

20 2023

1.ª Secção – PL

Data: 19/09/2023

Recurso Ordinário: 5/2023

Processo: 152/2023

RELATOR: Miguel Pestana de Vasconcelos

TRANSITOU EM JULGADO EM 09/10/2023

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

1. O Município de Vila Real de Santo António (doravante MVRSA) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 10/2023, de 11 de abril de 2023, que recusou o visto ao Protocolo celebrado em 01/01/2023, entre os municípios de Castro Marim e de Vila Real de Santo António (entidades fiscalizadas) e a *Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim*, que tem por objeto a atribuição de um apoio financeiro para financiar as operações de proteção e socorro na área geográfica dos municípios, na sustentação logística das operações no âmbito do SIOPS e a manutenção de um centro intermunicipal de proteção civil direcionado para a gestão de emergências e linha de atendimento permanente, no valor global de 2.754.058,40€, repartido em 1.652.435,04€ para o município de Vila Real de Santo António e em 1.101.623,36€ para o município de Castro Marim, pelo prazo de 4 anos, com início de produção de efeitos em 01/01/2023 e duração até 31/12/2026.
2. A recusa de visto fundamentou-se no disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), designadamente por o MVRSA não dispor de fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelo contrato submetido a fiscalização prévia e não se encontrar abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.

3. O MVRSA apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

- “i. O presente Recurso para o Plenário da 1.ª Secção vem interposto do Acórdão n.º 10/2023 proferido em Subsecção da 1.ª Secção, datado de 11.04.2023, no âmbito do Processo de Fiscalização Prévia n.º 152/2023, nos termos do qual se decidiu recusar o visto ao Protocolo de Cooperação objeto de Fiscalização Prévia, sem possibilidade de o mesmo ser concedido ainda que acompanhado de eventuais recomendações, em face da alegada nulidade do Protocolo de Cooperação e do Compromisso por falta de fundos disponíveis do Recorrente para suportar a dívida gerada, tudo nos termos da aplicação conjugada dos artigos 5.º, n.º 3, da LCPA, 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação e 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4, a contrario sensu, da LOPTC.*
- ii. Em sede de Motivação do presente Recurso, o Recorrente alegou e demonstrou, a título de Questão Prévia, que o Protocolo de Cooperação se encontra isento de Fiscalização Prévia, em face do disposto no artigo 202.º, n.º 3, da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2023 –, na linha, de resto, do enunciado normativo ínsito no artigo 269.º, n.º 3, da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, na sua atual redação – Lei do Orçamento do Estado para 2022.*
- iii. Com efeito, e no que releva para o caso sub judice, determina o sobredito preceito normativo, em síntese, que se encontram isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização sucessiva e concomitante da respetiva despesa, entre outros, “os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços relativos ao dispositivo de combate aos incêndios e da prevenção estrutural”.*
- iv. Ora, como é consabido, o dispositivo de combate a incêndios, tal como definido na Diretiva Operacional Nacional, é constituído por um conjunto de meios terrestres – que incluem os meios operacionais, os meios materiais e os meios aéreos, que serão envolvidos no combate aos incêndios, englobando, também, a arquitetura da estrutura de direção, comando e controlo do SIOPS; já a prevenção estrutural tem como objetivo a redução do número de incêndios (através de ações de sensibilização e fiscalização), a redução de área ardida (através de ações com efeito no comportamento dos incêndios e existência de infraestruturas de apoio ao combate e*

vigilância), e, bem assim, a redução dos danos em infraestruturas (através da adoção de medidas em matéria de ordenamento do território ou de proteção contra incêndios).

- v. *Densificados os conceitos de “dispositivo de combate a incêndios” e “prevenção estrutural”, e compulsadas as Cláusulas 1.ª e 4.ª, n.º 1, alínea c), do Protocolo de Cooperação – de onde resultam, respetivamente, o objeto e os serviços a prestar pela Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim, em matéria de Proteção Civil –, alegou e demonstrou o Recorrente que tais serviços são relativos a dispositivos de combate a incêndios e prevenção estrutural, uma vez que se traduzem (i) na existência e manutenção de um número mínimo de operacionais, ao longo de 24 (vinte e quatro) horas, (ii) na disponibilização de um “Oficial de Permanência às Operações” ao Centro Intermunicipal de Proteção Civil, (iii) na existência e manutenção de um sistema de alerta e comunicações para todos os operacionais, (iv) na existência de dispositivos terrestres (veículos, equipamentos e infraestruturas de apoio ao combate aos incêndios e vigilância ao nível da prevenção estrutural), e, bem assim, (v) na existência e manutenção de um Centro Intermunicipal de Proteção Civil, destinado a funcionar a montante da intervenção dos elementos operacionais e dispositivos terrenos e aéreos nas frentes de incêndio, através, nomeadamente, da monitorização e acompanhamento das ocorrências, atuando, também, ao nível da prevenção estrutural.*
- vi. *Ademais, evidenciou, ainda, o Recorrente que o Protocolo de Cooperação consubstancia um contrato de prestação de serviços, nos termos do disposto no artigo 450.º, do CCP, porquanto, o contraente público – o Recorrente e o Município de Castro Marim – adquire a prestação dos enunciados serviços à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim, mediante o pagamento de um preço, decomposto por referência a cada um dos serviços a prestar.*
- vii. *Nestes termos, fica, pois, cabalmente demonstrado que o Protocolo de Cooperação celebrado pelo Recorrente e pelo Município de Castro Marim com a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim encontra-se abrangido pela previsão normativa do artigo 202.º, n.º 3, da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2023 –, o que*

significa, por conseguinte, que o referido Protocolo de Cooperação encontra-se isento de fiscalização prévia por parte deste douto Tribunal.

- viii. *Sem conceder, e caso este douto Tribunal entenda que nem todos os serviços prestados pela Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim são referentes a dispositivos de combate a incêndios e prevenção estrutural – como seja a existência e manutenção do Centro Intermunicipal de Proteção Civil –, alegou e demonstrou o Recorrente que o Protocolo de Cooperação encontrar-se-á sempre dispensado de fiscalização prévia por este douto Tribunal, nos termos do disposto no artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, pois que, a despesa adveniente da existência e manutenção do Centro Intermunicipal de Proteção Civil é, no seu conjunto, manifestamente inferior a 750.000,00 € (setecentos e cinquenta mil euros), perfazendo, outrossim, a quantia 37.140,14 € (trinta e sete mil, cento e quarenta euros e catorze cêntimos).*
- ix. *Enunciada e explicitada a Questão Prévia supra, em sede de Motivação do Recurso, e sempre sem conceder, evidenciou o Recorrente que a fundamentação preconizada por este douto Tribunal em sede de Acórdão Recorrido, para efeitos de sustentação fácticonormativa da recusa de visto prévio ao Protocolo de Cooperação, também não colhe.*
- x. *Isto porque, tal como demonstrado pelo Recorrente, não poderá/deverá este douto Tribunal aplicar literalmente o disposto na LCPA e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, em face da situação jurídico-financeira do Recorrente e do interesse público envolvido no caso sub judice e de os serviços em causa consubstanciarem serviços públicos essenciais, em matéria de Proteção Civil, impondo-se um alargamento temporal da suspensão de aplicação, ao Recorrente, do disposto na LCPA, e, por conseguinte, uma interpretação atualista do plasmado no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, conforme com a Constituição da República Portuguesa.*
- xi. *Com efeito, uma interpretação meramente literal do disposto no sobredito preceito, no sentido de que os beneficiários de programa de assistência financeira – que, não raras vezes, não dispõem de fundos disponíveis positivos ou não disporão a curto prazo –, ficam sujeitos, invariavelmente, à aplicação da LCPA, após a conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, conduzirá à recusa de visto de todos e quaisquer atos que impliquem a assunção de novos encargos*

financeiros, aqui se incluindo contratos/acordos/protocolos que têm por objeto a aquisição de bens e a prestação de serviços essenciais à prossecução do interesse público e à defesa de direitos com assento constitucional.

