



# Tribunal de Contas

---

Transitado em julgado em 19-06-  
2017

ACÓRDÃO N.º 5/2017 DE 30/Maio – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSO N.º 0491/2017

RELATOR: JOSÉ MOURAZ LOPES

## I. RELATÓRIO

1. A **Câmara Municipal de Cascais** remeteu ao Tribunal de Contas, em 16 de fevereiro de 2017, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato – programa celebrado entre aquela edilidade e a “*Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM, SA*”, em 8 de fevereiro de 2017, pelo valor global de €1.425.000,00, e cujo objeto, nos termos da cláusula primeira do contrato-programa consiste em “...o Primeiro Outorgante atribuir à Segunda Outorgante, no quadro do seu objeto social e no âmbito do desenvolvimento turístico-cultural e da prática desportiva a realização dos seguintes eventos e atividades:

I) *Competições Internacionais de Vela em colaboração com o Clube Naval de Cascais;*

II) *Promoção do Festival Lumina Cascais;*

III) *Promoção da Orquestra de Câmara de Cascais e Oeiras;*

IV) *Promoção das Atividades do Teatro Experimental de Cascais; ----*

V) *Planeamento e Calendarização de Exposições e outros eventos de carácter cultural a realizar no Concelho de Cascais;*

VI) *Promoção e Desenvolvimento de Iniciativas no âmbito do "Bairro dos Museus".*



# Tribunal de Contas

---

2. O Município juntou vários documentos e prestou esclarecimentos complementares visando uma melhor instrução do processo

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### FACTOS

3. A **Câmara Municipal de Cascais** outorgou um contrato – programa com a “*Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM, SA*”, em 8 de fevereiro de 2017, pelo valor global de €1.425.000,00, e cujo objeto, nos termos da cláusula primeira do contrato-programa consiste em “...o Primeiro Outorgante atribuir à Segunda Outorgante, no quadro do seu objeto social e no âmbito do desenvolvimento turístico-cultural e da prática desportiva a realização dos seguintes eventos e atividades:
  - I) *Competições Internacionais de Vela em colaboração com o Clube Naval de Cascais;*
  - II) *Promoção do Festival Lumina Cascais;*
  - III) *Promoção da Orquestra de Câmara de Cascais e Oeiras;*
  - IV) *Promoção das Atividades do Teatro Experimental de Cascais; ----*
  - V) *Planeamento e Calendarização de Exposições e outros eventos de carácter cultural a realizar no Concelho de Cascais;*
  - VI) *Promoção e Desenvolvimento de Iniciativas no âmbito do "Bairro dos Museus".*
4. A Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM, SA é uma empresa local, inserida na atividade empresarial local do Município de Cascais, que tem como objeto social (Vd. Estatutos fls.4 a 29)  
“1.... promover o empreendedorismo local e regional, no âmbito do desenvolvimento económico-social, turístico, turístico-cultural e da prática



## Tribunal de Contas

---

*desportiva no Concelho de Cascais, de forma a contribuir para o desenvolvimento económico sustentável do Concelho.*

*2. A Empresa tem, ainda, por objeto social, garantir o fornecimento de serviços e a gestão de atividades, no investimento na criação e no desenvolvimento de infraestruturas, promovendo a gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área do turismo, da saúde, da cultura e do desporto.*

*3. O objeto social compreende o exercício das seguintes atividades, designadamente:*

*a) Construção de equipamentos e infraestruturas;*

*b) Desenvolvimento de iniciativas de animação turística no concelho de Cascais;*

*c) Gestão, conservação, manutenção e beneficiação de infraestruturas e equipamentos desportivos e culturais, incluindo os seus espaços exteriores;*

*d) Exploração direta ou por intermédio de terceiros de equipamentos municipais e de outros equipamentos e infraestruturas que integrem o património Municipal, cujos direitos de exploração haja adquirido, designadamente:*

*i. Centro de Congressos;*

*ii. Feira do Artesanato;*

*iii. Hipódromo Manuel Possolo;*

*iv. Piscina Municipal da Abóboda;*

*v. Fortaleza da Cidadela da Cascais;*

*vi. Aeródromo Municipal de Cascais e infraestruturas adstritas à sua atividade;*

*e) Prestação de serviços de apoio ao Município de Cascais e a outras entidades públicas ou privadas no âmbito da promoção e organização de atividades e eventos turísticos, culturais e desportivos.*



