



## DECISÃO N.º 5/FP/2014

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 9 de outubro de 2014, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato de aluguer operacional de 8 viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, outorgado, em 29 de agosto de 2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz e a empresa *Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.*, pelo preço de 866 404,80€ (s/IVA).

### I - OS FACTOS

Com interesse para a decisão a proferir, sobressai do processo em apreço a seguinte matéria de facto:

- a) A 9 de setembro de 2013 deu entrada, e foi registado, nesta Secção Regional, tendo passado a constituir o processo de visto n.º 108/2013, o contrato de aluguer operacional de 8 viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, outorgado, em 29 de agosto de 2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz e a empresa *Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.*, pelo preço de 866 404,80€ (s/IVA).
- b) No âmbito da respetiva verificação preliminar foram solicitados todos os elementos que deveriam integrar o dito processo, nos termos das *Instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia a remeter ao Tribunal de Contas*<sup>1</sup>, com vista a completa análise e instrução do mesmo, a coberto do ofício do Serviço de Apoio com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240, de 16 de setembro de 2013.
- c) Isto porquanto a Autarquia de Santa Cruz pretendia substituir a forma de envio dos aludidos elementos, em papel ou em suporte ótico, designadamente CD-ROM ou DVD não regraváveis<sup>2</sup>, definida no art.º 7.º, n.º 1, das referenciadas *Instruções*, pelo acesso deste Tribunal à plataforma *AcinGov*.
- d) No pressuposto, que se veio a confirmar, de que o aludido processo estava a produzir efeitos materiais, a resposta à solicitação referida em **b)** deveria ter ocorrido no prazo de 20 dias úteis, tal como decorre do art.º 82.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão saída de Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e foi expressamente referido no ponto **2.** do *retro* aludido ofício com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240.
- e) Todavia, até 22 de maio passado ainda não havia sido satisfeito o pedido então formulado, pelo que o correspondente processo de visto encontrava-se pendente nesta Secção Regional, e a transitar nessa situação, desde o dia 16 de setembro do pretérito ano.
- f) Atento esse circunstancialismo, foi requerido ao Município de Santa Cruz, através da missiva do Serviço de Apoio com a ref.<sup>a</sup> 1136, daquele mesmo dia, que informasse se o dito contrato já havia produzido efeitos materiais e financeiros, e por que motivo não

<sup>1</sup> Aprovadas pela Resolução n.º 14/2011, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 156, de 16 de agosto de 2011, e aplicadas à Região por força da *Instrução n.º 1/2011*, inserida no Diário da República, 2.ª série, n.º 163, do dia 25 do mesmo mês.

<sup>2</sup> E neste caso desde que observados os seguintes requisitos: “a) O suporte deve ser gravado em formato compatível com a norma *ISSO 9660* ou *Joliet*; Cada suporte deve conter apenas documentos relativos a um único processo; O conteúdo do suporte e o processo a que respeita devem estar expressamente identificados; Os ficheiros devem ser apresentados em formato *portable document format (PDF)*; Deve ser apresentada lista com identificação dos documentos enviados”.

havia sido dado cumprimento ao ofício com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240 dentro do prazo conferido para o efeito.

- g) Nessa sequência, a Câmara Municipal de Santa Cruz, na pessoa do seu Vice-Presidente, Miguel Alves, que integra o atual executivo que tomou posse no dia 21 de outubro de 2013, aduziu em síntese, que<sup>3</sup>:

*“O ofício com a referência UAT I/240 de 16/09/2013, deu entrada a 18/09/2013, tendo sido obtido, pelo então Presidente de Câmara, o despacho que se transcreve seguidamente: «Ao Chefe de Gabinete para coordenar a execução solicitada, contactando o departamento de concurso e a secção informática para o efeito» conforme consulta actual à aplicação informática de correspondência «ATENDIMENTO».*

*Desde essa altura, até à presente data, os serviços competentes não tiveram conhecimento do ofício nem do despacho em causa, razão pela qual não foi dada qualquer resposta ao Venerando Tribunal de Contas.*