- xii. Conforme evidenciado e demonstrado pelo Recorrente, a recusa de visto ao Protocolo de Cooperação celebrado entre o Recorrente e o Município de Castro Marim com a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim terá como consequência que o Município de Vila Real de Santo António e o Município de Castro Marim não disponham de um Corpo de Bombeiros em funcionamento e que assegure a tutela de pessoas e bens durante a época dos incêndios rurais e florestais, cujo início se avizinha.*
- xiii. Ora, tal como demonstrado pelo Recorrente, foi precisamente para garantir a proteção e o socorro de pessoas e bens que se procedeu à celebração do sobredito Protocolo de Cooperação entre as Partes, uma vez que, como este douto Tribunal bem sabe, a região do sotavento algarvio é, anualmente, das mais fustigadas com a deflagração de incêndios rurais e florestais, colocando em causa, designadamente, a vida, a integridade física e a propriedade das populações, enquanto Direitos Fundamentais constitucionalmente tutelados nos artigos 24.º, 25.º e 65.º, da Constituição da República Portuguesa.*
- xiv. Recusado o visto ao Protocolo de Cooperação, a alternativa passaria pela criação de um novo Corpo de Bombeiros Municipais, sendo que, a contratualização para fins de prestação de serviços, no âmbito da Proteção Civil, relativos a dispositivos de combate a incêndios e prevenção estrutural implicaria um dispêndio financeiro para o Recorrente muito superior aos valores que por si seriam comparticipados, em 60%, em sede de Protocolo de Cooperação celebrado, contrato esse que, segundo se antecipa, também não seria visado por este douto Tribunal, em face da inexistência de fundos disponíveis para suportar o compromisso correspondente à despesa.*
- xv. E mesmo que tal sucedesse, a operacionalização de tal contrato, num prazo de pouco mais de 2 (dois) meses – i.e., antes da época crítica dos incêndios rurais e florestais, que se inicia em 1 de julho –, afigurar-se-ia material e logisticamente impossível, em face da complexidade da instalação e alocação dos meios necessários relativos a dispositivos de combate a incêndios e prevenção estrutural.*
- xvi. Assim, e em face do exposto supra, evidenciou e demonstrou o Recorrente que se impõe uma interpretação atualista da norma ínsita no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-*

Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, sob pena de a aplicação da LCPA prevalecer sobre a prossecução do interesse público, a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos em matéria de Proteção Civil e à tutela de Direitos Fundamentais constitucionalmente consagrados.

- xvii. *Com efeito, e porque o legislador do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, não previu a possibilidade de ao financiamento inicialmente concedido ao abrigo de programa de assistência financeira ser necessário sobrepor-se, ulteriormente, um outro financiamento, por insuficiência do primeiro para reduzir os pagamentos em atraso, nem a possibilidade de a assistência financeira ser prestada por intermédio de empréstimos e emissão de garantias autónomas para efeitos de reestruturação da dívida remanescente, nem a necessidade de revisão do programa de assistência financeira – quando essa não é a realidade com que se deparam muitos dos beneficiários de programas de assistência financeira –, uma interpretação literal deixa de fora situações de maior gravidade como aquela em que o Recorrente se encontra, que, não obstante a inexistência de fundos disponíveis, necessita de proteger e garantir a defesa dos Direitos Fundamentais dos Municípios.*
- xviii. *Nesta senda, alegou e demonstrou o Recorrente que um alargamento do âmbito de aplicação temporal da suspensão de aplicação da LCPA, previsto no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, até à reestruturação da dívida remanescente assegurada através do recurso a garantias autónomas prestadas pelo Estado, que garantirá um reequilíbrio das contas do Recorrente num período temporal entre 10 a 12 anos – muito antes da receção da última tranche de financiamento proveniente dos empréstimos concedidos pelo FAM, cuja maturidade apenas ocorrerá em 2051 –, assume-se como a alternativa que melhor garantirá a prossecução do interesse público e a prestação de serviços públicos essenciais à população de Vila Real de Santo António e Castro Marim, em matéria de Proteção Civil, e a única consentânea com a proteção constitucional conferida aos direitos tutelados nos artigos 24.º, 25.º e 65.º, da Constituição da República Portuguesa.*
- xix. *Em face do exposto, evidenciou o Recorrente que deverá ficar isento do cumprimento da LCPA até que a execução do programa de assistência combinado (empréstimo e prestação de garantias autónomas para a reestruturação da dívida remanescente) de que é beneficiário permita o reequilíbrio das suas contas – que, segundo a Proposta*

de Revisão do PAM, ocorrerá num período temporal entre 10 a 12 anos –, e, em consequência, deverá ser concedido o visto prévio ao Protocolo de Cooperação, ainda que acompanhado de eventuais recomendações, nos termos do disposto no artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC, o que, desde já, se requer com todas as demais consequências legais.

xx. Ademais, e sem conceder, demonstrou o Recorrente que o Protocolo de Cooperação e o compromisso não padecem de nulidade, nos termos preconizados por este douto Tribunal em sede de Acórdão Recorrido, uma vez que a despesa gerada encontra-se devidamente cabimentada, tendo à mesma sido atribuído um número de compromisso válido e sequencial, conforme resulta da “Posição de Compromissos (Todos) para o ano de 2023”, da “Informação de Cabimento” e do “Mapa III da resolução n.º 3/2022” referente aos “Encargos orçamentais diferidos”.

xxi. Acresce que, e sem conceder, em face do disposto no artigo 5.º, n.º 4, da LCPA, requer o Recorrente, com todas as demais consequências legais, que a alegada nulidade do Protocolo de Cooperação e do compromisso invocada por este douto Tribunal seja sanada, porquanto, conforme demonstrado, o interesse público em presença e a essencialidade e primazia dos bens jurídicos envolvidos no caso em apreço sempre terá de prevalecer sobre as normas jurídicas previstas, em especial, na LCPA, destinadas a reduzir os pagamentos em atraso das Entidades Públicas, devendo, em consequência, este douto Tribunal conceder o visto prévio ao Protocolo de Cooperação, ainda que acompanhado de eventuais recomendações, nos termos do disposto no artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC, o que, desde já, se requer com todas as demais consequências legais.”

