

ACÓRDÃO N.º 5/2011 – 22.3.2011 – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 20/2010

PROCESSO N.º 922/2009

I. DESCRITORES:

- Tramitação da despesa pública face à Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.1];
- Da suspensão da instância;
- Ilegalidades e consequências.

II. SUMÁRIO:

1.

Nos termos da norma contida na Lei n.º 2/2007, de 15.1. [Lei das Finanças Locais, reguladora do regime financeiro dos Municípios e das Freguesias, no seu art.º 4.º], Lei n.º 91/2001, de 20.9. [Vd. art.º 42.º, n.º 6, redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.8] **e, bem assim, no n.º 2.3.1, do POCAL** [Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99], nenhuma despesa será autorizada ou paga, sem que, cumulativamente, o facto gerador da mesma observe as normas legais aplicáveis, aquela [despesa] disponha de inscrição orçamental e cabimentação na correspondente dotação e satisfaça os princípios da economia, eficiência e eficácia;

Acresce que o Plano Plurianual de Investimentos deverá indicar a fonte de financiamento de cada projecto ou acção a executar com recurso a suporte financeiro externo à autarquia local [Vd. n.º 2.3.1., do POCAL];

2.

O Plano Plurianual de Investimentos, real instrumento de gestão previsional, não deve cingir-se a uma inscrição meramente formal de encargos e fontes de financiamento, exigindo-se, assim, que as receitas identificadas assegurem, efectivamente, a satisfação das obrigações previstas;

3.

Na ausência dos pressupostos contidos no art.º 97.º [o conhecimento do objecto da acção depende da decisão sobre matéria da competência do Tribunal Criminal ou do Tribunal Administrativo] e 276.º, n.º 1, al. c) [suspensão da instância fundada em razões tidas por adequadas], do Código do processo Civil, e atenta a singularidade da tramitação dos processos em sede de fiscalização prévia [Vd. art.º 81.º A 85.º, da LOPTC], **não há lugar a suspensão da instância;**

4. A assunção de uma despesa decorrente da celebração de um contrato de empreitada sem que se mostre assegurado o respectivo financiamento [a inscrever no PPI] constitui um acto que infringe o disposto nos n.ºs 2.3.4.2 e 2.6.1., do POCAL, e no art.º 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20.8 [Lei de Enquadramento orçamental], normas que assumem natureza financeira.

5.

A desconformidade dos actos e contratos que impliquem encargos sem cabimentação orçamental ou violação directa de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto [Vd. art.º 44.º, n.º 3, al. B), da LOPTC].

O Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás



ACÓRDÃO Nº 5 /2011 - 22 /03/2011 – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 20/2010-R

PROCESSO Nº 922/2009

I. RELATÓRIO

1.

A **Câmara Municipal da Nazaré**, inconformada com o teor do acórdão n.º38/2010, proferido em Subsecção da 1.ª Secção, deste Tribunal, em 29.10.2010, e que recusou o visto ao contrato de empreitada referente à construção do Centro Escolar de Famalicão, celebrado, em 02.04.2009, entre aquele Município e a empresa “*Costa e Carvalho, SA*”, com o valor de € 2 517 900,00, incluindo o valor do IVA, veio do mesmo interpor recurso jurisdicional, concluindo como segue:

“(…)

- a) *O recurso foi interposto na forma e prazo legais, pelo que deve ser admitido;*
- b) *As alegações apresentadas pelo Município da Nazaré devem merecer concordância dos Meritíssimos Juízes, porquanto,*
- c) *O processo de fiscalização prévia n.º 1722/09 – Banco BPI, S.A. não tem decisão final, sendo expectável a aposição de visto no contrato de empréstimo;*
- d) *Foi efectuado um pedido de reconsideração/revisão do despacho de excepionamento, proferido por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento;*



