ser exigida a obtenção de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças<sup>(12)</sup>. Opção que também será criticável, pois a consequência prevista não será aplicável às entidades pertencentes ao subsector da administração

<sup>(10)</sup> Cfr. alínea a) do n.º 3 do art. 8.º.

<sup>(11)</sup> As autarquias locais serão o exemplo de uma categoria de entidades que poderão ser fortemente atingidas pela referida consequência jurídica. Para além disso, a gravidade da medida em análise poderá condicionar drasticamente a gestão corrente das entidades em causa, podendo mesmo pôr em causa a prossecução das atribuições locais. Nessa medida, não podemos deixar de manifestar algumas reservas quanto à compatibilização da medida em causa com o princípio da autonomia local e, em consequência, quanto à sua conformidade constitucional. Sobre o referido princípio, cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho –, Braga, 2009, pp. 21 e segs.; JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 27 e segs.; e ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 211 e segs. e pp. 286 e segs.

<sup>(12)</sup> Cfr. alínea b) do n.º 3 do art. 8.º.

central, directa ou indirecta, Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, visto que as mesmas já estariam, à partida, sujeitas a tal condição para a obtenção daquele aumento. Assim, só as entidades da administração regional e da administração local serão afectadas pelo preceituado no normativo em análise, passando a competência para a autorização prévia a caber ao membro do Governo responsável pelas finanças<sup>(13)</sup>.

Por fim, importa salientar que a manutenção desta consequência depende da subsistência do pressuposto do aumento dos pagamentos em atraso, visto que, nos termos do n.º 4 do art. 8.º, sendo retomando o valor dos pagamentos em atraso anterior ao momento em que se verificou a violação do art. 7.º, cessará a consequência jurídica de redução dos fundos disponíveis.

## 2. Realização de auditorias

As entidades ficam sujeitas a realização de auditorias<sup>(14)</sup> periódicas (art. 12.º), quando: sejam violadas disposições da LCPA ou sejam apresentados riscos acrescidos de incumprimento. As auditorias constituem uma forma de controlo financeiro<sup>(15)</sup> e a sua realização será da competência da Inspecção-Geral de Finanças (IGF)<sup>(16)</sup> e da inspecção sectorial respectiva. Quando a sujeição às mesmas resulte de uma directa violação das normas da LCPA, a determinação dos seus destinatários não

<sup>(13)</sup> Legítimas dúvidas podem ser levantadas quanto à conformidade constitucional da consequência analisada, já que a subordinação da referida decisão, de gestão corrente das entidades referidas, a uma decisão da administração central poderá atentar de forma directa contra os princípios da autonomia regional e local, respectivamente.

<sup>(14)</sup> Sobre o conceito, cfr. OECD, EUROPEAN UNION, *Sigma External Audit & Financial Control Glossary*, disponível em [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>(15)</sup> No caso, um controlo financeiro, entendido como “o conjunto de acções destinadas a confrontar uma acção ou actividade (controlada) com os seus objectivos, metas ou resultados e com os princípios e regras a que deve obedecer”. Cfr. ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, “O controlo da administração pública em Portugal”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 19/20, Julho/Dezembro de 1993, Tomo I, pp. 127 e segs.

<sup>(16)</sup> Sobre a missão da IGF, cfr. arts. 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de Abril.

levantará problemas de maior, individualizando-se o sujeito violador <sup>(17)</sup>. Mais problemática será, contudo, a identificação das entidades sujeitas no caso de existirem riscos acrescidos de incumprimento. Por imperativos de praticabilidade, deverá ser operado um juízo geral e abstracto, com o propósito de erigir certos critérios como capazes de indiciarem a existência de riscos acrescidos de incumprimento. Identificados os critérios, a identificação das entidades dependerá, exclusivamente, do facto de as mesmas os cumprirem.

No que respeita ao âmbito temporal da realização das auditorias, apesar de prevista a periodicidade das mesmas, não é identificado o lapso temporal pelo qual as mesmas hão-de perdurar, ficando por esclarecer se estamos perante uma consequência jurídica temporalmente delimitada no tempo, ou se deverão ser realizadas *ad eternum* <sup>(18)</sup>. Acresce que a norma não clarifica o âmbito objectivo das auditorias a realizar, ficando por saber se abrangem de forma exclusiva a verificação da conformidade da assunção de compromissos, perante o disposto na LCPA, ou se o seu âmbito extravasa, e em que medida, aquelas matérias.

<sup>(17)</sup> Ainda assim, para que sejam realizadas as auditorias referidas, importará garantir o registo dos incumprimentos e das entidades incumpridoras. “Para efeitos da aplicação deste artigo e do n.º 6 do art. 4.º do DLEO [Decreto-Lei de Execução Orçamental], as entidades mencionadas no n.º 5 desse artigo, devem reportar, até ao dia 20 de cada mês, ao responsável pela área das finanças e à respectiva tutela as situações de incumprimento das normas previstas nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo. A DGO publica mensalmente no seu website, até ao final do mês, a lista das entidades incumpridoras e a natureza do incumprimento”. Cfr. DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO, *Manual de procedimentos, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso*, versão 1.0, 05.03.2012, p. 13. Cfr. também, n.º 6 do art. 6.º do DL de Regulamentação da LCPA.