*De realçar ainda que o atual executivo, não obstante o facto de ter requerido aos seus antecessores, nunca teve em sua posse, um documento extremamente importante na gestão autárquica que é a chamada Ata de Transição ou Compromissos de Transição, documento este que deveria refletir todas as pendências existentes.*

*O entendimento interno, dos serviços competentes e do atual executivo, tendo em conta o desconhecimento de qualquer notificação do processo do visto, foi que existiu visto tácito”.*

Mais informou que o contrato em causa produziu efeitos financeiros, tendo, designadamente, sido pagas as faturas apresentadas em 31 de janeiro e 17 de fevereiro passado, no valor de 14 680,75€ cada, ou seja, um total de 29 361,50€, “(...) tendo como pressuposto a aplicação do n.º 4 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, visto o valor do concurso ser de € 866 404,80€”.

Conclui referindo “ (...) que os pagamentos serão suspensos até conclusão do processo do visto do contrato em causa”<sup>4</sup>.

- h) Pese embora o que ficou anteriormente patenteado, foi reclamada, através do Despacho n.º 17/FP/2014, de 13 de agosto, resposta ao pedido formulado no ofício com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240, a fim de se dar por concluída a verificação preliminar do processo de visto em presença, na medida em que se mostrava atempada a realização do controlo prévio desse título contratual, pois dos 72 meses previstos para a sua vigência restavam executar cerca de 60, e por pagar cerca de 96,60% do preço contratual.
- i) Neste contexto, a Câmara Municipal de Santa Cruz, por intermédio do ofício n.º 13696, de 27 de agosto último, procedeu à remessa dos documentos em falta.
- j) Efetuada a análise dos elementos disponibilizados por esse meio, constatou-se, porém, que não só não foi facultada toda a informação pedida, como alguns dos documentos facultados suscitavam dúvidas quanto ao seu conteúdo, motivo pelo qual o processo em questão foi novamente devolvido por força do Despacho n.º 19/FP/2014, de 15 de setembro.

---

<sup>3</sup> Vd. o ofício com a ref.<sup>a</sup> 9050, de 6 de junho, registado nesta Secção Regional no dia 9 seguinte.

<sup>4</sup> Situação que conduziu à instauração de um processo autónomo de multa com vista à efetivação da responsabilidade emergente do incumprimento do prazo fixado no citado n.º 2 do art.º 82.º, e à relevação da responsabilidade financeira sancionatória emergente da violação do art.º 45.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, por se considerar estarem verificados os pressupostos para tal exigidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º deste mesmo diploma, com a redação introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, conforme despacho exarado a 27 de agosto último pela Exm.<sup>a</sup> Juíza Conselheira, na sequência da Informação n.º 77/2014-UAT I, de 14 de agosto.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

k) Em face dos elementos remetidos nessa sequência, em anexo ao ofício com o n.º 15599, de 26 de setembro, e dos anteriormente apresentados, extrai-se a factualidade que se segue:

l) Em reunião de Câmara de 31 de janeiro de 2013, e conforme reza a ata n.º 04/13, foi, por unanimidade dos presentes (a saber: o Presidente da Edilidade, José Alberto de Freitas Gonçalves, e os Vereadores Filipe Martiniano Martins de Sousa, António Jorge Gomes Baptista, Maria Leontina de Freitas Seródio da Fonseca, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Óscar Ciríaco Teixeira e Pedro Damião Barreto Fernandes), deliberado textualmente o seguinte:

*“O senhor Presidente colocou a proposta à votação, tendo:*

*O executivo, de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de Fundos Disponíveis, mas devido ao facto da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento de eficácia, deliberado proceder à abertura de concurso público para «renting» de três viaturas de 5m3 e cinco viaturas de 7m3, todas de recolha de resíduos sólidos, pelo período de setenta e dois meses, sendo o valor base para o procedimento em causa de €1.007.928,00 (um milhão, sete mil e novecentos e vinte e oito euros) + IVA e que os serviços financeiros procedam ao cabimento orçamental e ao pagamento. Mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respetivo procedimento, nos termos propostos”.*

m) Em conformidade, a 15 de março foi apresentada a informação de cabimento com o n.º 233, subscrita pelo “Responsável pelos Serviços de Contabilidade”, Nuno César Cabaços da Cruz, donde resultavam os dados vertidos no quadro *infra*, em particular a demonstração da existência de dotação disponível na rubrica de classificação económica 020210 – *Aquisição de Serviços Transportes* para a despesa emergente em 2013 do aluguer em análise.