Tribunal de Contas

- e) *O parecer que instruiu a decisão do SEO, proferido pela Senhora SubDirectora-Geral, Eugénia Pires, em 21.09.2009, foi no sentido de poder ser excepcionado o montante de 1.706.491,00 €;*
- f) *Não pode afirmar-se, em definitivo, que o financiamento do projecto, por abertura de crédito em instituição bancária, não venha a ser concretizado;*
- g) *A obra de construção do Centro Escolar de Famalicão é um projecto estruturante de extrema importância para o Município, na área da Educação, surgindo em estreita correlação com as directrizes emanadas pela política educativa governamental;*
- h) *Aquando da elaboração do Orçamento para o ano de 2009 – ano em que o contrato de empréstimo foi adjudicado ao Banco BPI, S.A. e assinado pelas partes – que ocorreu no final do ano de 2008, ainda não sabíamos (nem podíamos saber) se o empréstimo iria ser contratado. Por essa razão, não foi inscrito no Orçamento Municipal;*
- i) *O contrato de empreitada do “Centro Escolar de Famalicão” está conforme às leis em vigor;*
- j) *Deve ser atendida a prevalência do interesse público na prossecução e conclusão da obra;*
- k) *O Tribunal de Contas, na decisão dos recursos, pode atender a modificações de facto operadas que sejam relevantes para a decisão de concessão ou recusa do visto.”*



Tribunal de Contas

A final, e peticionando, a Recorrente requer seja concedido provimento ao recurso, e, em consequência, revogado o acórdão recorrido e concedido o visto ao contrato em apreço, **ou, em alternativa**, «*que o processo de fiscalização prévia seja suspenso até que se conclua que o financiamento não vai ser autorizado [leia-se, previamente, visado].*»

Aberta vista ao Ministério Público, o Ilustre Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso e consequente manutenção da decisão recorrida.

Foram colhidos os vistos legais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Ao longo do acórdão recorrido, considerou-se estabelecida, com relevância para a apreciação em curso, a factualidade inserta no intróito deste acórdão e, ainda, a seguinte:

1.

O contrato foi precedido de concurso público, tendo o respectivo anúncio sido publicado no Diário da República, II Série, n.º 200, de 15.10.2008;

2.

O preço-base do concurso orça em € 2 676 821,45 [s/IVA];

3.

O prazo de execução é de 730 dias;



Tribunal de Contas

4.

A consignação da obra ocorreu em 14.04.2009;

5.

O financiamento foi programado de forma a contar com a participação de recursos próprios da autarquia [10%] e de fundos comunitários [QREN-25210] e, ainda, com recurso a empréstimo a contrair pelo Município junto de instituição de crédito [64,8%];

6.

Os contratos de financiamento no âmbito do QREN [comparticipação prevista até € 673 245,30] e de abertura de crédito junto de instituição de crédito [no valor de € 1 735 900,00] foram celebrados em 14.10.2008 e 24.08.2009, respectivamente, **sendo que este último só vigorará após a concessão do visto pelo Tribunal de Contas;**

7.

Apesar de o Tribunal de Contas ter solicitado ao Município da Nazaré a demonstração de que o empréstimo e correspondente crédito estava assegurado, aquele Município, em resposta datada de 12.08.2009, informou que o contrato de empréstimo aguardava a aprovação das cláusulas contratuais pelo executivo camarário;

8.

Para a celebração do citado contrato de abertura de crédito, a Câmara Municipal da Nazaré, ao abrigo do art.º 39.º, n.º 6, da Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01], solicitou o excepcionamento à entidade competente, o qual foi concedido por despacho de 26.09.2009 e apenas para o montante de € 216 400,00, por, alegadamente, o Município em causa não ter «*capacidade de endividamento para*



Tribunal de Contas

prosseguir o projecto proposto, encontrando-se numa situação de excesso de endividamento líquido»;

9.

O Município da Nazaré apresenta um excesso de endividamento líquido orçado em € 2 855 774,30;

10.

No Plano plurianual de investimentos para 2009 mostra-se inscrito o projecto em apreço, com um montante global de € 2 700 000,00, a repartir pelos anos 2009 [€ 476 000,00] 2010 [€ 1 600 000,00] e 2011 [€ 564 000,00] sendo que 25,2% do referido montante [global] se suporta em financiamento comunitário;

11.

A Câmara Municipal da Nazaré prestou informação de cabimento pelo valor de € 476 000,00, figurando o QREN [25,2%] e instituição bancária [64,8%] como fontes de financiamento;

Em sede de “reforços” anota-se o valor negativo de € 887 158,00.