<sup>(18)</sup> Se, relativamente às entidades sujeitas à realização de auditorias por via dos riscos acrescidos de incumprimento, parece fazer sentido que tal risco constitua condição da manutenção de tal consequência jurídica, caso em que, deixando de existir risco acrescido, deixariam de realizar-se auditorias, já, no que respeita à realização das auditorias em virtude da violação directa de disposições da LCPA, tal raciocínio não poderá ser mantido, na medida em que as violações em causa estarão delimitadas no tempo. Não se prevendo, nestes casos, a cessação da realização das auditorias, não resta senão considerar que, a partir do momento em que se verifique a dita violação, a realização periódica das auditorias será uma consequência jurídica insusceptível de cessação.

Importa ainda convocar o preceituado no n.º 6 do art. 7.º do DL regulamentador, quando o mesmo prevê que o incumprimento do disposto nos seus n.ºs 1 a 3 será comunicado, pelas entidades referidas no seu n.º 5 <sup>(19)</sup>, aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da respectiva tutela, para efeitos de eventual auditoria, a cargo da Inspeção-Geral de Finanças ou da inspecção sectorial, em função da gravidade ou da materialidade da situação <sup>(20)</sup>, e à DGO, para efeitos de publicação mensal da lista das entidades incumpridoras e da natureza do incumprimento. Assim, ao contrário da LCPA, que prevê a realização de auditorias como consequência automática das suas disposições, no DL de Regulamentação é meramente eventual e em casos delimitados. Fica, assim, por perceber se a norma do DL vem estabelecer um regime específico para os casos que expressamente disciplina ou se comporta uma restrição objectiva ao regime do art. 12.º da LCPA.

### 3. Aplicação de multas

A última das consequências jurídico-subjectivas de natureza institucional depende da adesão aos programas de assistência económica. Não encontrando previsão no texto da LCPA, resulta, exclusivamente, prevista no seu DL de Regulamentação, que estatui, no n.º 1 do seu art. 22.º, que a “adesão a programas de assistência económica suspende, até à sua conclusão, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no art. 8.º da LCPA”. Ainda que se verifiquem pagamentos em atraso, à data de 31 de Dezembro de 2011, ou se verifique um aumento do valor dos pagamentos em atraso na vigência da LCPA, as consequências previstas naquele artigo para o cálculo do montante dos fundos disponíveis não serão aplicáveis. Tal não significa, contudo, que não advenham

<sup>(19)</sup> São elas: a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), as Direcções de Finanças Regionais, a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), a Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.).

<sup>(20)</sup> Um conceito sobremaneira indeterminado, ao qual poderão associar-se dificuldades interpretativas e, necessariamente, aplicativas.

quaisquer consequências do aumento dos pagamentos em atraso, pois serão aplicadas multas <sup>(21)</sup>, caso se verifique, no decurso do programa de assistência económica, um aumento do valor global dos pagamentos em atraso.

As multas aplicáveis têm periodicidade mensal e natureza progressiva. No primeiro mês, o valor da multa será fixado em 1% do acréscimo global de pagamentos em atraso relativamente ao valor mais baixo verificado desde a adesão ao programa. Caso se mantenha o aumento referido por mais de um mês, em cada um dos meses subsequentes a multa será, progressivamente, agravada em 0,5% até ao limite máximo de 3%. No entanto, a aplicação das multas dependerá de uma condição suspensiva, só se aplicando quando perfaçam um montante global mínimo de €500 <sup>(22)</sup>. A competência para a sua aplicação cabe às entidades de acompanhamento sectorial e o destino das receitas obtidas constitui receita geral do Estado <sup>(23)</sup>.

<sup>(21)</sup> Cfr. n.º 2 do art. 22.º do DL de Regulamentação. A disciplina das multas resulta dos n.ºs 3 a 6 daquele artigo.

<sup>(22)</sup> Coloca-se a questão de saber o que acontece às multas com aplicação suspensa, quando deixar de se verificar o aumento do valor global dos pagamentos em atraso. Na hipótese de novo aumento, a contagem do valor das multas regressará a zero? Ou será retomado o montante cuja aplicação se encontrava suspensa?

<sup>(23)</sup> Cfr. n.ºs 5 e 6 do art. 22.º do DL de Regulamentação. Embora sejam qualificadas como "multas", não podemos deixar de questionar a sua natureza jurídica. Será uma forma de responsabilidade financeira, por estar em causa a reacção a comportamentos desconformes com normas jurídicas de natureza financeira. Esta, no entanto, desdobra-se num complexo de responsabilidades de diferente natureza, de entre as quais se destacam como casos de aplicação de multas: a responsabilidade criminal e a responsabilidade financeira em sentido estrito, de natureza sancionatória. Naqueles casos, a sua aplicação compete a órgãos de natureza jurisdicional. Já a consequência em análise não corresponde ao exercício de uma actividade de natureza jurisdicional, não podendo ser integrada no conceito de multa tradicionalmente concebido. Trata-se, portanto, de uma forma autónoma de responsabilidade. Do facto de não pressupor a intermediação de um acto jurisdicional para a sua aplicação, resulta também tratar-se de uma consequência jurídica que decorre directamente da lei, pela verificação dos seus pressupostos aplicativos, e sem que para o efeito sejam ponderadas as circunstâncias de culpa. Uma solução normativa que muito se assemelha às previstas no n.º 4 do art. 5.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, a Lei das Finanças Locais, para os casos de incumprimento dos limites ao endividamento ("*A violação do limite de*