4. Termina pedindo a revogação da decisão recorrida e a sua substituição por outra que isente o Protocolo de Cooperação de fiscalização prévia, ou que o dispense de fiscalização prévia, ou, caso assim não se entenda, a revogação e substituição do acórdão recorrido por outro que conceda visto prévio ao Protocolo de Cooperação, ainda que acompanhado de eventuais recomendações julgadas pertinentes.
5. O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1, da LOPTC, no sentido da total improcedência do recurso, com a conseqüente manutenção da decisão recorrida.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

7. Na decisão recorrida foi dada como assente por provada a seguinte factualidade:

Do ato submetido a fiscalização prévia

- 2.1. Os Municípios de Vila Real de Santo António (MVRSA) e de Castro Marim (MCM) submeteram a fiscalização prévia um Protocolo celebrado em 01/01/2023 entre si e a *Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim*, que tem por objeto a atribuição de um apoio financeiro para financiar as operações de proteção e socorro na área geográfica dos municípios, na sustentação logística das operações no âmbito do SIOPS e a manutenção de um centro intermunicipal de proteção civil direcionado para a gestão de emergências e linha de atendimento permanente.
- 2.2. O valor global do protocolo é de 2.754.058,40€ (dois milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil e cinquenta e oito euros), repartido em 1.652.435,04€ (um milhão, seiscentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e trinta e cinco euros e quatro cêntimos) para o município de Vila Real de Santo António e em 1.101.623,36€ (um milhão, cento e um mil, seiscentos e vinte e três euros e trinta e seis cêntimos) para o município de Castro Marim.
- 2.3. O apoio financeiro materializa-se através da atribuição, durante quatro anos, de uma comparticipação financeira no montante anual de 688.514,60€ (seiscentos e oitenta e oito mil, quinhentos e catorze euros e sessenta cêntimos), repartido pelos 2 municípios da seguinte forma:
- 2.3.1. 413.108,76€/ano (Vila Real Santo António) - 60%;
- 2.3.2. 275.405,84€/ano (Castro Marim) - 40%.



- 2.4. O apoio financeiro destina-se a financiar as despesas correntes das atividades do Corpo dos Bombeiros.
- 2.5. O prazo estipulado de duração do contrato é de 4 anos, com início de produção de efeitos em 01/01/2023 e duração até 31/12/2026.

Da situação financeira do município de Vila Real de Santo António

- 2.6. De acordo com a documentação financeira constante dos autos, a situação financeira do município de Vila Real de Santo António é a seguinte:

Informação de Controlo dos Fundos Disponíveis
Anexo IV da resolução n.º 4/2022

(Nos termos e para os efeitos do artigo 5º da Lei n.º 8/2012, de 21/02, e do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06)

Entidade: Município de Vila Real de Santo António		Mês(a): Janeiro
REQ.: 147/2023 (Valor bruto)		
Orçamento para o ano de 2023		
1	Fundos disponíveis (b)	-26 074 649,95
2	Compromissos assumidos (c)	871,43
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	-26 075 521,38
4	Compromisso n.º 46265 relativo à despesa em análise (d)	-413 108,76
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-26 488 630,14

Data do registo informático do compromisso referido em 4: 27/01/2023

Município de Vila Real de Santo António
Comprovativo de Fundos Disponíveis

REQ.: 147/2023
Serviço Regulatório: 22 Câmara Municipal Associação Municipal dos Membros Voluntários de V R S A
Entidade: 134

N.º Seq.: 46265

Data	Período de Controlo	F. Disponível	Valor	* 2704 entre	Anos Seguintes					Assinatura
					2024	2025	2026	2027	2028 e sup.	
27/01/2023	janero	-26 488 630,14	-278 883,08	-08 108 847,11						2704 Fundo Informático do Fundo dos Fundos Assinado pelo Sr. Presidente a 27-01-2023, Vila Real.
27/01/2023	fevereiro	-26 109 947,11	34 425,73	-26 144 372,84						
27/01/2023	março	-26 144 372,84	34 425,73	-26 178 798,57						
27/01/2023	abril	-26 178 798,57	34 425,73	-26 213 224,30						
27/01/2023	maio	-26 213 224,30	34 425,73	-26 247 650,03						
27/01/2023	junho	-26 247 650,03	34 425,73	-26 282 075,76						
27/01/2023	julho	-26 282 075,76	34 425,73	-26 316 501,49						
27/01/2023	agosto	-26 316 501,49	34 425,73	-26 350 927,22						
27/01/2023	setembro	-26 350 927,22	34 425,73	-26 385 352,95						
27/01/2023	outubro	-26 385 352,95	34 425,73	-26 419 778,68						
27/01/2023	novembro	-26 419 778,68	34 425,73	-26 454 204,41						
27/01/2023	dezembro	-26 454 204,41	34 425,73	-26 488 630,14						
27/01/2023	janero	0,00		-413 108,76	413 108,76					
27/01/2023	janero	0,00		-413 108,76		-413 108,76				
27/01/2023	janero	0,00		-413 108,76			413 108,76			

- 2.7. O MVRSA celebrou em 11/05/2016 com o Fundo de Apoio Municipal (FAM) um “Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira”, nos termos do qual este último concedeu ao primeiro um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20€ (dezanove milhões, seiscentos e dezanove mil, novecentos e sete euros e vinte cêntimos), destinado ao “financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal” do MVRSA, sendo o capital disponibilizado em seis tranches trimestrais, vencendo-se a primeira no prazo máximo de 15 dias úteis após a comunicação pelo MVRSA ao FAM da obtenção de visto do Tribunal de Contas.
- 2.8. O contrato anteriormente referido foi submetido a fiscalização prévia no processo que correu termos neste TdC sob o n.º 1203/2016, tendo em Sessão Diária de Visto de 11/10/2016 sido proferida decisão de concessão de visto.

- 2.9. O MVRSA submeteu em 27/10/2022 a fiscalização prévia deste TdC um contrato denominado “Adenda ao Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira celebrado no dia 11 de Maio de 2016”, celebrado entre si e o FAM em 07/10/2020, nos termos do qual se alteram várias cláusulas do contrato de empréstimo visado no processo n.º 1203/2016, passando o FAM a emprestar ao MVRSA a quantia de 58.820.870,13€ (cinquenta e oito milhões, oitocentos e vinte mil, oitocentos e setenta euros e treze cêntimos), produzindo tal adenda efeitos após obtenção de visto do TdC.
- 2.10. Tal adenda é objeto do processo que corre termos neste TdC sob o n.º 1667/2022, tendo em Sessão Diária de Visto de 13/01/2023 sido determinada a devolução do contrato ao MVRSA nos seguintes termos:

II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar a devolução da presente adenda contratual, a fim de conceder à entidade fiscalizada oportunidade de suprimento da insuficiência do seu pedido de fiscalização prévia, convidando-a à reformulação desse pedido, em conformidade com o supra exposto, e ao abrigo do Art.º 590.º, n.ºs 3 e 4, do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC (e ainda para os efeitos dos Art.ºs 13.º, n.º 3, da LOPTC e 3.º, n.º 3, do CPC, também ex vi do Art.º 80.º da LOPTC), com as seguintes advertências:

2.10.1.1. *que, não procedendo a esse suprimento, será indeferido liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado no presente processo, pelos fundamentos supra indicados, com a conseqüente não apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio;*

2.10.1.2. *que, procedendo a esse suprimento, os prazos previstos nos Art.ºs 82.º, n.º 1, e 85.º, n.º 1, da LOPTC apenas iniciarão a respetiva contagem após a receção por este Tribunal do último ato, contrato ou outro instrumento de que dependa a apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio.*

- 2.11. No seguimento daquela devolução, até à presente data o MVRSA deu apenas entrada ao requerimento n.º 440/2023, em 15/03/2023, no qual refere o seguinte:

Relativamente ao processo mencionado em epígrafe os serviços encontram-se a finalizar as respostas em estrito cumprimento da LOPTC, individualizando, conforme solicitado, cada procedimento objeto de cessão da posição contratual, a coberto do processo de internalização da empresa municipal, que se individualizará também para sujeição a fiscalização prévia.