## Tribunal de Contas

---

- 4. A Empresa tem ainda por objeto a fiscalização de concessões municipais e de concessões cuja fiscalização caiba ao Município, desde que respeitem áreas relacionadas com o desenvolvimento turístico, turístico desportivo e desportivo do Concelho de Cascais.*
  - 5. A Empresa poderá exercer como atividades complementares, o estudo, desenvolvimento e implementação de projetos de exploração de outras infraestruturas, nomeadamente de infraestruturas aeroportuárias e quaisquer atividades relacionadas com a prossecução do objeto atrás referido.*
  - 6. Compreendem-se ainda no objeto da Empresa todas as atividades acessórias necessárias à boa realização do seu objecto.”*
- 5.** Nos termos dos referidos estatutos o capital social da Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM, SA é de €30.867.000,00, correspondendo a 6.173.400 ações no valor nominal de €5.00 cada uma, sendo subscritas 6.155.438 ações pelo Município de Cascais que representam 99,71% do capital social, e 17.962 ações pela Cascais Dinâmica que representa os restantes 0,29% do capital social.
  - 6.** Mediante deliberação de 12.12.2016, a Câmara Municipal de Cascais aprovou por maioria a Proposta nº. 1060-2016 relativa ao contrato programa em apreço e a sua submissão à Assembleia Municipal (conforme certidão da ata respetiva constante de fls. 42).
  - 7.** A Assembleia Municipal aprovou por maioria a celebração do mesmo contrato programa em 28.12.2017 (conforme certidão da ata respetiva de fls. 64).
  - 8.** Este contrato, na sua cláusula segunda, prevê que o montante a conceder é de €1.425.000,00 e que visa o financiamento das atividades referidas na cláusula primeira repartido da seguinte forma:



## Tribunal de Contas

---

- “a) Competições Internacionais de Vela em colaboração com o Clube Naval de Cascais: 500.000,00 € (quinhentos mil euros);*
- b) Promoção do Festival Lumina Cascais: 300.000,00 € (trezentos mil euros);*
- c) Promoção da Orquestra de Câmara de Cascais e Oeiras: 100.000,00 € (cem mil euros);*
- d) Promoção das Atividades do Teatro Experimental de Cascais: 100.000,00 € (cem mil euros);*
- e) Planeamento e Calendarização de Exposições e outros eventos de carácter cultural a realizar no Concelho de Cascais: 325.000,00 € (trezentos e vinte e cinco mil euros);*
- f) Promoção e Desenvolvimento de Iniciativas no âmbito do Bairro dos Museus: 100.000,00 € (cem mil euros).”*

**9. O clausulado contratual é precedido dos seguintes considerandos:**

*“Considerando que:*

- a) Nos termos do disposto no art.º 3.º dos seus estatutos, a Segunda Outorgante tem por objeto social, entre outros, a promoção do empreendedorismo local e regional, no âmbito do desenvolvimento económico-social, turístico, turístico -cultural e da prática desportiva no Concelho de Cascais, de forma a contribuir para o desenvolvimento económico sustentável do Concelho.*
- b) Os contributos já prestados ao Concelho de Cascais, até à presente data, pela Segunda Outorgante são indubitáveis, quer pelo seu posicionamento enquanto parceiro ativo na promoção dos eventos turísticos e culturais, quer pela qualidade e resultados visíveis que têm sido trazidos ao Concelho de Cascais, colocando-o assim no mapa dos eventos internacionais de renome cultural e eventos desportivos;*



## Tribunal de Contas

---

*c) A promoção e a realização de eventos inovadores, de cariz cultural e desportivo é, atualmente, um dos vetores para a captação de investimento turístico internacional no Concelho de Cascais;*

*d) Assim sendo e tendo em conta que a Segunda Outorgante detém, atualmente, o know-how para a promoção de eventos de índole turístico-cultural, reveste-se do maior interesse para o Município de Cascais potenciar a capacidade da Cascais Dinâmica, E.M., S.A. para promover este tipo de eventos;*

*e) Nos termos do n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais depende da prévia celebração de contratos-programa com as entidades participantes, sendo que aqueles contratos consubstanciam um instrumento jurídico de regulação das relações entre as partes, onde se definem os objetivos e as metas a atingir pela empresa no desenvolvimento da sua atividade e indicam os critérios que permitem medir o cumprimento desses objetivos;*

