

ACÓRDÃO N.º 38/2010 - 29.Out.2010 - 1ªS/SS

(Processo n.º 922/2009)

DESCRITORES: Programa Plurianual / Financiamento / Abertura de Crédito / Inscrição Orçamental / Endividamento Líquido / Informação de Cabimento / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Os projectos que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos devem ser discriminados no Plano Plurianual de Investimentos (PPI), só podendo ser realizados aqueles que nele estejam inscritos. No PPI deve igualmente constar a fonte de financiamento de cada projecto ou acção a executar com financiamento externo à própria autarquia local.
2. As despesas só pode ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.
3. No caso em apreço, face ao despacho de excepção proferido ao abrigo da Lei das Finanças Locais e à situação de excesso de endividamento líquido apresentado pela autarquia, o financiamento para a abertura de crédito em instituição bancária, inicialmente previsto para suportar 64,8% do investimento que o contrato concretiza, não está assegurado, nem é seguro que se venha a concretizar.
4. A informação de cabimento deve transmitir informação de que há recursos necessários à execução integral da despesa, ainda que só parte deles estejam comprometidos para o ano em causa. Não tendo sido inscrito o necessário valor em “reforços” do orçamento inicial, não há verdadeira informação de cabimento.
5. A autorização da celebração do contrato e da despesa correspondente, sem estarem assegurados os financiamentos previstos no PPI viola materialmente o disposto no n.º 2.3.1 e no 2.3.3 do POCAL, normas de indubitável natureza financeira.

6. A falta de adequada informação de cabimento, na medida em que nela se refere receitas que não estão asseguradas, viola o disposto na al. b) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei do Enquadramento Orçamental e na al. d) do n.º 2.3.4.2 e no n.º 2.6.1 do POCAL.
7. 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 de visto, nos termos da al b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização de Processo do Tribunal de Contas.

Conselheiro Relator: João Figueiredo



Tribunal de Contas

Mantido pelo acórdão nº 5/11, de 22/03/11, proferido no recurso nº 20/10

ACÓRDÃO Nº 38 /2010 – 29.OUT-1ª S/SS

Processo nº 922/09

I - OS FACTOS

1. A Câmara Municipal da Nazaré (doravante designada por CMN ou Câmara Municipal) remeteu¹, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada relativo ao “Centro Escolar de Famalicão” celebrado entre o Município de Nazaré e a empresa “Costa & Carvalho”, em 2 de Abril de 2009, com encargos de € 2.517.900, incluído o valor do IVA.
2. Para além dos factos referidos no número anterior, são dados ainda como assentes e relevantes para a decisão os seguintes:
 - a) O contrato acima referido foi precedido de concurso público, cujo anúncio foi publicado no Diário da República, II Série, n.º 200, de 15 de Outubro de 2008;
 - b) O procedimento foi lançado com um preço base de 2 676 821,45 €, S/IVA;
 - c) A obra apresenta um prazo de execução de 730 dias;
 - d) A consignação ocorreu em 14 de Abril de 2009;
 - e) Face ao preço base do concurso, o financiamento da obra foi programado de forma a contar com a participação de recursos próprios da autarquia, de financiamento por fundos comunitários e com o produto de empréstimo a contrair pelo município junto de instituição de crédito. Nos seguintes termos²:

▪ Parte do Município	10 %	€ 267.676,15
▪ QREN	25,2%	€ 673.245,30
▪ Empréstimo	64,8%	€ 1.735.900,00
▪ TOTAL	100 %	€ 2.676.821,45

¹ Pelo ofício 1801, de 7 de Maio de 2009.

² Vide Informação nº 57/CONT/173/2008 da Divisão Administrativa da CMN (constante do processo nº 1722/09, fl. 5 e ss.)