Da tramitação destes autos

- 2.12. Em 09/02/2023, através do ofício n.º 4351/2023, O MVRSA foi notificado pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) nos seguintes termos:

1. *Demonstre documentalmente que em momento prévio à aprovação do presente Protocolo pelos órgãos municipais se encontravam cumpridas as normas legais relativas à assunção de compromissos e à existência de fundos disponíveis previstas no art.º 5.º, n.º1, da Lei n.º 8/2012, de 21.02.2012 e art.º 7.º, n.º2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.2012.*
 2. *Em alternativa, demonstre que o município se encontrava abrangido pela dispensa do cumprimento da Lei n.º 8/2012 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.2012, prevista no n.º 6 do art.º 62.º da Lei OE/2023.*
 3. *Considerando a Jurisprudência constante deste Tribunal nesta matéria (v.g. Acórdãos n.ºs 8/2017-1.ª s/ss, 10 e 11/2017-1.ª s/s, 20 -1.ª s/ss, 47/2019 -1.ª s/ss e 15/2020-1.ª s/ss, entre outros), esclareça como considera legalmente possível a assunção do compromisso (n.º **46265/2023**) em 27.01.2023 relativamente à despesa do Protocolo, quando, de acordo com o “mapa auxiliar ao preenchimento online do montante dos FD” e a informação de controlo de fundos disponíveis, datada de 27.01.2023, o município apresentava nesse mês fundos disponíveis negativos (- **26.074.649,95**).*
 4. *Na sequência do ponto anterior:*
 - a. *Remeta extrato da conta corrente do registo dos fundos disponíveis do mês de janeiro de 2023, no qual se evidencia o registo do compromisso n.º **46265/2023** e o saldo de fundos disponíveis existente antes e após o referido registo, **assinalando-o**.*
 - b. *Remeta mapa de fundos disponíveis extraído do sistema informático da DGAL, reportado ao mês (janeiro) que suportou a inscrição do compromisso assumido n.º 46265/2023.*
- Ou,**
- c. *Esclareça se e como pretende prosseguir com a instrução do presente processo.*
5. *Relativamente ao clausulado contratual:*
 - a. *Justifique a omissão no texto contratual da indicação do valor global da despesa que incumbe a cada município no período total de vigência do Protocolo, bem como o valor global do Protocolo (cfr. art.º 97º n.ºs 1 e 2 do CCP).*
 - b. *Justifique a omissão no texto contratual da indicação das datas das deliberações dos órgãos municipais que aprovaram o presente Protocolo e correspondente despesa.*
 - c. *Justifique a omissão na demonstração que a assunção dos encargos plurianuais foi devidamente autorizada pela Assembleia Municipal (cfr. artigo 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99 e 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012), ou, em alternativa, que a despesa plurianual se encontra inscrita em documento previsional com dotação de valor igual ou superior.*
 - d. *Justifique o prazo estabelecido na cláusula 2.ª do Protocolo, considerando o prazo de vigência previsto no art.º 440.º, n.º1, do CCP, aplicável por via do art.º 451.º CCP.*
 - e. *Justifique a omissão no texto contratual do número de compromisso que corresponde ao valor total da despesa de cada município (cfr. art.ºs 5.º, n.º 3 da Lei n.º 8/2012, 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012).*

f. Justifique a omissão no texto contratual da classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao Protocolo, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa (cfr. art.º 96.º, n.º 1, al.h), CCP).

2.13. Em 09/02/2023, através do ofício n.º 4354/2023, O MCM foi notificado pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) nos seguintes termos:

1. *Relativamente ao clausulado contratual:*

a. Justifique a omissão no texto contratual da indicação do valor global da despesa que incumbe a cada município no período total de vigência do Protocolo, bem como o valor global do Protocolo (cfr. art.º 97º n.ºs 1 e 2 do CCP).

b. Justifique a omissão no texto contratual da indicação das datas das deliberações dos órgãos municipais que aprovaram o Protocolo e a correspondente despesa.

c. Justifique a omissão na demonstração que a assunção dos encargos plurianuais foi devidamente autorizada pela Assembleia Municipal (cfr. artigo 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99 e 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012), ou, em alternativa, que a despesa plurianual se encontra inscrita em documento previsional com dotação de valor igual ou superior.

d. Justifique a falta de demonstração que a despesa foi autorizada na sua totalidade, uma vez que a proposta de Câmara (n.º 317/2022/CM), aprovada pela Assembleia Municipal em sessão de 21.12.2022, parece apenas referir o valor anual.

e. Justifique o prazo estabelecido na cláusula 2.ª do Protocolo, considerando o prazo de vigência previsto no art.º 440.º, n.º 1, do CCP, aplicável por via do art.º 451.º CCP.

f. Justifique a omissão no texto contratual do número de compromisso que corresponde ao valor total da despesa de cada município (cfr. art.ºs 5.º, n.º 3 da Lei n.º 8/2012, 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012).

g. Justifique a omissão no texto contratual da classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao Protocolo, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa (cfr. art.º 96.º, n.º 1, al.h), CCP).

2.14. O MVRSA respondeu através do requerimento n.º 334/2023, de 28/02/2023, com o seguinte teor:

1. *Face ao cumprimento da regularização em curso do Programa de Assistência Económica Local (PAEL) e da intervenção do Fundo de Apoio Municipal (FAM), com Programa de Ajustamento Municipal (PAM) contratualizado, aplica-se o n.º n.º 3, do artigo 65.º-A, da*

Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto, em articulação com os termos do n.º 1 artigo 22.º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho.

- 2. Releva para resposta em 1. O Município não se encontra abrangido pela dispensa em matéria prevista no Orçamento de Estado para 2023, pois face ao cumprimento da regularização em curso do Programa de Assistência Económica Local (PAEL) e da intervenção do Fundo de Apoio Municipal (FAM), com Programa de Ajustamento Municipal (PAM), aplica-se o articulado mencionado na resposta dada em 1.*
- 3. A jurisprudência a que se recorre sobre matéria de assunção de compromissos, não abrange, tal como sucede com o Município de Vila Real de Santo António, entidades de âmbito municipal, que se encontram em rutura financeira nos termos previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e por conseguinte objeto de recuperação por via da intervenção do FAM e cumprimento de PAM devidamente visado pelo Tribunal de Contas, com revisão do PAM, em processo de fiscalização prévia. Deste modo, reitera-se os termos das respostas dadas às questões 1 e 2.*
- 4. Releva para os anexos 1 a 4.*
- 5. Alíneas a), b), f) e g)*

Relativamente ao texto do clausulado contratual, informa-se que o mesmo não observou um conteúdo obrigatório, nomeadamente, o previsto no artigo 96.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pois o protocolo em causa não foi sujeito à parte II do mencionado Código, onde se insere a norma, por se tratar de contratação excluída ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1.