1	Orçamento Inicial	1,00
2	Reforços/Anulações	210.000,00
3=1+2	Orçamento Corrigido	210.000,00
4	Despesas Pagas	10.336,37
5	Encargos Assumidos (a)	35.517,07
6=3-4-5	Saldo Disponível	164147,56
7	Despesa Emergente, que fica cativa (b)	153.709,02
8=6-7	Saldo Residual	10.438,54

(a) – Independentemente da gerência em que o foram, desde que o seu pagamento seja devido neste ano.

(b) – Despesa a cabimentar.

n) Aquele mesmo responsável, contudo, a 12 de março de 2013, numa informação relativa à “Alteração n.º 4 ao orçamento de 2013”, informou o Presidente da Autarquia à data do seguinte:

*“A presente alteração orçamental resulta da adequação do orçamento actual de 2013 a deliberações camarárias e informações internas com consequências orçamentais, realçando (...) Aquisição de renting de viaturas de recolha de resíduos sólidos - concurso público;*

*A presente alteração não aumenta ou diminui o valor do orçamento municipal.*

*Aproveito a oportunidade para reforçar o facto de o orçamento municipal, apresentar uma redução de cerca de 50% face aos orçamentos dos últimos anos, sendo que os*

compromissos e dívidas assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente” (destaque nosso).

- o) O Presidente da Câmara, todavia, na mesma data, aprovou a dita alteração orçamental, invocando, para o efeito, a delegação de competências que lhe foi feita nessa matéria a 12 de novembro de 2009, ao abrigo da al. d) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.
- p) Posta à consideração superior a informação de abertura do concurso público que antecedeu a outorga do título jurídico em apreço, a par das respetivas peças, esta veio a merecer:
- ✓ Um parecer positivo do técnico Nuno César Cabaços da Cruz, a 10 de maio de 2013, relativamente à proposta de cabimento;
  - ✓ Um parecer jurídico positivo de José Eleutério Câmara Lopes, a 15 de maio seguinte, na medida em que *“as peças concursais respeitam o CCP”*, e
  - ✓ Um despacho do Presidente do Município, no dia 16 do mesmo mês, com o seguinte teor: *“[t]endo em apreço toda a informação do processo, determino a abertura do procedimento”* (embora essa abertura já tivesse sido deliberada pelo Executivo Municipal a 31 de janeiro anterior).
- q) Perante este quadro, foi o Município, mediante o já referenciado Despacho n.º 19/FP/2014, instado a fazer prova de que os compromissos financeiros assumidos com a assinatura do título jurídico em apreço não excediam os fundos disponíveis a que alude a al. f) do art.º 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação introduzida pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, tal como resulta da obrigação imposta pelo art.º 5.º, n.º 1, do mesmo diploma, reforçada pelo art.º 7.º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012.
- r) Em resposta (vd. o ofício n.º 15599), a Autarquia limitou-se a confirmar que *“[o] executivo municipal, em sessão ordinária de 31 de janeiro de 2013, deliberou por unanimidade a realização do contrato em apreço, «(...) de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de fundos disponíveis, mas devido ao fato da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia, deliberou proceder à abertura de concurso público (...)» vide ata n.º 04/13, de 31.01.2014”*.
- s) Prosseguindo, o artigo 15.º do programa do concurso definiu que a adjudicação seria feita segundo o critério do mais baixo preço.
- t) Foram, então, opositoras e admitidas ao procedimento 3 empresas, assim ordenadas, conforme se infere do relatório preliminar elaborado pelo júri a 19 de julho de 2013:

N.º	CONCORRENTES	VALOR DA PROPOSTA S/IVA
1	RECOLTE, Serviços e Meio Ambiente, S.A.	866 404,80€
2	VECORENT – Aluguer	898 000,00€
3	ECOAMBIENTE, S.A.	999 900,00€