III. O DIREITO

Como decorre do Acórdão recorrido, a decisão de recusa do visto ao contrato de empreitada celebrado entre o Município da Nazaré e a empresa “Costa e Carvalho, SA”, em 02.04.2009, assenta, básica e essencialmente, no seguinte:

- Atenta a situação de excesso de endividamento líquido apresentado pela autarquia e a ausência de algum despacho de excepcionamento a proferir pela entidade competente [Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento],



não só o financiamento por abertura de crédito em instituição bancária não existe, como não está minimamente assegurado;

- O Plano Plurianual de Investimentos [doravante, *PPI*], para se assumir como um real instrumento de gestão previsional, deve elencar os investimentos a realizar, os respectivos encargos e fontes de financiamento;

Ora, «*in casu*», 25,2% do valor global do projecto inscrito em *PPI* mostra-se assegurado mediante financiamento comunitário, 10% encontra-se garantido através de recursos próprios do Município, mas os restantes 64,8% não têm financiamento assegurado;

- Não basta a **inscrição formal** dos valores necessários em *PPI*;

A correcta inscrição de tais verbas impõe que as mesmas estejam, prévia e realmente, asseguradas;

Na confirmação da ausência de total financiamento avulta, ainda, o facto de este não constar da informação de cabimento e sob a vertente “*reforços*”;

- A informação de cabimento prestada, longe de expressar a verdadeira existência de recursos necessários à execução integral da despesa, não passa, pois, de uma inscrição previsional meramente formal;

O que inviabiliza a execução do projecto [vd. n.^{os} 2.3.1. e 2.3.3., do *POCAL*];

- Ao autorizar a celebração do contrato e a despesa correspondente sem estarem assegurados os financiamentos previstos no *PPI* violou-se o disposto nos n.^{os} 2.3.1. e 2.3.3., do *POCAL*, normas de natureza financeira;



Tribunal de Contas

Ao inscrever em cabimentação receitas não asseguradas, infringiu-se, ainda, o disposto no art.º 42.º, n.º 6, al. b), da Lei de Enquadramento Orçamental;

Daí, a recusa do visto [art.º 44.º, n.º 3, al. b), da *LOPTC*].

Por sua vez, a entidade recorrente impugna o decidido, sustentando, no essencial, que, muito embora se aguarde despacho de excepcionamento a proferir por Sua Ex.^a o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, não pode afirmar-se, em definitivo, que o financiamento do projecto, por abertura de crédito em instituição bancária, não venha a ser concretizado. Para além disso, e adiantando, aquando da elaboração do orçamento para o ano 2009, o Município ainda «*não sabia se o empréstimo iria ser contratado*», razão determinante para a respectiva não inscrição no Orçamento Municipal.

Por último, a entidade recorrente advoga que o Tribunal de Contas, na apreciação e decisão dos recursos jurisdicionais, deve atender a modificações de facto com relevância para a concessão ou não do visto.

Sumariada a questão sob controvérsia, urge analisar as questões daí emergentes e que, com relevância para a análise em curso, são as seguintes:

- Despesa [a realizar no âmbito das autarquias locais] e respectiva disciplina normativa;
- Plano Plurianual de Investimentos e correspondente cabimentação;
- Da eventual violação de norma Financeira.



1. Da Despesa.

Enquadramento normativo.

1.1.

Sob a epígrafe “Princípios e regras orçamentais”, o art.º 4.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.0., que estabelece o regime financeiro dos Municípios e das freguesias], dispõe que os *«Município as e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais»*.

Por outro lado, o art.º 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20.08., na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08., preceitua que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, sem que, **cumulativamente**,

- *«o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis.*

 - *A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvo, nesta última matéria, as excepções previstas na lei*
- e
- *A despesa em causa satisfaça os princípios da economia, eficiência e eficácia.»*

Acresce que o n.º 2.3.1., do POCAL [Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99], para além de preceituar que o plano plurianual de investimentos das autarquias locais deve incluir todos os projectos e acções a realizar no âmbito dos objectivos antes estabelecidos e explicitar a respectiva previsão de despesa, impõe, ainda, que aquele Plano



discrimine os projectos e acções que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos.

Também o n.º 2.3.3., do mencionado *POCAL* estabelece que «*só podem ser realizados os projectos e ou as acções inscritas no plano plurianual de investimentos...»*.

E, prosseguindo, importa evidenciar a disciplina normativa contida na al. d), do n.º 2.2.4.2., no n.º 2.6.1 e 7.1., todos do *POCAL*, que, e respectivamente, determinam o seguinte:

- As despesas só podem ser cativadas, assumidas autorizadas e pagas se, **sendo legais**, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso;
- No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa corresponderá o registo das fases de cabimento;
- O Plano Plurianual de Investimentos deverá indicar a fonte de financiamento de cada projecto ou acção a executar com financiamento externo à autarquia local.