De todo o modo, sempre se dirá que está patente na cláusula 3.ª o montante anual da participação financeira, apurando-se por simples cálculo aritmético o valor global do Protocolo bem como o valor total devido por cada Município.

Por outro lado, ainda que não se encontre expresso no clausulado, o protocolo foi devidamente aprovado em reunião da Câmara Municipal de 14 de dezembro de 2022 e a assunção do compromisso plurianual foi autorizada em sessão da Assembleia Municipal de 21 de dezembro de 2022, conforme documentos juntos ao processo.

Foram igualmente cumpridas todas as regras relativas à autorização da despesa, tendo sido emitido o correspondente número sequencial de compromisso, conforme 3 documento já junto ao processo, o qual será comunicado à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

Alíneas c) e d)

Releva para os anexos 5 a 8.

Alínea e)

O prazo de vigência de quatro anos estabelecido visa conferir maior estabilidade e segurança no contexto dos apoios concedidos à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

- 2.15. O MCM respondeu através do requerimento n.º 335/2023, de 01/03/2023, com o seguinte teor:*

Na sequência do Ofício de V. Exa. acima identificado, serve o presente para, a propósito de cada uma das questões no mesmo elencadas, prestar os esclarecimentos que se seguem.

Alíneas a), b), f) e g)

Relativamente ao texto do clausulado contratual, informa-se que o mesmo não observou um conteúdo obrigatório, nomeadamente, o previsto no artigo 96.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pois o protocolo em causa não foi sujeito à parte II do mencionado Código, onde se insere a norma, por se tratar de contratação excluída ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1. De todo o modo, sempre se dirá que está patente na cláusula 3.ª o montante anual da participação financeira, apurando-se por simples cálculo aritmético o valor global do Protocolo bem como o valor total devido por cada Município.

Por outro lado, ainda que não se encontre expresso no clausulado, o protocolo foi devidamente aprovado em reunião da Câmara Municipal de 14 de dezembro de 2022 e a assunção do compromisso plurianual foi autorizada em sessão da Assembleia Municipal de 21 de dezembro de 2022, conforme documentos juntos ao processo.

Foram igualmente cumpridas todas as regras relativas à autorização da despesa, tendo sido emitido o correspondente número sequencial de compromisso, conforme documento já junto ao processo, o qual será comunicado à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

Alínea c)

A despesa plurianual encontra-se inscrita nas Grandes Opções do Plano, mais concretamente nas atividades mais relevantes, com respetiva repartição de encargos plurianuais. Junta-se extrato do Plano de Atividades Mais Relevantes e deliberações de aprovação das GOP's, sendo certo que também a Assembleia Municipal autorizou a assunção do compromisso plurianual em proposta específica, conforme documento já junto ao processo.

Alínea d)

Através do documento n.º 317/2022/CM é proposto à Câmara Municipal que aprove a celebração do Protocolo nos termos da minuta anexa e que faz parte integrante da proposta. Também a submissão à Assembleia Municipal foi acompanhada não só da proposta e deliberação camarária como também da minuta do Protocolo. De ambos os documentos, resulta claro o período de vigência de quatro anos e a periodicidade anual da comparticipação financeira a conceder – no que se refere à proposta, faz-se notar o disposto nos considerandos 8 e 9. Também o considerando 10 da proposta refere a inscrição da verba nas GOP's não só do ano de 2022 mas também dos anos seguintes. Posto isto, as deliberações dos órgãos versaram sobre a totalidade da despesa, que se apura por simples cálculo.

Alínea e)

O prazo de vigência de quatro anos estabelecido visa conferir maior estabilidade e segurança no contexto dos apoios concedidos à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

2.16. Em Sessão Diária de Visto de 13/03/2023, para além da questão da apensação de processos, foi determinada nova devolução ao MVRSA nos seguintes termos:

I. Questões prévias e prejudiciais

a. Da conexão e apensação destes processos

(...)

b. Das demais questões de legalidade suscitadas

A questão jurídica principal que aqui se suscita prende-se com a inexistência de fundos disponíveis por parte do outorgante município de Vila Real de Santo António, para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelo Protocolo.

Ouvida a mesma entidade fiscalizada esta alega estar abrangida, na sua capacidade de endividamento e de realização de despesas pela suspensão da

aplicação do Art.º 8.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso das Entidades Públicas (LCPA) e ao abrigo do n.º 1 do Art.º 22.º do Regulamento da mesma LCPA (DL n.º 127/2012 de 21/6).

Porém, questiona-se se a suspensão invocada é legalmente admissível, considerando que de acordo com a cl.ª 3.ª do respetivo contrato de assistência financeira (processo n.º 1203/2016 deste TdC, visado em s.d.v. da 1.ª seção de 11/10/2016), o prazo de utilização do financiamento era de 1 ano e meio após o visto, e que o mesmo visto foi concedido em 11/10/2016; pelo que, a aludida suspensão da aplicação do mecanismo do Art.º 8.º da LCPA teve o seu terminus, no máximo, em 2018.

Por outro lado, é de referir que se encontra em apreciação uma adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira no âmbito do processo n.º 1667/2022 pendente neste TdC, que foi devolvida pelo Tribunal em 13/1/2023.

Nesse mesmo processo constatou-se que não se encontra nenhum instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM exigida nos termos do Art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, na instrução processual realizada pela entidade apresentante. Dessa instrução processual consta, antes, um despacho proferido pelo Ministro das Finanças em 29/12/2021 que autoriza o Fundo de Apoio Municipal, além de outra documentação contratual que se constatou não ter sido apresentada a visto prévio deste TdC, devendo tê-lo sido.

Ora, sabe-se que a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Nos termos do n.º 2 do Art.º 1.º, do n.º 1 do Art.º 4.º, dos n.ºs 1 e 5 do Art.º 23.º, e dos capítulos II a IV do Título III do referido diploma, o processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no Art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9/3 (RFALEI). Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal. Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM.

Nesse mesmo processo de fiscalização, como a entidade fiscalizada Município de Vila Real de Santo António não pode desconhecer, foi decidido devolver a mesma adenda contratual para reconformação do respetivo pedido de fiscalização e advertências, tudo sob pena de indeferimento liminar do mesmo processo.

A fiscalização prévia a cargo deste Tribunal tem por fim, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros

instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [LOPTC]), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC).

Nesse sentido, terá a entidade fiscalizada Município de Vila Real de Santo António de vir informar estes autos se já se encontra concretizada a aludida revisão ao Contrato PAM e se já diligenciou por apresentar a fiscalização prévia todos os demais atos e contratos a que se faz menção na decisão devolutiva acima aludida e que veio a ser produzida no âmbito do processo n.º 1667/2022, juntando, sendo caso disso, a documentação pertinente.