- u) Decorrido o prazo concedido aos concorrentes para se pronunciarem em sede de audiência prévia sem que nenhum se tenha manifestado, o júri manteve, no seu relatório final de 5 de agosto seguinte, o teor do relatório preliminar e a proposta de adjudicação do aluguer que aqui se aprecia à *RECOLTE, Serviços e Meio Ambiente, S.A.*, pelo montante de 866 404,80€ (s/IVA).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

- v) O Presidente do Município, a 9 de agosto, na informação de adjudicação que lhe foi submetida, pronunciou-se autorizando “(...) nos termos propostos. Decorridos os trâmites processuais adequados, visto o relatório e o teor das propostas, adjudico à empresa acima identificada, RECOLTE, Serviços e Serviços e Meio Ambiente, S.A., a aquisição dos serviços que são objeto deste procedimento”.
- w) Mas o art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos define a adjudicação como sendo “(...) o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”.
- x) E no âmbito das autarquias locais os presidentes de câmara eram competentes, em sintonia com o previsto à data na al. f) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99<sup>5</sup>, para a “(...) adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei”, ou seja, tinham competência originária para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 149 639,00€, ao abrigo do art.º 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 8 de junho, ou até 748 196,84€, no caso de delegação dessa competência pelas câmaras municipais, conforme o admite o n.º 2 do art.º 29.º do mesmo diploma<sup>6</sup>.
- y) No pressuposto de que estes limites de valor ficavam aquém do da adjudicação, que se ficou nos 866 404,80€ (s/IVA), o Município de Santa Cruz foi igualmente confrontado com esta questão, que se reporta à incompetência do Presidente da Câmara para adjudicar a presente despesa, novamente através do Despacho n.º 19/FP/2014.
- z) Por via do ofício n.º 15599, a edilidade manifestou o entendimento de que “(...) o Presidente foi autorizado pelo executivo a «mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respectivo procedimento, nos termos propostos», conforme resulta da ata n.º 04/2013 de 31 de janeiro, ponto número um”.

## II - O DIREITO

Da factualidade dada por assente nos presentes autos emergem duas questões passíveis de ter comprometido a legalidade da decisão de adjudicação do aluguer operacional de 8 viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, que constitui o objeto do contrato em apreciação, pondo também em causa a conformidade legal deste título contratual. Tais questões reconduzem-se, em síntese:

- Ao facto de a adjudicação do aludido contrato não ter sido deliberada pela Câmara Municipal, mas sim decidida pelo seu Presidente, e
- Ao circunstancialismo de o Município não se encontrar dotado de fundos disponíveis para fazer face à despesa emergente do contrato submetido a visto prévio.

Centremo-nos então na análise da primeira situação assinalada.

- I. Sobre a adjudicação dispõe o art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, que este é “(...) o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”.

---

<sup>5</sup> Diploma que estabelecia o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Note-se que no atual quadro normativo este regime não sofreu alterações substanciais. Nesse sentido, veja-se o art.º 35.º, n.º 1, al. f), da Lei n.º 75/2013.

<sup>6</sup> Normas que foram ripristinadas pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, e que aludem, respetivamente, a 30000 e a 150000 contos.

No caso das autarquias locais, já foi observado que os presidentes de câmara eram competentes, em harmonia com o consignado na al. f) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, para a “(...) *adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei*”.

E, nos termos da lei aplicável, aquele órgão singular detém competência original para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 149 639,00€, e competência delegada para despesas até 748 196,84€ - vide os art.ºs 18.º, n.º 1, al. a), e 29.º, n.º 2, ambos do DL n.º 197/99.

Enquadramento que impõe a conclusão de que a competência para autorizar a presente adjudicação cabia não ao Presidente da Edilidade, mas sim à Câmara Municipal de Santa Cruz, por força das disposições antes apontadas, porquanto aquela cifrou-se nos 866 404,80€ (s/IVA).

