



Tribunal de Contas

Transitou em julgado em
12/07/11

ACÓRDÃO Nº 52 /11 – 21.JUN.2011 - 1.ª S/SS

Proc. nº 1840/2010

I - RELATÓRIO

A **Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros** remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada celebrado, em 6 de Dezembro de 2010, entre o **Município de Macedo de Cavaleiros** e a empresa **“Multinordeste – Multifunções em Construções e Engenharias, SA”** valor de € 835.065,75 acrescido de IVA, tendo o mesmo por objecto a “Construção da Central de Camionagem”.

II – MATÉRIA DE FACTO

Para além do facto referido em I, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:



Tribunal de Contas

- A) O contrato supra identificado foi precedido de concurso público, cujo anúncio de abertura – com o nº 4703/2009 - foi publicado na 2ª Série do *Diário da República*, Parte L, de 2 de Outubro de 2009;
- B) A abertura do concurso foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, de 28 de Setembro de 2009;
- C) O prazo de execução da obra é de 300 dias;
- D) A obra foi consignada em 10 de Janeiro de 2011;
- E) O preço base do concurso foi de 851.668,45 € acrescido do IVA;
- F) Apresentaram-se ao concurso dezasseis concorrentes, tendo havido nove exclusões;
- G) De acordo com o ponto 12 do Anúncio de abertura do concurso, publicado no *Diário da República*, 2ª série, de 02-10-2009, o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais vantajosa e considerava a ponderação dos seguintes factores:
- a) Preço da proposta – 80%;
 - b) Valia Técnica da Proposta – 20%.
- H) No *Diário da República*, 2ª série, de 8 de Abril de 2010, foi publicada uma “Declaração de Rectificação” do anúncio de abertura do concurso – com republicação do Anúncio indicado na alínea A) – na qual, além do mais, se refere, no ponto 12 do anúncio rectificado, que o critério de adjudicação é o do mais baixo preço.
- I) No Plano Plurianual de Investimentos (Dotações corrigidas do ano de 2010), a presente empreitada encontra-se inscrita com a verba de 670.689,00 € para o ano de 2010 e de 300.098,15 € para o ano de 2011;



- J)** A Informação de cabimento de verba, por conta do Orçamento para 2010 - datada de 15 de Setembro de 2010 -, tem, na rubrica “Compromisso relativo à despesa em análise” a importância de 585.071,55 €;
- K)** A Informação de Cabimento de verba, por conta do Orçamento para 2011 – datada de 3 de Janeiro de 2011 – tem, na rubrica “Compromisso relativo à despesa em análise”, a importância de 885.169,70 €;
- L)** Na Informação de Cabimento referida na alínea anterior, consta que a obra a que se reporta o presente contrato é financiada por verbas da Administração Local – Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros – em 10% e por verbas provenientes da Administração Central – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações – em 90%;
- M)** Em 18 de Abril de 2011, a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros informou este Tribunal que, nessa data, e com parecer favorável da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN), se encontravam pendentes de aprovação do excepcionamento previsto no artigo 39º, nº6, da Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro) na Secretaria de Estado do Orçamento, dois contratos de empréstimo para a execução de projectos co-financiados pelo FEDER, nos montantes de 483.464,50 € e 401.567,63 €;¹

¹ Vide fols. 447 dos autos.



N) O Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT), pelo ofício com a referência 046200051268561, de 04-05-2011,² informou este Tribunal do seguinte:

“a) A candidatura a co-financiamento para a construção da Estação Central de Camionagem de Macedo de Cavaleiros foi aprovada em 17 de Janeiro de 2003, por despacho do Senhor Secretário de Estado de então, ao abrigo do Despacho Normativo nº 23-A/96 de 17 de Junho (refira-se que, nessa fase do processo, é aprovada a localização e o dimensionamento da infra-estrutura, afirmando-se a disponibilidade da Tutela para vir a co-financiar o investimento, cumpridos que sejam os trâmites previstos naquele Despacho Normativo.

b) O co-financiamento a conceder é definido em Acordo de Colaboração Técnico-Financeira a estabelecer entre as partes, cuja celebração terá de ter a prévia autorização do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, nos termos da Lei das Finanças Locais.

c) A minuta do referido acordo de colaboração é submetida pelo IMTT ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado dos Transportes após aprovação do respectivo projecto de execução, conhecido que seja o valor da adjudicação da empreitada.

d) Em termos de ponto da situação actual, informa-se que a Câmara Municipal enviou o projecto de execução para aprovação do IMTT, que solicitou ao Município a reformulação do mesmo, que se encontra em curso. Só após ultrapassada esta fase será possível ao Instituto propor superiormente a celebração do Acordo de Colaboração Técnico-Financeira, conforme referido....”.