Tribunal de Contas

- f) Foi celebrado contrato de financiamento no âmbito do QREN com comparticipação prevista na obra até ao montante de € 673.245,30³;
- g) Foi celebrado contrato de abertura de crédito entre o município e instituição de crédito no montante € 1.735.900. O contrato entrará em vigor, de entre outras condições, após visto do Tribunal de Contas⁴ que ainda não foi obtido pelas razões que os factos a seguir indicados transmitem;
- h) Dado que na remessa do contrato de empreitada para fiscalização prévia, este não vinha instruído com demonstração de que o crédito referido na alínea anterior estava assegurado, foi o contrato por quatro vezes devolvido à CMN com a solicitação de que a prestasse⁵;
- i) A essas solicitações, a CMN respondeu:
 - Em 12 de Agosto de 2009⁶, informando que *“o contrato do empréstimo aguarda aprovação das cláusulas contratuais pelo executivo camarário, ainda este mês será enviado para o Tribunal de Contas para continuação do processo. Devido a problemas técnicos na Instituição Bancária que somos alheios o processo demorou mais tempo que o desejado”*;
 - Em 27 de Agosto de 2009⁷, remetendo o processo relativo à contracção do empréstimo, que então ainda não tinha sido enviado para fiscalização prévia⁸;
 - Em 10 de Outubro de 2010⁹ - na sequência de insistência dos serviços de apoio a este Tribunal, porque a CMN não tinha reenviado o contrato *sub judicio* no prazo determinado por lei e porque o contrato de empréstimo não tinha ainda sido visado - veio aquela Câmara Municipal juntar de novo o contrato, referindo: *“A Câmara Municipal efectivamente confirma a recepção do vosso ofício do dia 31/08/2009, que devolve o processo supra indicado, explicitando que o motivo estaria relacionado com o facto do contrato de empréstimo não ter sido objecto de fiscalização prévia pelo Tribunal.*

³ Vide contrato a fls 54 e ss. do processo.

⁴ Vide contrato a fls. 74 e ss. do processo e nele as cláusulas 1ª e 3ª.

⁵ Vide ofícios dos Serviços de Apoio a este Tribunal datados de 28 de Maio, de 13 e 31 de Agosto de 2009 e de 20 de Setembro de 2010. Refira-se que outros esclarecimentos foram também pedidos à entidade adjudicante.

⁶ Vide fax enviado nesse dia e constante do processo a fls. 446.

⁷ Vide ofício nº 3664 de 27 de Agosto de 2009 (a fls. 71 do processo).

⁸ O contrato de abertura de crédito foi enviado para fiscalização prévia por ofício de 4 de Setembro de 2009;

⁹ Vide ofício nº 3180 de 20 de Outubro de 2010 (a fls. 96 do processo).



Ora, o que os serviços camarários depreenderam desta notificação seria que o processo estaria suspenso, em virtude de também ainda não ter merecido visto o contrato de empréstimo. (...) [O] que se pretendia era reenviar ambos os processos para apreciação de V. Exa., logo que os mesmos tivessem algum desenvolvimento – o que, infelizmente e até à presente data, não veio a acontecer”;

- j) Para a celebração do citado contrato de abertura de crédito, a CMN solicitou a excepção prevista no nº 6 do artigo 39º da Lei da Finanças Locais¹⁰ que foi concedido só para o montante de € 216.400, em despacho de 29 de Setembro de 2009¹¹ que diz nos seus fundamentos: “*O município não tem capacidade de endividamento para prosseguir o projecto proposto encontrando-se numa situação de excesso de endividamento líquido*”¹²;
- k) A CMN demonstrou ter um excesso de endividamento líquido no montante € 2.855.774,30¹³;
- l) No Plano Plurianual de Investimentos para 2009¹⁴, que foi enviado para instrução do processo, está inscrito o projecto a que diz respeito o contrato *sub judicio*, com um montante total de € 2.700.000, com financiamento definido de € 476.000 naquele ano e previsão de € 1.600.000 em 2010 e de € 564.000 em 2011. Refere-se ainda que 25,2% daquele montante global tem como fonte de financiamento os fundos comunitários;
- m) A Câmara Municipal prestou informação de cabimento¹⁵ pelo valor de € 476.000 na rubrica de classificação económica 010305. Na informação de cabimento refere-se ainda como fontes de financiamento: “*25,2% QREN; 64,8% INSTITUIÇÃO BANCÁRIA*”. Nesta informação, em “*Reforços*” consta o valor negativo € - 887.158;
- n) Questionada sobre se o contrato está a produzir efeitos a CMN informou¹⁶: “*Relativamente à produção de efeitos do contrato de*

¹⁰ Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro, nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e nº 3-B/2010, de 28 de Abril

¹¹ Vide despacho a fls. 70 do processo nº 1722/09.

¹² Quanto a este despacho refere a CMN no seu ofício nº 3180 de 20 de Outubro de 2010 (a fls. 96 do processo): “*(...) a Câmara Municipal (...) diligenciou no sentido de solicitar a Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento a reconsideração do seu despacho de excepcionamento (de cuja resposta ainda não nos foi dado qualquer conhecimento)*”.