E isto porque, face ao estipulado no n.º 2 do mencionado art.º 29.º, e atento o valor do contrato submetido a fiscalização prévia, a competência atribuída à Câmara Municipal de Santa Cruz não é delegável no seu Presidente.

Deste modo, o despacho do Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, de 9 de agosto de 2013, que adjudicou o contrato em apreço é um ato administrativo eivado do vício de incompetência e, por isso, anulável, a coberto dos art.ºs 35.º, n.º 1, *a contrario*<sup>7</sup>, e 135.º do CPA<sup>8</sup>.

Quando instado a clarificar esta situação, o Município, a coberto do ofício n.º 15599, sustentou que “(...) *o Presidente foi autorizado pelo executivo a «mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respectivo procedimento, nos termos propostos», conforme resulta da ata n.º 04/2013 de 31 de janeiro, ponto número um*”.

O que, perante o quanto ficou antecedentemente dito, não tem qualquer suporte legal, pois como se viu, e de acordo com os art.ºs 18.º, n.º 1, al. b), e 29.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, a competência atribuída às câmaras municipais para autorização de despesas não é delegável no seu presidente quando esta seja superior a 748 196,84€.

Ora, sendo a Câmara Municipal de Santa Cruz a entidade competente para autorizar a despesa com o presente contrato, a ela cabia deliberar a respetiva adjudicação, com respeito pelo preceituado no art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, atrás mencionado. E uma vez que a decisão do Presidente daquele Município não foi ratificada pelo respetivo executivo foi, assim, e *in casu*, violado o disposto nesta norma.

- II. O segundo dos aspetos controvertidos que importa resolver no âmbito da apreciação jurídico-financeira do contrato apresentado a visto prévio é a inexistência de fundos disponíveis pelo Município.

A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)], aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, tendo sido regulamentada pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho, que estabeleceu os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação, a par do esclarecimento de conceitos ali referidos.

A aprovação deste quadro legislativo resultou dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União

---

<sup>7</sup> Que dispõe que “[o]s órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria”.

<sup>8</sup> Que determina que “[s]ão anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, com vista a definir um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental que envolva toda administração pública, num sentido amplo.

E na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, pretende tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder *“assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso”*<sup>9</sup>.

O âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012 é extenso, e é claro que os princípios aí estabelecidos são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local, concretamente às autarquias locais, conforme tem sido jurisprudência sistemática deste Tribunal<sup>10</sup>.

O legislador impôs aos responsáveis pelas entidades sujeitas ao regime desta Lei um impedimento claro – o de que não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza.

É isso que expressamente emana, por um lado, do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, quando comanda que *“[o]s dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º”* e, por outro, do seu art.º 11.º, n.º 1, que define como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a *“responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor”*.

No caso em apreço, apurou-se que em reunião de Câmara de 31 de janeiro de 2013, e por unanimidade, tal como sobressai da ata n.º 04/13, foi deliberado o seguinte:

*“O senhor Presidente colocou a proposta à votação, tendo:*

*O executivo, de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de Fundos Disponíveis, mas devido ao facto da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento de eficácia, deliberado proceder à abertura de concurso público para «renting» de três viaturas de 5m3 e cinco viaturas de 7m3, todas de recolha de resíduos sólidos, pelo período de setenta e dois meses, tendo o valor base para o procedimento em causa de €1.007.928,00 (um milhão, sete mil e novecentos e vinte e oito euros) + IVA e que os serviços financeiros procedam ao cabimento orçamental e ao pagamento. Mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respetivo procedimento, nos termos propostos”.*

Não obstante, foi apresentada para 2013 a informação de cabimento com o n.º 233, de 15 de março, que previa dotação suficiente para fazer face à despesa em causa para aquele ano, na rubrica de classificação económica 020210 – Aquisição de Serviços Transportes, subscrita pelo *“Responsável pelos Serviços de Contabilidade”*, Nuno César Cabaços da Cruz.