*f) A celebração do presente contrato-programa se destina, assim, a articular a prossecução da atividade municipal externalizada na Segunda Outorgante com a política, os propósitos e os objetivos do Município de Cascais;*

*g) A Assembleia Municipal de Cascais, na sua reunião de 28 de dezembro de 2016, sob proposta da Câmara Municipal de Cascais, aprovada em reunião de 12 de dezembro de 2016, aprovou o presente contrato-programa, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;*

*h) O Fiscal Único da Segunda Outorgante emitiu, de acordo com o estabelecido na alínea c) do n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, parecer prévio sobre a celebração do presente contrato-programa.”*

**10.** Os objetivos setoriais e programáticos a prosseguir pela Cascais Dinâmica, EM, SA foram fixados nas cláusulas terceira e quarta.



## Tribunal de Contas

---

- 11.** Na cláusula sétima foram fixados os seguintes indicadores de eficácia:
- “a) Cumprimento do Número de Eventos definidos na Cláusula 1 .ª;*
  - b) Aumento de, pelo menos, 5% do número de visitantes e participantes nos eventos que se determina no presente contrato.”*
- 12.** Da cláusula sexta consta que o contrato programa vigorará pelo prazo de 12 meses, a contar da data da sua outorga, que ocorreu a 8 de fevereiro de 2017.
- 13.** O não cumprimento de forma exato e pontual das obrigações contratuais por parte da Cascais Dinâmica, EM, SA encontra-se regulado na cláusula décima, sendo prevista a possibilidade de resolução do contrato com fundamento em incumprimentos definitivos.
- 14.** Questionados sobre os efeitos materiais e financeiros do contrato veio Presidente da Câmara Municipal de Cascais pelo ofício nº. 017158 de 11.05.17 afirmar que *“No contrato-programa, a entidade pública pode assumir o dever de fazer pagamentos (subsídios à exploração) "em contrapartida das obrigações assumidas" pela empresa, nos termos no nº 2 do artigo 50º. Nestes termos, importa esclarecer que as ações pontuais que integram o objeto do presente contrato programa, todas autónomas entre si e não relacionadas, se atendermos ao seu valor, as mesmas estariam até dispensadas de visto prévio desse Douto Tribunal, (com exceção das competições internacionais de vela em colaboração com o Clube Naval de Cascais mas atendendo que sem a celebração de um contrato-programa não podem ser atribuídos quaisquer "subsídios à exploração", nos termos definidos nos artigos 47, nº 1, e 32, nº 3, e realizando-se todos os referidos eventos no ano de 2016, optou o Município pela celebração de um único*



## Tribunal de Contas

---

*contrato Programa, onde definiu o montante dos subsídios a atribuir para cada um destes eventos.*

*Não tendo o contrato-programa a função de enquadrar um processo de aquisição (aquisição de um serviço em contrapartida de um preço), julgamos que a relação entre os efeitos materiais do contrato programa e os seus efeitos financeiros não pode ser colocada como quando por exemplo estamos perante uma aquisição de serviços ou de uma empreitada.*

*Assim, esclarece-se que o presente contrato programa não produziu quaisquer efeitos financeiros, tendo os eventos que constam do seu objeto decorrido durante o ano de 2016.(sublinhado nosso)*

**15.** *Instado por este Tribunal a explicitar “...o teor da sua resposta no que concerne à realização dos eventos em 2016, tendo em conta a data de celebração do contrato e o disposto na cláusula 6ª do mesmo contrato” veio o Presidente da Câmara Municipal de Cascais, por ofício nº. 18688, de 23.05.17 afirmar que “Por diversas vicissitudes, nomeadamente dificuldades de agendamento devido ao calendário das reuniões de Câmara e sessões da Assembleia Municipal, o presente contrato só foi aprovado pelos órgãos competentes no final do mês de dezembro de 2016, o que deu origem a que o mesmo só pudesse ser celebrado em 8 de fevereiro de 2017.*

*O prazo de vigência de 12 meses do contrato, constante na cláusula sexta, aplica-se a todas as ações com carácter continuado constantes do seu objeto, ou seja, às atividades que se encontram identificadas nos pontos III), IV), V e VI), da cláusula primeira.*

*A referência a eventos realizados em 2016, de acordo com o Plano de atividades da Empresa Municipal, são aqueles que têm edições anuais, como o Festival Lumina e as competições internacionais de vela, realizadas em colaboração com o Clube Naval de Cascais.”*





## Tribunal de Contas

---

16. No ofício n.º 014006 de 10.04.17 o Presidente da Câmara Municipal de Cascais informou que “(...)nos *exercícios orçamentais de 2014 a 2016 não foram celebrados contratos programa entre o Município de Cascais e a Cascais Dinâmica, EM, SA.*”

17. Dos autos consta o compromisso n.º 77514/2017 no valor de €1.425.000,00 relativo ao encargo com o presente contrato programa cujo registo ocorreu a 24/01/2017.