Eis a normação que, com relevo para a apreciação em causa, disciplina a gestão financeira municipal, regendo, ainda, a sua concreta tramitação.

2.

Conforme se demonstra em II., deste Acórdão, resta provado que o financiamento da empreitada em causa se suporta em fundos comunitários [25,2%], em empréstimo [na percentagem de 64,8%] a contrair junto de instituição bancária



Tribunal de Contas

[BPI] e apenas disponibilizáveis após a concessão do visto pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, e tendo em conta a situação de excesso de endividamento líquido [no montante de € 2 855 774,30 – vd. Informação n.º 57/CONT/173/2008, da Divisão Administrativa da Câmara Municipal da Nazaré, fls. 5 e segs.] esta, ao abrigo do art.º 39.º, n.º 6, da Lei de Finanças Locais, solicitou ao Ministério das Finanças o necessário excepcionamento, pedido que mereceu o despacho proferido em 29.09.2009 e nos termos do qual apenas foi concedida autorização para recorrer ao crédito até ao limite de € 216 400,00, advogando-se, para tanto, que *«o Município não tinha capacidade de endividamento para prosseguir o projecto proposto, encontrando-se numa situação de excesso de endividamento líquido.»*.

Muito embora a recorrente alegue a expectativa e convicção de que aquele despacho de excepcionamento venha a ser alterado por forma a permitir o recurso ao crédito bancário no montante pretendido - € 1 735 900,00 – **o certo é que até à presente data o referido despacho ministerial não sofreu qualquer alteração.**

2.1.

Resta também provado [vd. II., deste Acórdão] que no Plano Plurianual de Investimentos para 2009 se encontra inscrito o projecto a que se reporta o presente contrato, cabendo **àquele ano** o montante de € 476 000,00, **ao ano de 2010**, a quantia de € 1 600 000,00 e, **para o ano 2011**, o montante de € 564 000, 00.

Considera-se, ainda, assente que a Câmara Municipal da Nazaré, na informação de cabimento, refere o QREN e instituição bancária [64,8%] como fontes de financiamento, fazendo constar em “Reforços” o valor negativo de € 887,158.



2.2.

Como é sabido e melhor se afirma no aresto recorrido, o Plano Plurianual de Investimentos constitui um real instrumento de gestão previsional, onde, e tal como acima se salientou [vd., ainda, n.º 2.3.1., do *POCAL*], hão-de figurar os instrumentos a realizar, os respectivos encargos e a enunciação clara das fontes de financiamento.

O Plano Plurianual de Investimentos não pode, pois, remeter-se a uma inscrição ou escrituração de encargos e fontes de financiamento meramente formal e sem qualquer conteúdo real.

E no preenchimento desta exigência importa, mui especialmente, que as receitas identificadas para acorrer à satisfação dos encargos estejam efectivamente asseguradas.

Mas, «*in casu*», e analisado o PPI disponível, verifica-se que 64,8% do valor global do projecto [da responsabilidade da autarquia em causa] não tem financiamento garantido.

Na verdade, a quantia correspondente a este valor percentual contem-se no empréstimo contratualizado entre o Município em causa e o Banco BPI, SA [contrato de abertura de crédito, junto a fls. 74 e segs. do processo], o qual, como já se salientou, só entrará em vigor na data em que o Mutuário satisfizer vários pressupostos, **aqui incluindo a prova de obtenção do visto do Tribunal de Contas** [vd. cláusula terceira do contrato]. Requisito este que, obviamente, ainda não se verificou.

Ademais, e como se sublinhou acima, a efectiva contracção do empréstimo em causa sempre se mostraria condicionada ao despacho de excepionamento a proferir pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual, como é sabido e resta documentado, apenas concedeu autorização para recorrer ao crédito até ao



Tribunal de Contas

limite de € 216 400,00, alegando, para tal, a situação de excesso de endividamento líquido da Câmara Municipal da Nazaré.

Ora, como também já aflorámos, o Ministério das Finanças não alterou o citado despacho até à presente data e o Município da Nazaré mantém-se em situação de excesso de endividamento líquido.

Logo, a informação de cabimento junta a fls. 69 do processo e 25 dos autos de recurso traduz um exercício meramente formal, sem base real bastante.

Com efeito, de nada vale informar em sede de cabimentação que existe dotação disponível para acorrer à despesa resultante da execução da obra, quando é sabido que tal dotação deveria incluir o montante inscrito no contrato de empréstimo celebrado com o Banco BPI, SA, e este, conforme já fundamentámos, não se encontra em condições de produzir efeitos, nem é crível que tal venha a ocorrer.