## B. Consequências subjectivo-individuais

### 1. Não reclamação de pagamentos. A privatização das funções de controlo

A não reclamação de pagamentos está prevista no n.º 2 do art. 9.º e constitui uma consequência jurídica de natureza individual, já que tem por destinatários os agentes económicos perante os quais sejam assumidos compromissos desconformes. A LCPA não condiciona a assunção de compromissos, apenas, do ponto de vista material mas, também, do ponto de vista formal, sendo uma dessas condições formais a obrigatoriedade das entidades sujeitas àquele diploma de disporem de sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento que emitam um número de compromisso válido e sequencial, a ser reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente (n.º 3 do art. 5.º). Assim, os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços, sem que seja pontualmente cumprida aquela condição e sem que o documento de compromisso possua a identificação do respectivo emittente, não têm direito a reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respectivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma <sup>(24)</sup>. Apesar de o legislador referir o "pagamento" e o "ressarcimento", sendo nulo o contrato porque desconforme o documento de compromisso, será mais rigoroso considerar ter sido intenção do legislador o afastamento dos efeitos resolutivos da nulidade, evitando que deles resulte um aumento dos pagamentos em atraso. Atento tal objectivo, a inexigibilidade referida deverá limitar-se aos casos em que, impossibilitada a restituição em espécie, a mesma haja de ser feita por via da restituição pelo valor correspondente, porque, sendo

*endividamento líquido previsto para cada município no n.º 1 do art. 37.º origina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, o qual é afecto ao Fundo de Regularização Municipal, nos termos do art. 42.º da presente lei*".

<sup>(24)</sup> A aplicação do regime do n.º 2 do art. 9.º estará negativamente dependente na aplicabilidade da sanção da nulidade, nos termos do preceituado no n.º 4 do art. 5.º.

possível a restituição em espécie, não parecem subsistir motivos para que ao agente económico seja negado o direito de lhe ver ser restituído o que prestou, por daí não decorrer qualquer obrigação de pagamento por parte da entidade pública e, em consequência, não poderem aumentar os pagamentos em atraso.

A imputação, por via legal, aos privados da adopção de comportamentos assentes numa lógica de Interesse Público, portanto, estranhos à sua esfera de interesses, é cada vez mais frequente e se, regra geral, o legislador recorre à figura da imposição legal de deveres, neste caso, opera uma autêntica "imposição legal de ónus jurídico", exigindo-lhes um comportamento, consistente com a verificação de um aspecto formal da assunção do compromisso, como forma de evitar uma desvantagem jurídica traduzida na inexigibilidade do pagamento do compromisso perante si assumido<sup>(25)</sup>. Ao fazer depender da conformidade legal do compromisso assumido a realização do interesse egoísta privado dos agentes económicos em serem remunerados pelas prestações por si realizadas, o legislador garante um autêntico sistema privado e gratuito de controlo e fiscalização da assunção dos compromissos, operando uma autêntica desresponsabilização institucional às custas da responsabilização pessoal dos agentes económicos<sup>(26)</sup>. Assim, em paralelo à afirmação de uma concepção de Estado vigilante, eminentemente associado a tarefas de controlo e de fiscalização da realização privada do Interesse Público<sup>(27)</sup>, parece ser possível identi-

<sup>(25)</sup> A técnica legislativa utilizada é criticável. A associação daquelas consequências ao incumprimento de um dever autónomo de verificação da identificação do emitente e emissão e aposição do número de compromisso seria susceptível de garantir o efeito pretendido, mas com níveis de segurança jurídica superiores à sua associação a um ónus jurídico.

<sup>(26)</sup> A consequência explanada não poderá deixar de ser submetida ao teste da sua conformidade jurídico-constitucional. Por promover uma responsabilização patrimonial, constitui uma restrição do direito à propriedade privada dos agentes económicos, consagrado no art. 62.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, que, nos termos do art. 17.º da CRP, ficará sujeito ao regime daqueles.

<sup>(27)</sup> Cfr. RICARDO RIVERO ORTEGA, *El Estado Vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.

ficar uma nova concepção de cidadão, o cidadão vigilante do próprio Estado<sup>(28)</sup>.