### **Enquadramento jurídico**

18. Está em causa, na apreciação do instrumento jurídico agora remetido a este Tribunal para efeitos de visto prévio, a sua compatibilização legal, à luz do regime normativo decorrente da Lei n.º 50/2012 (RJALEL) e da demais legislação administrativa e financeira que vincula os contratos-programa.

#### **(i) Sobre o contrato programa**

19. Tendo em conta que o contrato programa agora em apreciação tem como finalidade a atribuição de um subsídio à exploração relativo à programação e organização de eventos turísticos e culturais realizados no ano de 2016 (e eventualmente a continuarem em 2017) pela empresa “*Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM, SA*”, importa antes de mais atentar no regime jurídico daqueles contratos programas.



## Tribunal de Contas

---

20. Os contratos programa são instrumentos jurídicos que definem e suportam a realização da «prestação de serviços de interesse geral» e a sua cobertura financeira entre as entidades participantes e as empresas locais.
21. Como se refere na lei, [Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto (RJAEL)] «a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos programas com as entidades públicas participantes» - artigo 47º n.º 1.
22. Ainda segundo o mesmo normativo, «os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade deste, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos sectoriais» - artigo 47º n.º 2 do RJAEL.
23. Trata-se, por isso, com este instrumento jurídico fundamental na ordenação jurídico financeira das empresas locais, de regular e disciplinar financeiramente os subsídios à exploração que cobrem os custos económicos que as empresas locais têm que suportar. Como refere Pedro Gonçalves, «o contrato programa surge associado a um propósito fundamentalmente regulador, que enquadra, especifica e completa a disciplina jurídica da relação entre as entidades públicas participantes e as empresas locais» (*Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p.242). Está em causa mais precisamente, ainda segundo o autor, em «detalhar, delimitar e concretizar o programa de ação para cuja execução a empresa foi constituída e de definir o quantum das transferências financeiras necessárias ao cumprimento desse



## Tribunal de Contas

---

programa de ação» (*ibidem* p. 243), devendo, por isso, o contrato programa, definir expressamente os subsídios à exploração que serão atribuídos.

- 24.** Do ponto de vista jurídico o contrato programa é um contrato administrativo, nomeadamente um contrato interadministrativo a que se refere o artigo 338º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 25.** Deve referir-se, também, no caso em apreço que, no enquadramento normativo do RJAEL a sua vinculação jurídica à empresa municipal em causa nos autos é claro, tendo em conta o disposto no artigo 48º daquele diploma. Recorde-se que a Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM SA, é uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral, face ao seu objeto social.
- 26.** Nos termos do artigo 50º do RJAEL, deve salientar-se a vinculação jurídica da entidade pública participante – o Município de Cascais – à celebração dos contratos programas com a empresa em causa, sendo aqui definidos a missão e o conteúdo das responsabilidades assumidos pela empresa, devendo especificar-se o montante dos subsídios a atribuir, como contrapartida das obrigações assumidas.
- 27.** Nesse sentido e ainda sobre esta dimensão financeira, refira-se que todo o quadro financeiro das autarquias está sujeito a um regime normativo próprios, (Lei das Finanças locais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - RFALEI) mas integrado no sistema orçamental e financeiro mais amplo que vincula o Estado (Lei de Enquadramento Orçamental, Leis do Orçamento, leis de execução orçamental), que regula a dimensão das receitas e despesas que conforma a vida financeira das autarquias.