Responsável que, recorde-se, a 12 de março de 2013, numa informação relativa à *“Alteração n.º 4 ao orçamento de 2013”*, alertava o Presidente da edilidade para o facto de *“(…) o orçamento municipal, apresentar uma redução de cerca de 50% face aos orça-*

---

<sup>9</sup> Vd. Noel Gomes *in A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações*, Revista Direito Regional e Local, n.º 19, julho/setembro de 2012, pág. 47, e Joaquim Freitas Rocha, Noel Gomes, Hugo Flores da Silva, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012, pág. 48, *cit. in* Acórdão n.º 11/2014-1.ª S/SS, de 1 de abril.

<sup>10</sup> Vejam-se os Acórdãos n.ºs 5/2013-1.ª S/PL, de 5 de junho, e 25/2013-1.ª S/SS, de 15 de outubro.

*mentos dos últimos anos, sendo que os compromissos e dívidas assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente” (destaque nosso).*

Num segundo momento, após ter sido confrontado com a exigência legal da existência de fundos disponíveis que não possuía para assegurar a despesa, pelo Despacho n.º 19/FP/2014, o Município assumiu claramente que “[o] executivo municipal, em sessão ordinária de 31 de janeiro de 2013, deliberou por unanimidade a realização do contrato em apreço, «(...) de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de fundos disponíveis, mas devido ao fato da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia, deliberou proceder à abertura de concurso público (...)» vide ata n.º 04/13, de 31.01.2014” (destaque nosso).

Consabido que o DL n.º 127/2012 estatui de forma muito clara que só se pode assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, existirem fundos disponíveis – cfr. o n.º 2 do art.º 7.º, e que a jurisprudência deste Tribunal tem sido unívoca neste sentido<sup>11</sup>.

Mais, o n.º 3 do mesmo art.º 7.º refere expressamente que, “[s]ob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades 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:

- 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”.

Os factos assim narrados permitem concluir que o Município de Santa Cruz sabia, desde a publicação da Lei n.º 8/2012, e do DL n.º 127/2012, qual o seu âmbito e que estava vinculado ao seu cumprimento, nomeadamente que não pode assumir compromissos financeiros se não tiver disponível previamente fundos para tal, determinação ao arrepio da qual atuou, de forma plenamente consciente, tal como o evidencia a ata n.º 04/13, de 31 de janeiro de 2013, acima transcrita.

Isto pese embora aquele Município tenha apresentado uma informação de cabimento, a qual, porém, não tem qualquer fundo disponível que a sustente, e foi sublinhado pelo “Responsável pelos Serviços de Contabilidade”, Nuno César Cabaços da Cruz, a 12 de março de 2013, nos seguintes termos: “ (...) os compromissos e dívidas assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente”.

Do ponto de vista da fiscalização prévia temos, por conseguinte, duas situações controvertidas que se reportam à adjudicação do contrato vertente pelo Presidente da Câmara de Santa Cruz quando não tinha competência para tanto, e à inexistência de fundos disponíveis para aquele Município fazer face à despesa emergente do mesmo título jurídico.

Em abstrato, as ilegalidades podem ser geradoras de nulidade ou de mera anulabilidade, sendo que o visto apenas pode ser recusado com fundamento na primeira daquelas sanções, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 98/97.

Mas não estamos, seguramente, perante um caso de nulidade, porquanto o vício atrás mencionado não se encontra previsto no elenco de atos nulos do n.º 2 do art.º 133.º do CPA, nem, por outro lado, existe qualquer norma que comine expressamente tal forma de invalidade para a ilegalidade detetada (vide o n.º 1 do mesmo art.º 133.º).

---

<sup>11</sup> Vd. os Acórdãos n.ºs 5/2013-1.ªS/SS (já citado), e 26/2013-1.ªS/SS, 33/2013-1S.ª/SS, 34/2013-1.ªS/SS e 36/2013-1.ªS/SS.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Por outro lado, o ato de adjudicação da empreitada contém todos os seus elementos essenciais, considerando-se como tais os elementos cuja falta se consubstancie num vício do ato que, por ser de tal modo grave, torna inaceitável a produção dos respetivos efeitos jurídicos, aferindo-se essa gravidade em função da *ratio* que preside àquele ato de adjudicação (vide o n.º 1, 1.ª parte, do citado art.º 133.º)<sup>12</sup>.