¹³ Vide Informação nº 57/CONT/173/2008 da Divisão Administrativa da CMN (constante do processo nº 1722/09, fl. 5 e ss.).

¹⁴ Vide PPI a fls. 82 e ss do processo.

¹⁵ Vide fls. 446 e ss. do processo.

¹⁶ Vide ofício nº 3180 de 20 de Outubro de 2010 (a fls. 96 do processo).



empreitada “Construção do Centro Escolar de Famalicão” temos a informar que, não tendo ainda produzido quaisquer efeitos financeiros, por respeito à Lei Orgânica desse Tribunal, foram já executados alguns trabalhos (...). Esses trabalhos referem-se sobretudo a montagem de estaleiro e trabalhos de fundações e estrutura”.

II – O DIREITO

3. Para apreciação do contrato em apreço e, particularmente, do acto que o autorizou e da despesa que ele origina, são relevantes as seguintes disposições legais:

- a) O nº 1 do artigo 4º da Lei das Finanças Locais estabelece que os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei do Enquadramento Orçamental;
- b) A alínea b) do nº 6 do artigo 42º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)¹⁷ estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respectiva dotação;
- c) O nº 2.3.1. do POCAL¹⁸ determina que o plano plurianual de investimentos (PPI) inclui todos os projectos e acções a realizar no âmbito dos objectivos estabelecidos pela autarquia local e explicita a respectiva previsão de despesa e acrescenta que, no PPI, “*devem ser discriminados os projectos e acções que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos*”;
- d) O nº 2.3.3. do mesmo POCAL estabelece que “[s]ó podem ser realizados os projectos e ou as acções inscritas no PPI”;
- e) A alínea d) do nº 2.3.4.2. do POCAL determina que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;
- f) O nº 2.6.1. do mesmo POCAL dispõe: “(…) *No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve*

¹⁷ Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pelas Leis nºs 2/2002 de 28 de Agosto, 23/2003, de 2 de Julho e 48/2004, de 24 de Agosto, e 48/2010, de 19 de Outubro.

¹⁸ Plano Oficial de Contabilidade das autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com alterações introduzidas pelos Decretos-Lei nºs 162/99, de 14 de Setembro, e 315/2000, de 2 de Dezembro



corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa (...))”;

- g) Finalmente, o nº 7.1. do POCAL define a informação a facultar pelo PPI, designadamente “*a fonte de financiamento de cada projecto ou acção a executar com financiamento externo à própria autarquia local*”.

4. Ora, no presente processo, face à matéria de facto que acima se elencou, é evidente qual a questão fundamental que se coloca: o financiamento por abertura de crédito em instituição bancária, inicialmente previsto para suportar 64,8% do investimento que o contrato em apreciação concretiza, não está assegurado.

E, face ao despacho de excepção proferido ao abrigo da Lei das Finanças Locais – que a CMN não conseguiu ver alterado um ano após a sua prolação – e à situação de excesso de endividamento líquido apresentado pela autarquia, não só tal financiamento não existe, como não é seguro que se venha a concretizar.

5. Como se viu, no PPI devem ser discriminados os projectos e acções que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos e só podem ser realizados aqueles que nele estejam inscritos.

No PPI deve igualmente constar a fonte de financiamento de cada projecto ou acção a executar com financiamento externo à própria autarquia local.

Se o PPI, para ser um verdadeiro instrumento de gestão previsional, como a lei o qualifica, há-de traduzir realmente os investimentos a realizar, os respectivos encargos e as efectivas fontes de financiamento, não pode ser uma mera “escrituração” sem correspondência com a realidade.

Quando se celebra um contrato de que resultam encargos plurianuais há-de salvaguardar-se que as receitas necessárias para fazer face a tais encargos estão asseguradas. E essa salvaguarda há-de reflectir-se no PPI.

6. Ora, no caso em apreciação, no PPI foi inscrito o projecto pelo seu valor global e referiu-se que, desse valor global, 25,2 % tem como fonte de financiamento fundos comunitários, que estão assegurados.