II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se:

- 1. determinar a apensação de ambos os processos aqui em causa, apresentados pelos Municípios de Vila Real de Santo António (processo 152/2023) e de Castro Marim (processo 187/2023), nos termos conjugados dos Art.ºs 33.º, n.º 2 e 267.º, ambos do CPC, ex vi Art.º 80.º da LOPTC; e*
- 2. determinar a devolução à entidade requerente Vila Real de Santo António, para, nos moldes acima expostos, vir esclarecer este Tribunal se já se encontra concretizada a aludida revisão ao Contrato PAM e se já diligenciou por apresentar a fiscalização prévia todos os demais atos e contratos a que se faz menção na decisão devolutiva acima aludida e que veio a ser produzida no âmbito do processo n.º 1667/2022, juntando, sendo caso disso, a documentação pertinente.*

- 2.17. O MVRSA respondeu através do requerimento n.º 496/2023, de 22/03/2023, nos seguintes termos:

Sobre a decisão tomada em sessão diária de visto, relativa ao processo n.º 0187/2023, regista-se sobre o ponto n 1 a apensação de ambos os processos e sobre o ponto n 2, cumpre informar que os serviços deram resposta no âmbito do processo n 1667/2022, aos processos 90/2023 e 91/2023, com os requerimentos n 486/2023 e n 485/2023, respetivamente, encontrando-se pendentes mais 3 créditos objeto de cedência da posição contratual no âmbito da revisão do PAM, e ulteriormente o próprio documento, que serão submetidos por esta via, sob compromisso de honra serão entregues até ao final do dia 22 de março.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

8. Não houve factos considerados como não provados pela instância *a quo*.

III - DE DIREITO

9. Face às alegações e conclusões do recorrente, são as seguintes as questões a analisar:
1. *Está o protocolo dispensado de fiscalização prévia? (§ 1)*
 2. *Está a requerente abrangida pela suspensão prevista no art. 22.º do Dec.-Lei n.º 127/2012, de 21/6? (§ 2)*
 3. *São o protocolo de Cooperação e o compromisso válidos, atendendo à cabimentação da despesa, tendo-lhe sido atribuída um número de compromisso válido e sequencial? (§ 3)*
 4. *Deve o Tribunal sanar a nulidade do Protocolo de Cooperação, em face do interesse público envolvido e que se sobrepõe à aplicação da LCPA e ao quadro normativo dela constante? (§ 4)*
10. As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no art. 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas¹, aprovada ao abrigo do art. 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo art. 81.º, n.º 1, da LOPTC.
11. As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC.
12. Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões

¹ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 4-5-2020, revista pelas Resoluções n.º 2/2020 e n.º 4/2020 e integralmente republicada no *DR*, 2.ª série, de 14-7-2020 e, na sua atual versão, no *DR*, 2.ª série, de 5-1-2021.

cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos arts. 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.

13. Não tendo o recorrente impugnado a matéria de facto, a decisão a proferir deverá ser tomada com base no elenco de factos provados acima constantes.

§ 1

Está o protocolo dispensado de fiscalização prévia?

14. Sustenta a recorrente que o “Protocolo de Cooperação entre o Município de Castro Marim e o Município de Vila Real de Santo António e a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim para o Funcionamento no âmbito da Proteção Civil Municipal no Quadriénio 2023 a 2026” (doravante, “Protocolo de Cooperação”) pelo qual os municípios financiam a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim (doravante, associação) não está sujeito a fiscalização prévia, por se enquadrar no âmbito do art. 202.º, n.º 3, da Lei n.º 24-D/2022, de 30/12 (Lei do Orçamento do Estado para 2023), nos termos da qual: “Sem prejuízo da fiscalização sucessiva e concomitante da respetiva despesa, estão isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista nos artigos 46.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços relativos ao dispositivo de combate aos incêndios e da prevenção estrutural”.
15. Na perspetiva da recorrente, o valor a pagar pelos municípios à Associação consiste num preço pago pelos serviços que esta se obriga a prestar-lhes nos termos do protocolo, devendo este ser qualificado como contrato de aquisição de serviços, tal como previsto no art. 450.º do Código dos Contratos Públicos (CCP). O que permitira, por sua vez, satisfazer o tipo contratual exigido pela lei como primeiro elemento da *factispecies* normativa.
16. O primeiro passo é determinar se o protocolo pode efetivamente ser qualificado como um contrato de aquisição de serviços, tal como previsto e regulado no CCP.

17. A lei define o contrato de aquisição de serviços no art. 450.º do CCP como aquele pelo qual “um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço”.
18. Em termos de recondução às categorias gerais de contratos, este negócio consiste numa modalidade de contrato oneroso sinalagmático, pelo qual uma das partes presta um serviço de natureza diversa - material, intelectual - a outrem mediante uma remuneração.
19. É um contrato sinalagmático, uma vez que existe uma relação de corresponsabilidade entre as obrigações de ambas as partes. A remuneração está ligada ao serviço prestado, em termos tais que o seu incumprimento pode dar lugar à exceção de não cumprimento do contrato ou, mesmo, à aquisição pela outra parte do direito de o resolver (projeção funcional do sinalagma).
20. Um contrato pelo qual uma entidade pública – aqui, os municípios - atribui a outrem um financiamento para que ela desenvolva uma determinada atividade de interesse público, tendo embora natureza contratual, não consiste num contrato sinalagmático.
21. Inexiste uma ligação entre as prestações de ambas as partes. A entidade não paga por serviços que lhe são prestados. Não se estabelece uma relação causal valor/serviço a ser prestado pela associação à entidade pública, que dele seria credora, como sucede com a aquisição de serviços. O Município concede fundos e disponibiliza meios materiais e humanos (art. 3.º, n.º 1, alíneas b), c) e d) do Protocolo) à associação para que ela possa desenvolver a sua missão de serviço público de corpo de bombeiros.
22. Este aspeto é claro na própria qualificação que dela fazem as partes no protocolo. Com efeito, como decorre alínea a), do n.º 1, da Cláusula 3.ª, do Protocolo de Cooperação, a verba que os municípios se obrigam a conceder à associação consiste numa “comparticipação financeira” no valor “anual de 688.514,60 € (seiscentos e oitenta e oito mil, quinhentos e catorze euros e sessenta cêntimos), sendo que, esse valor será 60% financiado pelo Recorrente - o que perfaz a quantia anual de 413.108,76 € (quatrocentos e treze mil, cento e oito euros e setenta e seis cêntimos) – e 40% financiado pelo Município de Castro Marim – o que perfaz a quantia anual de 275.405,84 € (duzentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e cinco euros e oitenta e quatro cêntimos).”
23. O facto de a associação assumir obrigações de destino das verbas (cláusula 4.º - “obrigações do 3.º outorgante”), não afasta a qualificação. A entidade pública simplesmente impõe que o valor

do financiamento, do subsídio, seja dirigido a determinadas atividades específicas que a outra parte desenvolve no âmbito da sua missão.