Não sendo a ilegalidade verificada geradora de nulidade, só pode a mesma conformar mera anulabilidade, o que afasta o fundamento de recusa de visto enunciado na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97.

Sob outro prisma, como relativamente à ilegalidade *supra* mencionada não estão em causa encargos sem cabimento em verba orçamental própria, nem violação direta de norma financeira, afastado está, também, o fundamento de recusa de visto mencionado na al. b) do citado normativo da Lei n.º 98/97.

Importa, então, cuidar de saber se a ilegalidade atrás referida preenche o fundamento de recusa de visto indicado na al. c) do n.º 3 do mesmo art.º 44.º da Lei n.º 98/97.

A resposta a esta questão só pode ser positiva:

De acordo com o dispositivo invocado, constitui fundamento de recusa de visto, a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidades, que implique ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Muito embora não resulte do processo que a violação do disposto no art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, tenha tido por consequência a alteração do resultado financeiro do contrato, não há dúvida de que o vício verificado é suscetível de criar perturbação que pode afetar, de forma real ou meramente potencial, o aludido resultado.

Porque o Município de Santa Cruz, porém, nunca foi objeto de recomendação anterior deste Tribunal quanto ao cumprimento da disposição inobservada, e porque, como se mencionou, no caso em apreço não ocorreu uma efetiva alteração do resultado financeiro do contrato, estão reunidas as condições que permitem o uso da faculdade prevista no art.º 44.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97.

Todavia, quanto à segunda das questões controvertidas, a verdade é que a assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato *sub judice* sem fundos disponíveis para tal configura violação direta de normas financeiras, designadamente da ínsita ao n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, e da vertida no n.º 2 do art.º 7 do DL n.º 127/2012, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto a coberto da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97.

Noutra vertente, o art.º 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, refere expressamente que “[o]s 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”.

De igual modo, já vimos que o n.º 3 do art.º 7.º do DL n.º 127/2012 dispõe que, “[s]ob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades 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:

- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;

---

<sup>12</sup> Neste sentido, vd. os Acórdãos n.ºs 30/2005-1.ªS/SS, de 15 de novembro, 27/2007-1.ªS/SS, de 13 de fevereiro, e 108/2007-1.ªS/SS, de 24 de julho.

- 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”.*

Conforme se deixou expresso, a Câmara Municipal de Santa Cruz assumiu o presente compromisso tendo plena consciência de que não tinha qualquer fundo disponível que o sustentasse. Assim sendo, é manifesta a sua nulidade bem como, nos termos do art.º 5.º, n.º 3, citado, é igualmente nulo o contrato jurídico a ele subjacente.

E a nulidade agora apurada assim como a violação das normas financeiras já indicadas comportam fundamento legal para a recusa de visto do contrato, por força do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) da Lei n.º 98/97.

### III - DECISÃO

Pelo exposto, este Tribunal decide, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos excelentíssimos Assessores, **recusar o visto** ao contrato em apreço.

Prazo para a interposição do recurso: 15 dias contados da notificação da presente decisão, nos termos do n.º 1 do art.º 97.º, conjugado com o art.º 109.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Na medida em que as ilegalidades detetadas do âmbito da apreciação deste processo de fiscalização prévia são passíveis de configurar ilícitos financeiros, enquadráveis na previsão normativa das als. b) e l) <sup>13</sup> do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decide-se ainda mandar prosseguir o processo para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

São devidos emolumentos, no montante de 21,00€, ao abrigo do disposto no art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril<sup>14</sup>.

Notifique-se o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, e divulgue-se no sítio do Tribunal de Contas na *internet* e na *intranet*.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 9 de outubro de 2014.

**A JUÍZA CONSELHEIRA**

*(Laura Tavares da Silva)*

---

<sup>13</sup> Alterado pelo art.º 1.º da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

<sup>14</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 2.º deste diploma, o valor referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

**A ASSESSORA,**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**O Assessor, em substituição**

*(Fernando Maria Morais Fraga)*

**Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,**

*(Nuno A. Gonçalves)*