## Tribunal de Contas

---

- 28.** Nos exercícios orçamentais e financeiros autárquicos, os poderes de se ordenarem e processarem despesa encontram-se vinculado e balizado por regras e princípios jurídicos incontornáveis, legalmente tipificados (artigos 3º, a 11º do RFALEI) e sujeitos a um regime sancionatório claro. Assim, nos termos do artigo 4º do RFLAEI, são nulas as deliberações de qualquer órgão dos Municípios e Freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
- 29.** No que respeita às despesas deve sublinhar-se que o orçamento das entidades do sector local, incluindo naturalmente os Municípios, tem que prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas e deve compreender todas as receitas e todas as despesas de todos os seus órgãos e serviços bem como, os orçamentos das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou a presunção de controlo, nos termos dos artigos 40º, 41º e 42º do RFLAEI.
- 30.** Por isso a assunção de despesas por parte de Municípios, decorre necessariamente dos seus poderes e competências legais estabelecidos na Lei, concretamente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
- 31.** O enquadramento normativo citado permite perceber e decidir a matéria em apreciação nos autos, que, conforme se referiu, comporta a verificação da legalidade do contrato programa outorgado pelo Município de Cascais e a empresa Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM SA, outorgado em 8.2.2017, sendo que os seus efeitos materiais ocorreram (ainda que parcialmente, segundo a própria afirmação do Município) no ano de 2016.
- 32.** E a primeira constatação é que o contrato em causa, outorgado em 2017, refere-se essencialmente a subsídios de exploração relativos a atividades



## Tribunal de Contas

---

ocorridas em grande parte no ano de 2016 (ver ponto 14 dos factos provados).

- 33.** Ou seja é absolutamente claro que as finalidades subjacentes à imposição da realização de contratos-programa como forma de realizar e financiar atividades ou serviços de interesse geral está totalmente posta em causa na medida em que o contrato é outorgado após a realização das atividades que o mesmo propunha como actividades a desenvolver.
- 34.** Trata-se, assim de uma situação de flagrante colisão com o dispositivo legal citado (artigo 47º n.º 1 do RJAEL) que expressamente refere a «prévia celebração» do contrato à realização da prestação e serviços e obviamente ao seu financiamento.
- 35.** Ao outorgar-se um contrato em fevereiro de 2017, ainda que com as justificações apresentadas sustentadas em «*dificuldades de agendamento devido ao calendário das reuniões de Câmara e sessões da Assembleia Municipal,*» que diz respeito a prestações já realizadas em 2016, estão, irremediavelmente postos em causa os princípios da transparência, legalidade e, sobretudo, previsibilidade e boa gestão que devem sustentar toda a dimensão financeira, orçamental e mesmo contabilística que tem sustentar a atividade das entidades públicas.
- 36.** Todo o quadro legal que obriga as entidades publicas, nomeadamente autárquicas (e as entidades que se encontrem no seu perímetro, como são as empresa locais), nomeadamente o disposto nos artigos 3º n.º 1, n.º 2 a), b), d), 41º, 42º, 44º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro está assim posto em causa, na medida em que o quadro financeiro que decorre do contrato, por via da sua referência a atividade material já levada a termo, contraria tais normas.



37. Todas as normas citada, que se encontram em colisão com o contrato programa, são normas de natureza financeira. Nessa medida a sua violação comporta fundamento para recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea b) da LOPTC.

## (ii) Sobre os efeitos retroativos do contrato

38. Os contratos, nomeadamente os contratos administrativos só valem para o futuro, com as exceções previstas na lei.

39. Recorde-se que a excecionalidade da eficácia retroativa dos contratos decorre do artigo do artigo 287º do CCP, quando diz que pode ser atribuída eficácia retroativa *“quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem”* e ainda desde que certas condições estejam verificadas. Assim, e neste sentido estabelece o artigo 287.º do CCP, em matéria de eficácia dos contratos, que *“[a] plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação, de visto, ou de outros atos integrativos da eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de ato administrativo que eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objeto passível de ato administrativo”*. E no mesmo artigo, no nº 2, permite-se que *“[a]s partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos: a) Não seja proibida por lei; b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à [fase] de formação do contrato”*.