O valor restante (74,8%) que deve corresponder a recursos da autarquia (coluna AA do PPI) – dado que não está previsto financiamento da Administração Central (coluna AC do PPI) - apesar de estar formalmente inscrito, só numa pequena parte está assegurado - 10% de recursos



próprios do município - na medida em que o contrato de empréstimo celebrado não pode produzir efeitos, dada situação de excesso de endividamento em que a CMN se encontra. E a Câmara Municipal, no processo, não demonstrou solução alternativa.

Assim, ainda que formalmente o PPI registe os valores necessários, eles de facto não estão assegurados. Não estando assegurados, não se pode considerar correcta a inscrição daqueles valores. E, naturalmente, nesta situação não há verdadeira inscrição no PPI e, logo, o projecto não pode ser executado (ver nºs 2.3.1 e 2.3.3 do POCAL).

7. E o PPI ao estabelecer montantes e fontes de financiamento reflecte-se nos orçamentos, na sua vertente de receita. Assim, a informação de cabimento não pode traduzir-se também numa mera “escrituração” formal sem atender à realidade.

Como se viu, foi prestada informação de cabimento. Contudo, em tal informação se refere expressamente também que 64,8% dos encargos têm como fonte de financiamento uma instituição bancária. Ora, o valor correspondente a este financiamento se estivesse assegurado – e não está, como se viu e repete – deveria constar efectivamente na informação de cabimento como “**reforços**” da receita da autarquia. Ora, naturalmente, não consta! E não consta claramente até porque em “**reforços**” foi inscrito um valor negativo.

A informação de cabimento que foi prestada remete pois igualmente para um entendimento exclusivamente formalista, pois afirmando que, naquele montante em concreto, há dotação orçamental disponível para o compromisso assumido, revela que para a execução de toda a obra e do contrato não há verdadeira sustentação orçamental.

Ora a informação de cabimento, a ser bem entendida, deve transmitir informação de que há os recursos necessários à execução integral da despesa, ainda que só parte deles estejam comprometidos para o ano em causa. Não tendo sido inscrito o necessário valor em “**reforços**” do orçamento inicial, não há verdadeira informação de cabimento.

Poderá argumentar-se que na informação de cabimento consta como dotação disponível o montante de € 2.437.571,07 e que, assim, se demonstra que há recursos suficientes para a execução da obra e que não estão já comprometidos. Mas tal argumento não é aceitável, pois é claro em todo o processo que é necessário contrair o empréstimo para assegurar aquela execução. Aquela dotação disponível destinar-se-á pois a outras obras que se enquadram nesta rubrica e não a esta concreta obra.



Não bastava pois referir na informação de cabimento que “64,8% da despesa terá como fonte de financiamento uma instituição bancária”, **como foi feito**. Para haver sustentação orçamental do projecto, era preciso inscrever o montante correspondente ao empréstimo, se estivesse assegurado, em “**reforços**”. **O que não foi feito**: nem a concretização do empréstimo, nem a correspondente inscrição orçamental de reforço do orçamento inicial.

Há pois violação material de regras básicas de gestão financeira pública.

8. Assim, ao autorizar a celebração do contrato e a despesa correspondente, sem estarem assegurados os financiamentos previstos no PPI foi materialmente violado o disposto no nº 2.3.1 e no nº 2.3.3 do POCAL., em matéria de PPI. Estas normas são indubitavelmente normas de natureza financeira.
9. Mas deve igualmente afirmar-se que não foi materialmente prestada adequada informação de cabimento, na medida em que nela se refere receitas que não estão asseguradas, não se reflectindo em “**reforços**” do orçamento inicial.

Deve pois considerar-se que há violação do disposto na alínea b) do nº 6 do artigo 42º da Lei do Enquadramento Orçamental e na alínea d) do nº 2.3.4.2. e no nº 2.6.1 do POCAL.

10. Estabelece o nº 1 do artigo 44º da LOPTC¹⁹, que a fiscalização prévia tem por fim 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.

Estabelece ainda a alínea b) do nº 3 do mesmo artigo 44º que constitui fundamento de recusa de visto a desconformidade dos actos e contratos que implique encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação directa de normas financeiras.

IV – DECISÃO

11. Pelos fundamentos indicados, especialmente nos nºs 8 a 10, por força do disposto na alínea b) do nº 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes

¹⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, e 3-B/2010, de 28 de Abril.



Tribunal de Contas

do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

- 12.** São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e respectivas alterações.

Lisboa, 29 de Outubro de 2009

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(António Santos Soares)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(António Cluny)