## 2. Regras de responsabilidade

A imputação de diversos regimes de responsabilidade aos agentes que assumam compromissos em desconformidade com o preceituado nas suas normas é uma consequência de natureza subjetivo-individual consagrada na LCPA (art. 11.º). Serão responsabilizáveis (n.º 1): (i) os titulares de cargos políticos, (ii) os dirigentes, (iii) os gestores ou (iv) os responsáveis pela contabilidade, quando os mesmos hajam assumido compromissos desconformes<sup>(29)</sup>. Trata-se de responsabilizar agentes que assumem condutas desconformes com normas de natureza financeira. Em sentido amplo, a norma consagra um regime de responsabilidade financeira, que se concretiza num conjunto de responsabilidades específicas, sendo que, em função da natureza do acto e das consequências que se lhe associam, podemos estar perante uma responsabilidade de natureza (i) civil, (ii) criminal, (iii) disciplinar e/ou (iv) financeira, em sentido estrito<sup>(30)</sup>. No entanto, da norma mais não poderá ser extraído do que a mera susceptibilidade dos agentes responsáveis pela assunção desconforme de compromissos incorrerem nas responsabilidades nela discriminadas, se, e na medida em que, estejam reunidos os

<sup>(28)</sup> O que, em certa medida, comporta uma democratização do papel do cidadão perante os assuntos públicos.

<sup>(29)</sup> Embora o n.º 1 do art. 5.º não preveja os titulares de cargos políticos como responsáveis para a assunção de compromissos, a alínea a) do art. 3.º do DL de Regulamentação integrados na categoria dos dirigentes para os efeitos do disposto na LCPA. É patente a desconformidade entre os respectivos âmbitos subjectivos.

<sup>(30)</sup> O n.º 2 do art. 11.º prevê que o disposto no n.º 1 não prejudica a demonstração da exclusão de culpa, nos termos gerais de Direito. Ora, permitir demonstrar a exclusão da culpa mais não é do que presumir originariamente a sua existência. A norma não poderá deixar de considerar-se inconstitucional quando associa uma presunção de culpa ao exercício de responsabilidades de natureza criminal, por violar a presunção de inocência em matéria penal, prevista no n.º 2 do art. 32.º da Constituição. Isto, sem prejuízo de, ao abrigo de uma interpretação conforme à Constituição, admitirmos a sua aplicação exclusiva ao exercício das responsabilidades em que seja admissível.

pressupostos para o efeito previstos nos diplomas normativos mais específicos que as disciplinam.

### 2.1. Responsabilidade criminal

A previsão da responsabilidade criminal dos agentes como consequência jurídica associada à violação das regras relativas à assunção de compromissos deverá ser concebida com muitas reservas, porque, atento o princípio da legalidade vigente em matéria penal, não basta a sua genérica previsão como consequência da assunção de compromissos desconformes para que os agentes visados possam ser sujeitos a consequências de natureza criminal. Será exigida a subsunção de tais comportamentos num qualquer tipo legal de crime previamente estabelecido e que ao mesmo correspondessem consequências também elas predeterminadas<sup>(31)</sup>. Ora, como a LCPA não consagra qualquer tipo legal de crime, para haver responsabilização criminal do agente, será necessário que a mesma possa ser subsumida num qualquer tipo legal de crime previsto em diploma diverso<sup>(32)</sup>. Não poderá, portanto, afirmar-se que da violação da LCPA possa directa e autonomamente resultar uma responsabilização criminal dos agentes infractores.

(31) Sobre o princípio, cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 177 e segs. Na jurisprudência, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 449/2002, de 29 de Outubro, proferido no Proc. n.º 144/2002, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

(32) "A importância da tutela dos valores e dinheiros públicos justifica que diversos crimes possam derivar da prática de actos ilícitos com eles relacionados". Cfr. ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit., p. 480. De facto, na previsão normativa dos tipos legais de crimes financeiros poderão ser integrados actos que consubstanciem uma violação às normas da LCPA. A título de exemplo, neste domínio, poderão relevar os crimes cometidos no exercício de funções públicas (arts. 372.º a 385.º do Código Penal), bem como os crimes previstos na Lei n.º 34/87, de 16 de Junho, que disciplina a responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos – em especial, o seu art. 14.º.

### 2.2. Responsabilidade disciplinar

A assunção de compromissos em violação do disposto na LCPA poderá também resultar na responsabilização disciplinar dos respectivos agentes, significando que podem ser sancionados pela prática de infracções disciplinares consistentes na violação das regras de assunção de compromissos.

O funcionamento das organizações está directamente dependente do cumprimento de deveres funcionais pelos agentes que nelas estão integrados e a sua violação, na medida em que faça perigar a manutenção dos valores da integridade e confiança no seio da relação estabelecida, será qualificada como uma infracção de natureza disciplinar, susceptível de fazer incorrer o agente infractor em responsabilidade disciplinar<sup>(33)</sup>.

