

Introdução

Num Estado de Direito, a atividade financeira pública deverá forçosamente constituir uma realidade juridicamente disciplinada, devendo as normas que constituem essa disciplina – o designado Direito financeiro público – assumir-se como um sistema e não como um mero conjunto de disposições avulsas e sem harmonia entre si; é dizer, as normas em causa deverão, pelo menos tendencialmente, estar unidas pelas ideias fundamentais de coerência e completude.

Infelizmente, porém, nem sempre esta lógica de sistema preside à atividade legislativa neste âmbito, verificando-se, pelo contrário, que, com indesejável frequência, o Direito financeiro público mais não constitui do que o conjunto heterogêneo de disposições sem ligação ou unidade entre si, aprovadas numa lógica puramente casuística e desligada do contexto mais amplo em que forçosamente se inserem, debilitando sua força normativa e a efetividade da sua aplicação na prática. Ainda que o objeto regulatório deste segmento normativo seja, por natureza, complexo e se mova num contexto especialmente propício à formalização e burocratização, a verdade é que o legislador não tem contribuído para uma maior simplificação e sistematização do quadro legal aplicável nesta matéria.

Também por este motivo, os destinatários destas normas – que atuam em contextos diferentes e têm também uma preparação jurídico-financeira distinta – se veem diariamente confrontados com múltiplos obstáculos quando são chamados a aplicá-las.

Em especial, o aplicador normativo depara-se com (i) um elevado número de normas (para mais, dispersamente localizadas); (ii) frequentes alterações nos quadros regulatórios a aplicar; e (iii) debilidades na formulação e arrumação dos textos normativos.

É neste contexto que é exigido ao aplicador do conjunto de normas que agora se reúnem a necessidade de acautelar, por um lado, o seu devido cumprimento, mas também, por outro lado, a sua correta aplicação. Com efeito, tem-se assistido a uma evolução no

campo da atuação económica da Administração Pública que vai além do mero cumprimento da legalidade estrita. Numa era onde os recursos financeiros públicos são escassos e suscetíveis de alocação a múltiplos fins de interesse público, não é suficiente à Administração Pública, globalmente considerada, a mera conformidade com a juridicidade vigente (“bloco da legalidade”) ou o cumprimento da “via sacra” do procedimento subjacente à realização da despesa no pressuposto de ser alcançada uma otimização dos recursos financeiros públicos.

Hoje, deve-se também exigir à Administração Pública um controlo material/mérito, ainda que sob controlo judicial limitado, no sentido de também a despesa pública se encontrar sujeita ao crivo da boa gestão, da eficiência e da eficácia, o que determina a necessidade de se efetuar um juízo a posteriori e a consequente comparação entre os objetivos iniciais pressupostos na realização da despesa pública e os resultados alcançados pelas decisões adotadas, conformadas sob o parâmetro da proporcionalidade.

A confirmar esta asserção, basta referir a existência dos múltiplos controlos que, de uma forma direta ou indireta, acabam por ser exercidos sobre a despesa pública, por parte de diversas entidades (v.g., Tribunal de Contas, Inspeção-Geral das Finanças ou até mesmo, mais recentemente, a Comissão Independente para o Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública). E, na verdade, é fácil compreender o que motiva a necessidade de salvaguardar o cumprimento das normas que disciplinam a realização de despesa pública: não apenas o combate à corrupção e a prevenção de conflitos de interesses – em suma, a separação entre a esfera de interesses pessoais próprios e a esfera do interesse público executado por quem tem a responsabilidade de gerir dinheiro público (e que, em regra, até goza de uma legitimidade democrática acrescida, embora tal possa não suceder) –, mas sobretudo, e antes de mais, o princípio da sustentabilidade financeira pública, que impõe a todos quantos administrem dinheiros públicos (gozem ou não de legitimidade democrática direta) um verdadeiro dever funcional de boa gestão desse património, sob pena de responsabilização, a diversos títulos (político, disciplinar, financeiro).