Ademais, a sustentação orçamental do projecto exigiria a inscrição em “*Reforços*” do montante correspondente a este empréstimo, facto que, por razões enunciadas, também não se verificou.

3. Da eventual suspensão da instância.

A Recorrente sustenta, ainda, que se impõe a suspensão da instância, pois a matéria em apreciação no processo n.º 1722/2009, 1.ª Secção, constituirá “*questão prejudicial*” relativamente à discutida e sob apreciação neste processo.

Não assiste razão à Recorrente.

Senão, vejamos.



3.1.

Como bem decorre do art.º 97.º, do Código de Processo Civil, diploma legal a que se apela, se o conhecimento do objecto da acção depender da decisão de uma questão que seja da competência do Tribunal Criminal ou do Tribunal Administrativo, pode o Juiz sobrestar na decisão até que o Tribunal competente se pronuncie.

Exige-se, pois, para a suspensão da instância a existência de uma relação de dependência ou prejudicialidade entre a questão civil e a criminal.

«*In casu*», e na ausência deste pressuposto, o Tribunal de Contas, ainda que admita a convocação do Código de Processo Civil enquanto instrumento de regulação da matéria em causa, não poderia usar da faculdade de suspender a instância com base neste requisito.

Subsistiria, tão-só, a possibilidade de o Tribunal suspender a instância, baseando-se em razões tidas por adequadas [vd., o art.º 276.º, n.º 1, al. c), do Código de Processo Civil].

Mas nestas nunca caberia a relação de subordinação ou de dependência entre o presente processo e o processo n.º 1722/2009, a qual, em boa verdade, não existe.

Na verdade, a decisão a proferir no presente processo, embora deva considerar no seu desenvolvimento o posicionamento do Tribunal de Contas face ao pedido de concessão do visto para o contrato de empréstimo ali junto, **não é condicionada por este último quanto ao tempo da respectiva prolação.**

De contrário, e tendo em conta que processo n.º1722/2009, relativo ao contrato de empréstimo celebrado em 24.08.2009, **já foi devolvido em 12.10.2009 e não mais remetido a este Tribunal**, incorreríamos na possibilidade de não ocorrer decisão neste processo em data tida por razoável.



Neste contexto, não seria [nem será!] de ordenar a suspensão da instância.

Ademais, no caso em apreço, a eventual suspensão da instância colidiria com a tramitação dos processos de fiscalização prévia, devidamente regulada sob os art.^{os} 81.^o a 85.^o, da *LOPTC*, e que, como é sabido, se escora em prazos de observância obrigatória e cujo incumprimento tem repercussão decisiva no sentido da decisão [vd., ilustrando, o visto tácito]. **O que, sublinhe-se, reforça a não suspensão da instância.**

4. Das ilegalidades.

Do Visto

4.1.

Ao autorizar a celebração do presente contrato de empreitada e a correspondente despesa sem que se mostrasse assegurado o respectivo financiamento [a inscrever no *PP*], violou-se o disposto nos n.^{os} 2.3.1. e 2.3.3., do *POCAL*.

Ao adiantar-se uma informação de cabimentação sem correspondência material infringiu-se, ainda, o disposto nos n.^{os} 2.3.4.2. e 2.6.1., ainda do *POCAL*, e com referência ao disposto no art.^o 42.^o, da Lei de Enquadramento Orçamental.

As regras infringidas, porque disciplinam a gestão de dinheiros públicos, assumem natureza financeira.

4.2.

O art.^o 44.^o, n.^o 1, da *LOPTC*, estabelece que a fiscalização prévia visa verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa estão conformes à lei em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.



Tribunal de Contas

Por outro lado, o art.º 44.º, n.º 3, al. b), ainda da *LOPTC*, dispõe **que a desconformidade dos actos e contratos** que implique encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação directa de normas financeiras **constitui fundamento de recusa do visto.**

A verificação das ilegalidades evidenciadas [vd. III. 4.1.] conduz, inevitavelmente, à recusa do visto.

Inexiste, pois, motivo para alterar ou revogar o aresto recorrido.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 1.ª Secção, em Plenário, acordaram em negar provimento ao recurso, mantendo o acórdão recorrido.

Emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa 22 de Março de 2011.

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)



Tribunal de Contas

(Helena Maria Ferreira Lopes)

(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(Jorge Leal)