Constituindo no Direito Penal uma inultrapassável exigência de predeterminação normativa das condutas ilícitas e das correspondentes consequências jurídicas, é controvertido que o princípio da legalidade assuma aquele significado no Direito disciplinar. Na verdade, o Tribunal Constitucional tem-no assumido com grande flexibilidade naquele domínio<sup>(34)</sup>. Ora, se nuns casos a lei financeira qualifica directamente certas condutas como ilícitos disciplinares, noutros, o ilícito disciplinar decorre da vigência dos princípios da discricionariedade do exercício

(33) Cfr. CARLOS ALBERTO CONDE DA SILVA FRAGA, *O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública (Lei n.º 58/2008 – Doutrina – Jurisprudência)*, Petrony Editora, Lisboa, 2011, p. 19, e JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral*, cit., pp. 168 e segs. Na jurisprudência, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 33/02, de 22 de Janeiro de 2002, proferido no Proc. n.º 1141/98, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

(34) Neste sentido, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 504/2000, de 28 de Novembro, proferido no Proc. n.º 342/2000; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 26/2001, de 30 de Janeiro, proferido no Proc. n.º 356/00; e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 481/2001, de 20 de Novembro, proferido no Proc. n.º 481/01, disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt). Distanciando-se da jurisprudência enunciada, e entendendo que o princípio da tipicidade no Direito disciplinar deveria significar, tal como sucede no Direito Penal, uma adequada descrição de todos os elementos da infracção, de tal maneira que só sejam ilícitas as condutas descritas no tipo legal, cfr. CARLOS ALBERTO CONDE DA SILVA FRAGA, *O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública*, cit., pp. 265 e segs.

do poder disciplinar e da atipicidade das respectivas infracções, que permitem que a prática de um acto financeiro irregular dê azo a responsabilidade disciplinar<sup>(35)</sup>. A LCPA, para além de determinar, genericamente, a responsabilização disciplinar dos agentes que assumam compromissos desconformes, determinando que os comportamentos em desconformidade com o preceituado nas suas normas consubstanciam o pressuposto necessário para a verificação do requisito da ilicitude, para que possa haver lugar à responsabilidade disciplinar dos agentes, prevê, especialmente, uma conduta como conducente à dita responsabilidade<sup>(36)</sup>. No seu art. 15.º, prevê um complexo de obrigações declarativas, sendo que, nos termos do seu n.º 4, a violação dessas obrigações fará os agentes infractores incorrerem em responsabilidade disciplinar.

### 2.3. Responsabilidade civil

Nos termos do n.º 1 do art. 11.º, a violação do disposto na LCPA será susceptível de fazer emergir obrigações indemnizatórias na esfera jurídica dos agentes naquele número identificados – titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade –, o que sucederá quando tais comportamentos resultem na produção de danos<sup>(37)</sup>. No polo oposto da relação ressarcitória,

<sup>(35)</sup> Cfr. ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit., p. 481. A responsabilidade disciplinar “aplica-se aos agentes administrativos ou a outros entes sujeitos a poder disciplinar, qualificando nalguns casos a lei financeira determinados comportamentos como passíveis de procedimento disciplinar, além dos que constam nas leis gerais – designadamente no Estatuto dos Agentes do Estado”. Cfr., também, GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS e MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental, Anotada e Comentada*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, p. 311.

<sup>(36)</sup> Sobre os requisitos da responsabilidade disciplinar, cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de Outubro de 1989, proferido no Proc. n.º 025379, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>(37)</sup> A responsabilidade civil em análise dirá respeito exclusivamente às obrigações indemnizatórias a que resultam adstritos os sujeitos naquela norma previstos. Isto, sem prejuízo de a assunção de comportamentos que violem as normas previstas na LCPA poder dar origem, nos termos gerais de direito, à obrigação de indemnizar por parte das entidades sujeitas àquele diploma.

temos os titulares do direito à indemnização. Ora, a LCPA limita-se a estatuir, em termos genéricos, a responsabilidade civil como consequência da violação das normas de assunção de compromissos. Se, por um lado, a norma não é explícita no que respeita aos termos da responsabilidade civil em causa, por outro, dela também não decorrerá qualquer limitação ao seu exercício. Nessa medida, os sujeitos titulares do direito a serem indemnizados em resultado da assunção desconforme de compromissos tanto poderão ser (i) as próprias entidades sujeitas à aplicação da LCPA, nas quais se integram os sujeitos a responsabilizar, como podem ser (ii) os agentes económicos perante os quais os compromissos hajam sido assumidos<sup>(38)</sup>.

Definidos, deste modo, os titulares do direito à indemnização, podemos identificar duas categorias de danos a ser ressarcidos, em função da relação estabelecida entre o titular do direito a ser indemnizado e o agente que assumiu o compromisso que originou os danos: (i) danos mediamente imputados ao agente responsável pela assunção desconforme do compromisso, quando os agentes económicos procurem ser ressarcidos perante a entidade em nome da qual o compromisso foi assumido, e esta, uma vez satisfeito aquele crédito indemnizatório, exerça o seu direito de regresso perante o agente responsável; e (ii) danos imediatamente imputados ao agente que assumiu o compromisso, nos casos em que aquele agente responde directamente perante o lesado. Nesta segunda categoria, enquadram-se os casos em que a pretensão ressarcitória emerge originariamente na entidade sujeita à LCPA e que será exercida perante o agente responsável pelo compromisso desconforme; e os casos de aplicação do n.º 3 do art. 9.º da LCPA, em que o agente que assumiu um

<sup>(38)</sup> Pronunciando-se sobre as responsabilidades decorrentes da prática de actos financeiros desconformes com a ordem jurídica, referiu SOUSA FRANCO que “os prejuízos que o responsável haja provocado à Fazenda Nacional (isto é, ao Estado), em virtude da prática culposa de um acto financeiro ilegal ou irregular são indemnizáveis, como quaisquer outros prejuízos; e são-no também prejuízos causados a terceiros pelos responsáveis ou pelo próprio Estado”. Cfr. ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit., p. 481.

compromisso desconforme responderá directamente perante o agente económico lesado <sup>(39)</sup>.