Na verdade, o rigor orçamental que envolve a atuação da Administração Pública ancora-se também num pressuposto de sustentabilidade financeira do dinheiro público. É neste contexto que as normas que disciplinam a despesa pública se interpenetram e exigem um conhecimento transversal de várias matérias. Desde logo, assumem especial destaque as normas disciplinadoras da despesa pública realizada pelos organismos e entidades da Administração Pública, os quais estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade financeira.

Na sua essência, o princípio da sustentabilidade financeira corporiza a ideia de que a despesa pública deve ser realizada com vista à satisfação dos interesses das gerações presentes, sem sacrificar os interesses das gerações futuras. Entre outros mecanismos equacionáveis para concretizar e conferir efetividade a este princípio, o legislador procura impor que as entidades públicas tenham capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública (artigo 11.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), elemento que se torna essencial para alcançar o equilíbrio das contas públicas no presente, mas também para a salvaguarda das gerações futuras e da consequente equidade intergeracional na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações vindouras.

Aliado a esta realidade, encontra-se ainda uma regra basilar de todo o sistema que disciplina a despesa pública: nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) a despesa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação e esteja adequadamente classificada; c) a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia [artigo 52.º, n.º 3, alínea c) da Lei de Enquadramento Orçamental], sendo ainda necessária a devida articulação com o facto de que os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade só podem assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis (artigos 5.º, n.º 1 e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que regula os

procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

A complementaridade das normas que disciplinam a despesa pública leva-nos, também, para a necessidade de salvaguardar a despesa pública associada à assunção de compromissos plurianuais, ou seja, 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. Neste domínio, sujeita-se a necessidade de obtenção de uma prévia autorização, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados [artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso]. Por outro lado, e para além da autorização prévia, é obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsetores da Administração Pública (artigo 6.º, n.º 2 da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso), colocando-se, também, o ónus sobre as entidades privadas de cuidarem pela análise do cumprimento de determinadas regras de despesa pública, sob pena de não poderem reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento de montantes associados ao fornecimentos de bens ou à prestação de serviços – no que, diga-se, representa uma solução criticável no plano dos princípios e, mais do que isso, de muitíssimo duvidosa conformidade constitucional, afigurando-se que nem os desígnios da denominada “Troika” impunham uma solução tão drástica e que transfere totalmente para os cocontratantes da Administração as consequências patrimoniais do desrespeito pelas regras orçamentais aplicáveis às entidades públicas.

Seja como for, independentemente de todas as críticas que possam ser tecidas ao quadro legal do Direito financeiro público, o seu conhecimento mostra-se indispensável, razão pela qual agora se compila, na presente coletânea, as normas que constituem o principal bloco normativo disciplinador da atividade financeira pública. Com vista a

fornecer ao intérprete um acesso mais direto às fontes relevantes, procede-se aqui à publicação total ou parcial dos seguintes diplomas:

- Código do Procedimento Administrativo
- Lei de Enquadramento Orçamental
- Regime da Administração Financeira do Estado
- Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
- Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho
- Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas

A concluir, ressalva-se apenas que os diplomas incluídos nesta coletânea não esgotam o acervo normativo relevante em matéria de despesa pública – o que seria impraticável, tendo em conta o número e extensão dos diplomas convocáveis, o que, aliás, ilustra na perfeição o que acima começou por se referir quanto à prolixidade e dispersão legislativas quanto a esta matéria.

De todo o modo, não pode deixar de se ressaltar a necessidade pontual de consulta de, pelo menos, algum dos seguintes diplomas: as leis do Orçamento do Estado aprovadas em cada ano, e os respetivos decretos-leis de execução orçamental, a Lei das Finanças das Regiões Autónomas (aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro); o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro); o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto); o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto); o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro; e ainda a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

Dependendo da situação em concreto, a apreensão integral do quadro normativo aplicável à realização de determinada despesa pública pode obrigar a ter em conta algum ou alguns destes diplomas acabados de mencionar, os quais, por isso mesmo, não deverão ser ignorados pelo intérprete/aplicador.

Hugo Flores da Silva

João Filipe Graça

Marco Caldeira