O) Uma vez que a documentação remetida pela Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros não permitia comprovar que o financiamento da presente empreitada estivesse assegurado, foi questionada a referida Câmara para que informasse – demonstrando-o – se possuía recursos financeiros que permitissem suportar os encargos com a execução do presente contrato;

² Vide fols. 453 dos autos.



P) Em resposta à questão mencionada na alínea anterior, veio a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros informar o seguinte: ³

“... Dado que até à presente data a Secretaria de Estado do Orçamento ainda não aprovou o excepcionamento previsto no artigo 39.º, n.º 6 da Lei das Finanças Locais dos dois contratos de empréstimos para execução de projectos co-financiados pelo FEDER, nos montantes de 483.464,50 € e 401.567,63 €, o Município não possui recursos financeiros próprios que permitam suportar os encargos com a execução do presente contrato.

Por outro lado o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., comunicou a esta Câmara Municipal que o projecto da obra objecto deste contrato, teria de ser revisto para poder merecer a aprovação para efeitos de financiamento.

Assim, com as alterações impostas ao projecto, nomeadamente a redução da respectiva área do edifício de apoio e a introdução do projecto respeitante aos acessos à Estação da Central de Camionagem, obriga a que este Município aprove a abertura do novo procedimento para adjudicação e contratação desta obra e conseqüente anulação do procedimento inicial, a cujo objecto se refere o processo de fiscalização prévia n.º 1840/10, em apreço...”

III - O DIREITO

1. Coloca-se, no presente processo, uma questão relativa ao **financiamento** da obra que se pretende executar, ao abrigo do contrato de empreitada ora remetido para fiscalização prévia deste Tribunal.

Vejamos, então, em que se traduz esta questão do financiamento da referida obra.

³ Vide o ofício n.º 4716, de 14-06-2011, a fols. 450 dos autos.



Tribunal de Contas

1. 1. De harmonia com o disposto no artigo 4º, nº1, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL), os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental.

Por outro lado, o artigo 42º, nº6, alínea b) da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei do Enquadramento Orçamental - LEO),⁴ estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respectiva dotação.

Por seu turno, o ponto 2.3.1 do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro⁵ estipula 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”.

O nº 2.3.3 do mesmo POCAL, por sua vez, estabelece que só podem ser realizados os projectos e/ou as acções inscritas no PPI e até ao montante da dotação em “Financiamento definido para o ano em curso”.

Além disso, 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.

No decurso da execução orçamental, e de acordo com o nº 2.6.1 do POCAL, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa ...).

⁴ Alterada pelas Leis nº 2/2002 de 28 de Agosto, 23/2003 de 2 de Julho, 48/2004 de 24 de Agosto, 48/2010 de 19 de Outubro e 22/2011 de 20 de Maio (que republicou a Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto).

⁵ Alterado pelos DL nº 162/99 de 14 de Setembro e 315/2000 de 2 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Por fim, há que atentar no nº 7.1 do POCAL que define a informação a facultar pelo PPI para cada projecto ou acção prevista, nomeadamente a sua fonte de financiamento.

Ora, uma vez que o orçamento apresenta a previsão anual das receitas bem como das despesas (vide o nº 2.3.2 do POCAL), e que, nos termos do artigo 13º, nº1, da LEO, o orçamento contém, relativamente ao período a que respeita, as dotações das despesas e a previsão das receitas, devemos retirar, das disposições legais supra referidas, o seguinte:

- a) Existe uma ligação estreita entre o orçamento e o PPI: neste, devem ser discriminados os projectos e as acções que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos e só podem ser realizados os que nele estejam inscritos e até ao montante da dotação em financiamento definido. Assim é que, no orçamento se acolhem as despesas de investimento previstas no PPI e este explicita-as;
- b) Na execução orçamental, há que respeitar a regra do cabimento das despesas tal como a LEO e o POCAL a prevêem;
- c) Estabelecendo-se, no PPI, as fontes de financiamento para cada projecto, essa informação tem importância para se aquilatar da efectiva observância da regra do cabimento que deve ser cumprida com base nos dados inscritos no orçamento.