### 2.3.1. Regime de responsabilidade civil do n.º 3 do artigo 9.º da LCPA

À desresponsabilização institucional associada à consequência da não reclamação de pagamentos, prevista no n.º 2 do art. 9.º, corresponde um movimento de sentido inverso, previsto no seu n.º 3, de responsabilização pessoal ou individual dos agentes que assumam compromissos em desconformidade com o preceituado nas normas da LCPA. Nestes casos, a responsabilidade das entidades é substituída pela responsabilidade dos agentes que as integram, ao contrário dos demais casos, em que, sem prejuízo do exercício do direito de regresso relativamente aos agentes responsáveis, a responsabilidade civil será operada directamente entre tais entidades e os agentes económicos lesados <sup>(40)</sup>. O facto ilícito relevante para o regime de responsabilidade que se analisa será (necessariamente) a ausência de número de compromisso e de identificação do responsável, aquando da assunção de compromissos. Assim, exigindo-se um nexo de causalidade adequada entre os danos e o específico facto ilícito a considerar, serão exclusivamente indemnizáveis os danos que de tal facto decorram, excluindo-se todos os demais. O dano a indemnizar é prestação material realizada pelo lesado, cuja restituição não poderá ser exigida <sup>(41)</sup>.

<sup>(39)</sup> À excepção, como vamos verificar, do regime desse n.º 3 do art. 9.º da LCPA, os casos de responsabilidade supramencionados serão casos de responsabilidade civil de natureza contratual. Por se tratar do exercício de responsabilidade civil contratual, fica excluída a aplicabilidade do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEDEP), aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro. Serão aplicáveis os arts. 798.º e segs. do Código Civil, o que, a título de exemplo, significará que o lesado estará dispensado de provar a culpa do lesante, tal como dispõe o n.º 1 do art. 799.º.

<sup>(40)</sup> Havendo vários agentes responsáveis, a responsabilidade entre si será solidária. Cfr. n.º 3 do art. 9.º.

<sup>(41)</sup> Ainda que seja alheio à circunstância que determina a invalidade do contrato, a desconformidade da assunção do compromisso já não o será relativamente à realização de uma pres-

O agente lesante responde por danos produzidos na esfera jurídica do lesado, em virtude de um comportamento ilícito e culposos, mas que não constitui a violação de uma qualquer obrigação assumida perante aquele, nem decorre da frustração da confiança depositada na formação de qualquer contrato. Assim, fá-lo ao abrigo de um regime de responsabilidade de natureza extracontratual <sup>(42)</sup>.

### 2.3.2. Da (des)conformidade constitucional do regime previsto para os casos de não identificação do emitente e aposição do número de compromisso

O regime jurídico previsto na LCPA para os casos de assunção de compromissos sem identificação do emitente e aposição do número de compromisso válido e sequencial <sup>(43)</sup> não pode ser subtraído a um juízo de (des)conformidade constitucional, uma vez que se concretiza mediante a restrição de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados. Falamos da previsão de um regime atípico de nulidade, no âmbito do qual são afastados os efeitos restitutivos, apesar da realização de uma prestação material pelo agente económico, sendo que o ressarcimento dos prejuízos que decorrem para aquele agente não pode ser exigido da entidade contratante, mas tão-somente do agente responsável pela assunção do compromisso desconforme.

O responsável pelo compromisso desconforme é chamado a responder directamente perante o agente económico lesado, por aí resultando restrito o seu direito (fundamental) de propriedade.

tação material ao abrigo de um contrato inválido, porquanto para identificar a invalidade seria bastante atentar no documento de compromisso emitido. Posto isto, na determinação da indemnização devida pelo agente responsável, deverá considerar-se o contributo do lesado para a formação do dano.

<sup>(42)</sup> A LCPA acaba por estabelecer um novo e específico regime de responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa. Dada a sua natureza extracontratual, levanta-se a questão da aplicabilidade do RRCEDEP, sendo que, quando as respectivas soluções diverjam, deve prevalecer o regime previsto na LCPA, por constituir lei nova e especial.

<sup>(43)</sup> Resultante da articulação das disposições do n.º 3 do art. 5.º e dos n.ºs 2 e 3 do art. 9.º.

A verificação da conformidade do compromisso é exigida do particular, com vista à salvaguarda de interesses que, pelo menos de uma forma directa, lhe serão alheios, e os agentes só observarão tal comportamento na exacta medida em que à sua inobservância corresponda uma desvantagem jurídica. Dessa forma, o legislador opera uma restrição legal à liberdade do agente económico conformar livremente os seus comportamentos de acordo com os seus próprios interesses <sup>(44)</sup>. Ao mesmo tempo, opera-se uma deslocação da garantia do seu crédito indemnizatório da esfera patrimonial da entidade que assumiu o compromisso para a esfera do agente responsável pela sua assunção <sup>(45)</sup>.