24. A figura, muito comum, aproxima-se da doação modal (art. 963.º do Código Civil). Há uma liberalidade, sob a forma doação, mas o donatário contrai face ao doador um conjunto de obrigações, em benefício dele ou de terceiro. Falta a relação sinalagmática e de equivalência entre o valor da liberalidade e as obrigações assumidas pelo donatário. O contrato não deixa de ser uma liberalidade, embora onerada com encargos.[▪]
25. É por isso possível concluir que não se trata de um contrato de aquisição de serviços. Pelo contrário, trata-se de uma espécie contratual diversa que se enquadra nos contratos de concessão de subsídio ou subvenção a uma entidade que desempenha um serviço público relevante, para que ela o desenvolva, da qual decorrem encargos (pecuniariamente avaliáveis) para o seu beneficiário, sob forma, neste caso, de obrigações que ele contrai em benefício da população.
26. Por conseguinte, não está abrangido pela isenção de fiscalização prévia prevista no art. 202.º, n.º 3, da Lei n.º 24-D/2022, de 30/12 – Lei do Orçamento do Estado para 2023 –, sob a epígrafe “Fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, que se refere somente “à aquisição de bens ou serviços”.
27. O que a recorrente bem sabe, uma vez que foi por esse motivo que submeteu o protocolo a fiscalização prévia.
28. Verifica-se o âmbito subjetivo (art.º 2.º, n.º 1, alínea c), e art. 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC). Quanto à incidência objetiva, a esta modalidade contratual, que consiste, como se referiu, numa subvenção - despesa - com obrigações de caráter patrimonial, pecuniariamente avaliáveis, assumidas pela outra parte (despesa/atribuição patrimonial), integra-se no art. 46.º, n.º 1 al. b) segunda parte LOPTC. Sendo o valor do protocolo de 2.754.058,40 € (cabendo ao Município recorrente o valor de 1.652.435,04 €), ultrapassa-se, assim, o limiar do art. 48.º, n.º 1 da LOPTC, o protocolo está sujeito a visto.
29. Nestes termos, improcede, neste ponto, o recurso.

[▪] Ver, sobre a figura, L. Menezes Leitão, *Direito das obrigações, vol. III, contratos em especial*, 9.ª ed., Almedina, Coimbra, 2014, pp. 190-193.

§ 2

Está a requerente abrangida pela suspensão prevista no art. 22.º do Dec.-Lei n.º 127/2012, de 21/6?

30. A entidade sustenta que se impõe:

“um alargamento temporal da suspensão de aplicação, ao Recorrente, do disposto na LCPA, e, por conseguinte, uma interpretação atualista do plasmado no n.º 1, do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação”.

31. O que lhe permite concluir, sendo essa a tese por si defendida, que o Município:

“se encontra abrangido pela suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica”. Requer, por isso, ao Tribunal a concessão do visto ao abrigo do disposto no artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC.

Vejamos.

32. A despesa pública obedece a uma regulamentação detalhada composta por um conjunto de normas rígidas com conteúdos claros, deixando muito pouco espaço para construções interpretativas que se afastem da letra da lei. Por ser ela o elemento de partida e de limitação de qualquer interpretação legal, o facto de estas normas serem constituídas por conceitos precisos e terem muito pouca flexibilidade - explicada pela necessidade de controlos rígidos -, poucas vezes há lugar para resultados interpretativos que ampliem ou restrinjam o seu âmbito de aplicação, respetivamente estendendo ou restringido o seu alcance. O que significa que o resultado interpretativo será quase sempre uma interpretação declarativa.

33. Dito isto, passamos a expor o quadro legal em que a questão se insere, caracterizando os diferentes requisitos a que obedece a realização de uma despesa pública.

34. Ponto de partida é sua inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade. Existindo, importa depois ter cabimento (art. 52.º, n.º 3, al. b) da Lei do Enquadramento Orçamental), o que significa que essa verba deverá ter cobertura numa específica dotação orçamental e no limite previsto nessa dotação.

35. Havendo cabimento, é ainda necessário que haja fundos disponíveis, o que bem se compreende, uma vez que são necessárias verbas para satisfazer a obrigação cujo objeto é a despesa pública. Na verdade, nos termos do art. 5.º n.º 1 da Lei n.º 8/2012, de 21/1 (que estabelece as regras

aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas - LCPA), qualquer compromisso só pode ser assumido se houver fundos disponíveis, fundos esses definidos na alínea f) do art. 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21/1 (art. 5.º n.º 1 da Lei n.º 8/2012, de 21/1) e deve conter e um número de compromisso válido e sequencial (art. 9.º, n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21/1).

36. A *ratio* desta disciplina foi exposta de forma muito clara no acórdão deste TdC n.º 18/2019 - 1.ª S/SS, de 18/06/2019, citado no acórdão recorrido:

“(…) subjaz a este regime, instituído com o propósito de controlo da despesa pública no quadro do programa de assistência financeira a Portugal executado entre 2011 e 2014, uma clara intenção de impedir que sejam assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria – e daí que, para além da normal exigência de inscrição orçamental, se passasse a impor também que um compromisso de despesa fosse suportado pela demonstração da existência de efetivos fundos monetários disponíveis para o efeito. Tenha-se ainda presente que o conceito de fundos disponíveis para efeito da LCPA corresponde a «verbas disponíveis a muito curto prazo», em regra para os três meses seguintes, nos termos explicitados nos artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012”.

37. Sobre os responsáveis recai uma responsabilidade pesadíssima pela violação destas regras. De facto,

“os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor”.

Ademais, e cumulativamente,

“os responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos quanto aos danos por estes incorridos. (art. 9.º, n.º 3 Lei n.º 8/2012, de 21/1).”

38. O que torna evidente a importância fulcral conferida pela lei ao seu integral cumprimento.
39. Nestes termos, e em resumo: sem que existam fundos disponíveis não pode ser assumido o compromisso; não tendo a recorrente fundos disponíveis, como ela própria reconhece, não pode assumir o compromisso.
40. É o que se diz, corretamente, no acórdão recorrido:

“Nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos [CCP] e 161.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo [CPA]), a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso”.

41. Sucede, no entanto, que foi celebrado entre a recorrente e o Fundo de Apoio Municipal (FAM), a 11/05/2016, um “Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira”, nos termos do qual este último lhe concedeu um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20 € (dezanove milhões, seiscentos e dezanove mil, novecentos e sete euros e vinte cêntimos) ao abrigo do disposto nos arts. 45.º e 23.º da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, destinado ao “financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal” da recorrente.
42. Nos termos desse contrato, o capital foi disponibilizado em seis tranches trimestrais, vencendo-se a primeira no prazo máximo de 15 dias úteis após a comunicação pelo recorrente ao FAM da obtenção de visto do Tribunal, que foi concedido em Sessão Diária de Visto a 11/10/2016.
43. O Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) decorre da Lei n.º 53/2014, de 25/8, que o aprovou, e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).
44. O processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, consiste na adoção de medidas jurídicas e financeiras - reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal - que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no art. 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9/3 (art. 1.º, n.º 2, art. 4.º, n.º 1, art. 23.º, ns. 1 e 5 da Lei n.º 53/2014, de 25/8).
45. Neste caso, recorreu-se também a uma medida de assistência financeira sob a forma de um empréstimo (art. 44.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 53/2014), cujo regime, nomeadamente termos de prazo, decorre do dos art. 44.º e segs..
46. Há uma relação de regra/exceção entre a LCPA e a disciplina da assistência financeira, nos termos da qual a “adesão a programa de assistência económica suspende, até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA.”

47. A exceção tem um recorte muito limitado: resume-se ao art. 8.º LCPA (i) e tem como limite a conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso (ii).

48. Dispõe o art. 8.º, n.º 1 LCPA (Entidades com pagamentos em atraso):

“Nas entidades com pagamentos em atraso em 31 de dezembro do ano anterior, a previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes prevista na subalínea iv) da alínea f) do artigo 3.º tem como limite superior 75 /prct. da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com caráter pontual ou extraordinário.

2 - A aplicação do disposto no número anterior às entidades nele referidas cessa quando estas deixem de ter pagamentos em atraso.