O orçamento, para ser um verdadeiro instrumento de gestão previsional – como a lei o qualifica – deve traduzir a receita e despesa previstas, segundo princípios de prudência orçamental que a lei também consagra.

Por isso, a execução orçamental – de que os cabimentos são uma vertente bem evidente, no domínio da despesa – não pode ser uma mera “escrituração” formal sem relação com a realidade.



Tribunal de Contas

1. 2. A obra a que se reporta o presente contrato tem um prazo de execução de 300 dias e foi consignada em 10 de Janeiro de 2011.

Significa isto que a obra começa, e acaba, em 2011.

Ora, como resulta da matéria de facto dada por assente na alínea **I**) do probatório, no PPI (Dotações corrigidas para 2010), a presente empreitada tem inscrita a verba de 300.098,15 € para o ano de 2011, o que é inferior ao valor do contrato;

Por seu turno, a Informação de cabimento de verba, por conta do Orçamento para 2011, datada de 3 de Janeiro de 2011, tem na rubrica “Compromisso relativo à despesa em análise” a importância de 885.169,70 €, para 2011.

Por outro lado, a obra a que se reporta o presente contrato é financiada por verbas próprias do Município de Macedo de Cavaleiros (em 10%), e por verbas providas do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (em 90%) (vide o que consta da alínea **L**) do probatório);

Importa, porém, referir que o Município de Macedo de Cavaleiros está a aguardar aprovação do excepcionamento previsto no artigo 39º, nº6, da Lei das Finanças Locais (LFL) relativamente a dois contratos de empréstimo para a execução de projectos co-financiados pelo FEDER (vide a matéria de facto constante da alínea **M**) do probatório).

Além disso, o financiamento a conceder à Autarquia de Macedo de Cavaleiros, através do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT) não se encontra ainda aprovado, estando a aguardar a respectiva reformulação pelo citado Município (vide a matéria de facto dada por assente na alínea **N**) do probatório).

Por outra parte, a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, questionada para o efeito, veio informar este Tribunal que não possuía recursos



próprios que permitissem suportar os encargos com o presente contrato (vide a matéria de facto dada por assente na alínea **P**) do probatório).

Perante o acaba de se referir, deve dizer-se que a prudência recomendava que, antes de ser lançada a empreitada aqui em causa, estivesse celebrado instrumento jurídico que assegurasse a existência de verba suficiente para cobrir o encargo com a realização da obra.

Ora, isso não aconteceu, no caso em apreço.

Apenas existe uma mera expectativa de obtenção desse financiamento.

Conclui-se, do que vem de ser dito, que o Município de Macedo de Cavaleiros, ao autorizar a celebração do contrato e a despesa correspondente, sem estarem assegurados os financiamentos previstos no PPI, e tendo a Informação de cabimento prestada, um valor meramente formal, violou as disposições do artigo 42º, nº6, al. b) da referida Lei de Enquadramento Orçamental, - a que estava sujeito nos termos do artigo 4º, nº1, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (LFL) -, bem como do ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro. ⁶

2. Vejamos, seguidamente, as consequências jurídicas das violações de lei atrás referidas.

Como resulta da matéria de facto dada por assente, o Município de Macedo de Cavaleiros violou as disposições da Lei de Enquadramento Orçamental e do POCAL mencionadas no ponto 1.2.

Ocorre, assim, no caso vertente, a desconformidade do presente contrato com as leis em vigor, que implica a existência de encargos sem cabimento em verba orçamental própria.

⁶ O DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelos DL nº315/2000 de 2 de Dezembro e 84-A/2002 de 5 de Abril e ainda pela Lei nº 60-A/2005 de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Estamos, pois, aqui, perante uma ilegalidade grave, que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44º, nº3, al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

IV – DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, em recusar o visto ao contrato.

São devidos emolumentos (Artigo 5.º, nº3, do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 21 de Junho de 2011.

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares – relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)



Tribunal de Contas

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)