## Tribunal de Contas

---

- 40.** Ao contrato programa agora apresentado a visto prévio foram atribuídos efeitos retroativos do contrato, sem qualquer fundamentação legalmente sustentável para tanto, tendo em conta o dispositivo legal citado. Nomeadamente não foram demonstradas exigências imperiosas de direito público que se tivessem imposto e tivessem impedido a tempestiva concretização do contrato [e a oportuna identificação da necessidade de prestar os serviços], em termos de dispensar as exigências legais de prévia decisão e prévia autorização da assunção dos compromissos conducentes às despesas. Tais exigências imperiosas devem resultar de norma legal de direito público, que não foram invocadas (cf. neste sentido o que tem sido a jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente nos Acórdãos n.º s 34/2013, de 17 de dezembro 1ªs/SS e Acórdão n.º 6/2014, de 29 de abril, 1ª S/PL). Carece, por isso de qualquer sustentação legal a atribuição de efeitos retroativos ao contrato
- 41.** Ocorreu, no caso e por via do que se referiu, uma violação do disposto no n.º 2 do artigo 287º do CCP.
- 42.** A violação de tais normas comporta uma ilegalidade que altera ou pode alterar o respetivo resultado financeiros, na medida em que toda a dimensão financeira que está agora em questão poderia ser outra se o contrato tivesse os efeitos que legalmente deveria ter (apenas para o futuro).
- 43.** Assim, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea c) da LOPTC, tal ilegalidade consubstancia fundamento para recusa de visto.



### (iii) Sobre o compromisso assumido.

44. No âmbito do controlo da despesa pública, concretamente no domínio autárquico, importa referir que «a autonomia financeira dos entes locais compreende os poderes de ordenar e de processar as despesas legalmente autorizadas» (assim, Joaquim Freitas Rocha, *Direito Financeiro Local*, Coimbra Editora, 2014, p.154), respeitando o princípio da tipicidade das despesas, os princípios da boa gestão, o princípio da proibição de consignação de despesas, publicidade, transparência e as demais regras e princípios orçamentais, a que se refere o artigo 3º n.º 2 do RFALEI.
45. E sobre esta dimensão normativa essencial ao rigor das contas públicas, ainda que autárquicas, deve sublinhar-se as vinculações que decorrem da exigência de cabimentação, compromissos e processamentos formais adequados a que se refere a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e o artigo 7º n.º 3 do Decreto-lei n.º 127/2012 de 21 de junho,
46. O município de Cascais apresentou o compromisso n.º. 77514/2017 no valor de €1.425.000,00 relativo ao encargo com o presente contrato programa cujo registo ocorreu a 24/01/2017.
47. O artigo 5º n.º 3 da LCPA refere expressamente que "*os sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos nulos*».
48. De igual modo o n.º. 3 do artigo 7º do Decreto-lei n.º. 172/2012 refere que "*sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades*





## Tribunal de Contas

---

*aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9 e 10 do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: (i) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; (ii) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; (iii) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».*

**49.** Como se referiu o Município juntou uma informação de compromisso no valor correspondente à totalidade do montante financeiro do contrato, com a data de 24.010.2017 ou seja muito posterior, quer à execução parcial do contrato, quer às deliberações que aprovaram o mesmo (aprovadas, conforme decorre da factualidade supra em 2.1.2.2016), e por isso em colisão com o quadro legal citado no parágrafo 44.

**50.** De igual modo, como se referiu nos pontos anteriores, a despesa assumida é claramente ilegal não sendo, por isso, passível de sustentar a assunção de um compromisso, nos exigidos pelo artigo 7º n.º 3 do Decreto-lei n.º 172/2912. Assim sendo é manifesta a sua nulidade.

**51.** A nulidade agora referida comporta igualmente um fundamento legal para recusa de visto do contrato, nos termos do artigo 44 n.º. 3 alíneas a) da LOPTC.

### **(iv) Eventuais infrações financeiras**

**52.** Os factos apurados no presente processo, evidenciam matéria indiciadora de eventual ocorrência de infrações suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras sancionatórias. Nomeadamente a produção de efeitos materiais do contrato antes do visto prévia, tendo em conta o disposto no artigo 65º



# Tribunal de Contas

---

n.º 1 alínea h) da LOPTC e a assunção de compromissos em colisão com o respetivo regime legal.

**53.** Assim sendo deverá o processo prosseguir para efeitos da determinação concreta e efectiva do âmbito de tais responsabilidades.

## IV – DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos, e nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção em recusar o visto ao contrato – programa celebrado entre o Município de Cascais e a “Cascais Dinâmica – Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, EM, SA”, em 8 de fevereiro de 2017, pelo valor global de €1.425.000,00.**

**São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.**

**O processo deverá prosseguir para efeitos de apuramento de responsabilidades financeiras.**

Lisboa, 30 de maio de 2017

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)



# Tribunal de Contas

---

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

**Fui presente,**

**(Procurador-Geral Adjunto)**