3 - As entidades que violem o disposto no artigo 7.º da presente lei:
a) Não podem beneficiar da utilização da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes para efeitos de determinação dos fundos disponíveis definidos na alínea f) do artigo 3.º;

b) Apenas podem beneficiar da aplicação da exceção constante do n.º 1 do artigo 4.º mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

4 - O impedimento previsto no número anterior cessa no momento em que as entidades nele referidas retomem o valor dos pagamentos em atraso anterior à violação do disposto no artigo 7.º

5 - O impedimento referido no presente artigo não é aplicável à assunção de compromissos suportados por receitas consignadas no que se refere à despesa que visa suportar.

49. Como facilmente se vê, a norma não se refere à proibição de assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º LCPA. Relativamente a ela, inexistente qualquer exceção.

50. O que bem se compreende, porque, sem fundos, como poderia a entidade pagar? Ficaria a dever.

51. Entende a recorrente que se:

“impõe um alargamento temporal da suspensão de aplicação, ao Recorrente, do disposto na LCPA, e, por conseguinte, uma interpretação atualista do plasmado no n.º 1, do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação.”

52. Há 3 vícios nesta asserção.

Um: a exceção não diz respeito à assunção de compromisso e limites de fundos próprios prevista no art. 5.º, n.º 1 LPTC, que não é excecionado pelo art. 22.º do Dec.-Lei n.º 127/2012, de 21/6.

Dois: mesmo que o fosse, não se vê como poderia o intérprete sustentar uma interpretação que não tem qualquer apoio na letra da lei.

Três: a recorrente confunde o direito constituído com o direito a constituir.

Com efeito, afirma (n.º 77):

“O artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, não previu a possibilidade de ao financiamento inicialmente concedido ao abrigo de programa de assistência financeira ser necessário sobrepor-se, posteriormente, um outro financiamento, por insuficiência do primeiro para reduzir os pagamentos em atraso”.

“Propõe (conclusões xiv): “uma interpretação atualista da norma ínsita no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, sob pena de a aplicação da LCPA prevalecer sobre a prossecução do interesse público, a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos em matéria de Proteção Civil e à tutela de Direitos Fundamentais constitucionalmente consagrados”

53. A solução que propugnada será seguramente sustentável de *iure constituendo*, em sede de alteração da lei. Esta ou outra que conceda fundos específicos alocados só a estes fins. Mas essa escolha pertence ao legislador.
54. Ao juiz o que lhe é imposto é a aplicação da lei. Não lhe cabe fazer uma interpretação sem apoio legal (art. 9.º do Código Civil), por mais que seja conveniente em termos económico-sociais (art. 8.º, n.º 2 do Código Civil). Há regras hermenêuticas precisas e rigorosas que vinculam o intérprete. O juiz não cria a lei, sob capa – muito diáfana neste caso – de interpretação. O poder judicial não é o poder legislativo.

Improcede, também neste ponto, o recurso.

§ 3

São o Protocolo de Cooperação e o compromisso válidos, atendendo à cabimentação da despesa, tendo-lhe sido atribuído um número de compromisso válido e sequencial?

55. A entidade mobiliza ainda para sustentar, de forma subsidiária, a validade do ato, o seguinte argumento:

“encontrando-se a despesa devidamente cabimentada e à qual foi atribuído um número de compromisso válido e sequencial”, não há qualquer nulidade.

56. A requerente esquece-se, porém, que o número de compromisso é uma exigência técnico-burocrática - necessária -, mas que pressupõe sempre o passo prévio da validade do compromisso.

57. Como é evidente, de nada vale o cabimento e a nota de compromisso se o compromisso, ele próprio, não puder ser assumido, porque lhe falta o que, na substância, lhe está na base, ou seja, a existência de fundos - como decorre com clareza do art. 5.º, n.º 1 LCPA e do art. 7.º n.º 3, al. a) do Dec.-Lei n.º 127/2012, de 21/6.

58. A violação do art. 5.º, n.º 1 LCPA e do art. 7.º n.º 3 do Dec.-Lei n.º 127/2012, de 21/6, tem como consequência a nulidade; o art. 5.º, n.º 1 LCTA e o art. 7.º n.º 3 do Dec.-Lei n.º 127/2012, de 21/6, são normas financeiras; logo, verificam-se dois fundamentos da recusa de visto, respetivamente, alíneas a) e b), segunda parte, do n.º 3 do art. 44.º LOPTC.

59. Em qualquer dos casos, não é admissível a concessão de um visto com recomendações, previsto no art. 44.º, n.º 4 LCPA, que se refere tão somente ao fundamento previsto no art. 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC.

60. Não procede, também neste ponto, o recurso.

§ 4

Deve o Tribunal sanar a nulidade do Protocolo de Cooperação, em face do interesse público envolvido e que se sobrepõe à aplicação da LCPA e ao quadro normativo dela constante?

61. Vem, por fim, o Município:

“em face do disposto no artigo 5.º, n.º 4, da LCPA” requerer “com todas as demais consequências legais, que a alegada nulidade do Protocolo de Cooperação e do compromisso invocada por este douto Tribunal seja sanada, porquanto, conforme demonstrado, o interesse público em presença e a essencialidade e primazia dos bens jurídicos envolvidos no caso em apreço sempre terá de prevalecer sobre as normas jurídicas previstas, em especial, na LCPA”.

Vejamos os textos normativos.

62. Dispõe o art. 5.º, n.º 3 LCPA:

“Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento 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.”

63. Por sua vez, dispõe o art. 5.º, n.º 4 LCPA:

“A nulidade prevista no número anterior pode ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé.”

64. Como resulta claro de uma simples leitura dos preceitos sem mais esforços interpretativos, o número 4 do art. 5.º, está ligado ao número anterior, isto é, ao número 3. O Tribunal pode sanar uma nulidade, mas só quando ela resulte da falta de emissão do “número de compromisso válido e sequencial”.

65. Isto é, o Tribunal poderia fazer essa ponderação, caso o vício que gera a nulidade fosse a falta desse elemento. Não o da inexistência de fundos (art. 5.º, n.º 1 LCPA). Para tal não existe qualquer exceção. O que bem se percebe, porque a teleologia da lei está centrada em criar um verdadeiro “colete de forças” para impedir um compromisso sem fundos, de onde resultariam necessariamente pagamentos em atraso.

66. Não procede, neste ponto, o recurso.

67. O Município entrou em rutura financeira, porque estava basicamente insolvente. Nessa situação, viu-se obrigado a recorrer ao um programa de assistência financeira, tendo obtido um empréstimo que está a pagar. A sua situação financeira – que é imputável aos membros dos órgãos que a ela conduziram - é de tal forma grave que não tem fundos disponíveis (embora, diga-se também, que a gestão de fundos disponíveis é tarefa do Município e implica escolhas) sequer para conceder um financiamento a uma associação de bombeiros para ela desempenhar tarefas essenciais de serviço público, como é o caso premente dos fogos.

68. Não há quadro legal que permita impedir esse resultado, financiando os corpos de bombeiros nestas situações, o que se afigura urgente, mas que não é tarefa do poder judicial.

IV. DECISÃO

- Em face do exposto, decide-se julgar totalmente improcedente o presente recurso, confirmando o acórdão recorrido;

- Emolumentos legais, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).

- Registe e notifique.

Lisboa, 19 de setembro de 2023

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Participou na sessão na sala de sessões do tribunal e votou favoravelmente o acórdão.