<sup>(44)</sup> Sendo uma pessoa singular, o direito referido é-lhe constitucionalmente garantido pelo art. 26.º da Constituição. O n.º 1 do art. 26.º concretiza o direito ao desenvolvimento da personalidade, acolhendo no seu âmbito de protecção a consagração de um conjunto de pressupostos indispensáveis a um desenvolvimento da personalidade compatível com o princípio da dignidade humana, nos quais se enquadrará a garantia de que a *autoconformação* da identidade, integridade e conduta do indivíduo se processará em termos livres e independentes de qualquer ingerência pública. Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 282-283, e JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 463. Assim, a imposição por motivações de Interesse Público da assunção dos comportamentos supramencionados constitui uma *heteroconformação* das condutas individuais, comportando uma restrição daquele direito. Estando em causa pessoa jurídica de natureza empresarial, poderá sair restringido o direito à livre iniciativa económica na sua dimensão de liberdade de empresa, o qual abrange, quer o acesso à actividade, quer a direcção ou gestão e a liberdade de empresa *stricto sensu*. Cfr. JORGE MIRANDA, "Iniciativa Económica", in *Estudos Vários sobre Direitos Fundamentais*, Principia, Estoril, 2006, p. 180. Trata-se de um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, atento o facto de se constituir essencialmente como um direito negativo ou de defesa. Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, cit.*, pp. 788-789, e JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, cit.*, p. 144.

<sup>(45)</sup> Trata-se de um direito de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, aplicando-se-lhe, nos termos do art. 17.º, o regime daqueles. Cfr. JOAQUIM GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, cit.*, p. 800, e JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, cit.*, p. 145.

Por estar em causa a violação de direitos fundamentais configuráveis como direitos, liberdades e garantias ou como direitos de natureza análoga, nos termos do art. 17.º, a sua restrição legal deverá ocorrer nos termos do preceituado nos n.ºs 2 e 3 do art. 18.º da CRP. Ora, sem prejuízo da análise dos demais requisitos, que, por limitações expositivas, não podemos convocar a esta sede, não podemos deixar de referir que não se cumpre o requisito da autorização constitucional da medida. O art. 22.º da Constituição determina que o Estado e demais entidades públicas podem responder directa e individualmente perante os danos na esfera de terceiros a que dêem lugar, no entanto, o inverso não será verdadeiro, pelo que, sempre que hajam de responder civilmente os titulares dos órgãos, funcionários ou agentes, a solidariedade do Estado e demais entidades públicas será condição do seu exercício <sup>(46)</sup>.

A solução normativa exposta, por compreender uma exclusão da responsabilidade das entidades públicas em simultâneo a uma responsabilização exclusiva dos agentes que as integram, será contrária ao regime do art. 22.º, por aí incumprindo a exigência de autorização constitucional para a restrição.

<sup>(46)</sup> Cfr. JOAQUIM GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, cit.*, p. 429. "As entidades públicas funcionam como garante do pagamento da indemnização, independentemente do grau de culpa que possa imputar-se à conduta lesiva do funcionário ou agente. Daí que o credor possa exigir a prestação integral à Administração ou ao seu servidor ou contra ambos conjuntamente, cabendo o direito de regresso, por parte do demandado, nos termos que vierem a ser fixados na lei regulamentadora". Cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, Anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 39. "O preceito dispõe sobre a responsabilidade das entidades públicas com os titulares de órgãos, funcionários ou agentes e não destes com aquelas, sendo certo que ele pode obrigar as primeiras a responder civilmente sempre que os segundos responderem, mas já não impor a responsabilidade directa dos segundos em todos os casos em que as entidades públicas devam responder". Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236/2004, de 13 de Abril de 2004, proferido no Proc. n.º 93/03, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt). Em sentido diverso, e admitindo que "podem existir casos excepcionais de responsabilidade exclusiva", cfr. LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro*, Abreu & Marques Vithas e Associados, Sociedade de Advogados, RL, 2008, pp. 37-38.

## 2.4. Responsabilidade financeira

A violação do preceituado na LCPA quanto à assunção de compromissos será ainda susceptível de fazer os agentes responsáveis pelos mesmos incorrerem em responsabilidade financeira em sentido estrito, que poderá ser de natureza sancionatória e/ou reintegratória<sup>(47)</sup>. O texto constitucional prevê que a responsabilidade financeira será exercida relativamente a infracções financeiras e que a competência para o seu exercício está reservada ao Tribunal de Contas (TdC)<sup>(48)</sup>. No plano infraconstitucional, a sua disciplina é fornecida pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>(49)</sup>, nos termos da qual o TdC "*efectiva responsabilidades por infracções financeiras*" relativamente a "*quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença*"<sup>(50)(51)</sup>. Tal responsabilidade concretiza-se em duas modalidades distintas: (i) a responsabilidade reintegratória, que se traduz na obrigação de reposição de determinadas quantias no património público; e (ii) a responsabilidade sancionatória, consistente na aplicação de multas aos responsáveis<sup>(52)</sup>. A responsabilidade financeira sancionatória corresponde, no fundo, à punição de um comportamento assumido em desconformidade com normas de natureza financeira, independentemente da produção

(47) Numa caracterização da responsabilidade financeira, cfr. o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º PGRP00001237, disponível em *www.dgsi.pt*.

(48) Cfr. alínea c) do n.º 1 do art. 214.º da CRP.

(49) Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

(50) Cfr. n.º 1 do art. 1.º e alínea e) do n.º 1 do art. 5.º da LOPTC.

(51) Por infracção financeira podemos conceber "*todo o facto culposo, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repor, praticado em violação da disciplina dos dinheiros públicos por aqueles que têm a obrigação de concorrer para que ela seja observada*". Cfr. CARLOS MORAIS ANTUNES, "O julgamento da responsabilidade financeira no Tribunal de Contas", in *Revista de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Ano 4, n.º 2, p. 168.

(52) Cfr. arts. 59.º e segs. e 65.º e segs. da LOPTC, respectivamente. Trata-se de uma responsabilidade imputada aos agentes individualmente considerados, atento o preceituado no art. 61.º da LOPTC, cabendo aos agentes a reposição e/ou pagamento da multa. E respeito à responsabilidade reintegratória, aquele artigo será aplicável à responsabilidade sancionatória, atento o n.º 3 do art. 67.º da LOPTC.

de qualquer dano, sendo que a responsabilidade financeira reintegratória, para além do propósito de punição do agente, assenta numa lógica de ressarcimento dos danos produzidos na esfera jurídico-pública<sup>(53)</sup>. Em nenhum dos casos, é dispensado o pressuposto da culpa, sendo que, na responsabilidade financeira reintegratória, ao pressuposto da culpa é acrescido o pressuposto do dano<sup>(54)</sup>.

Ao prever a responsabilidade financeira dos agentes responsáveis pela assunção desconforme de compromissos, o art. 11.º da LCPA não comporta qualquer inovação ao nível dos tipos legais de responsabilidade financeira, pelo que a sua responsabilização não resulta directamente da LCPA, e só será levada a efeito, caso os comportamentos em causa sejam subsumíveis nos tipos legais de responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória, previstos na LOPTC<sup>(55)</sup>.

## IV. Apreciação global das soluções jurídico-normativas adoptadas

As soluções adoptadas em matéria de consequências jurídicas na LCPA não parecem ter sido objecto de um tratamento compatível com a natureza das consequências que das mesmas decorrem. Estando em causa um domínio tão sensível como a previsão de consequências jurídicas, exigir-se-ia do legislador um cuidado acrescido com os níveis de rigor e de clareza do texto que as consagra e, sobretudo, uma profunda ponderação das soluções normativas adoptadas. Em sentido diverso, ao abrigo

(53) Cfr. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS e GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS, "A responsabilidade financeira: evoluções recentes", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 88, Julho/Agosto de 2011, pp. 52 a 56.

(54) Cfr. arts. 61.º, n.º 5, e 64.º da LOPTC.

(55) Por exemplo a alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC prevê que o TdC poderá aplicar multas em casos de "*violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*". Por sua vez, se derem lugar a pagamentos indevidos, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4 do art. 59.º da LOPTC, os compromissos desconformemente assumidos podem dar origem à obrigação de reintegração.

da necessidade de garantir o cumprimento das obrigações decorrentes daquele diploma, o legislador consagrou um vasto arsenal de consequências de natureza bastante heterogénea (objectiva, subjectivo-institucional e subjectivo-individual), cujos

efeitos podem acabar por bloquear a tomada de decisões pelos agentes integrados nas entidades sujeitas àquele diploma <sup>(56)</sup>. Assim poderá suceder em virtude do (mais do que legítimo) receio das consequências que de tais decisões podem advir.

HUGO FLORES DA SILVA (\*)

---

<sup>(56)</sup> Assim, sem prejuízo de, em matéria de responsabilidade, o n.º 3 do art. 23.º do DL de Regulamentação prever que “no caso de compromissos assumidos até à data da entrada em vigor do presente diploma em desconformidade com as regras procedimentais nele estabelecidas, presume-se, nos termos gerais de direito penal, excluída a culpa, para os efeitos do disposto no art. 11.º da LCPA”; e do n.º 4 prever a mesma solução relativamente “às entidades que beneficiem de programa de assistência económica, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local, ou do programa extraordinário de regularização de dívidas ao Serviço Nacional de Saúde, até ao início dos pagamentos previstos e desde que a sua adesão aos programas seja contratualizada até ao dia 30 de Setembro de 2012”. Esta última solução é discutível, porque nada parece justificar que, pelo simples facto de a entidade na qual se encontrem inseridos aderir a um programa de assistência económica, se presuma a inexistência de culpa por parte dos agentes que assumam compromissos em violação das regras procedimentais previstas na LCPA, num momento em que é já vigente o DL de Regulamentação.

(\*) Por indicação expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.