

ACÓRDÃO N.º 62/2011 - 12.Out.2011 - 1ªS/SS

(Processo n.º 1288/2009)

DESCRITORES: Contrato de Empreitada / Cabimento Orçamental / Inscrição Orçamental / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. O n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais - LFL), estabelece que os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental - LEO).
2. A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação.
3. A alínea d) do n.º 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, respetivamente.
4. O n.º 2.6.1. do POCAL dispõe, ainda, que no decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa).
5. Considerando que a despesa foi autorizada e o contrato celebrado sem que tivessem sido efetuados efetivamente os respetivos cabimento e compromisso, face à última “informação de cabimento” prestada, face ao valor do contrato, face ao prazo de execução inicialmente previsto, face à informação não discriminada de montantes envolvidos na execução do contrato, deve considerar-se que, no processo, há violação do disposto na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO e na alínea d) do n.º 2.3.4.2 e no n.º 2.6.1 do POCAL.

6. A desconformidade dos atos e contratos que implique encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras, constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Conselheiro Relator: João Figueiredo



ACÓRDÃO Nº 62 /2011 – 12.OUT-1ª S/SS

Processo nº 1288/2009

I – OS FACTOS

1. A Câmara Municipal de Évora (doravante designada por Câmara Municipal ou por CME) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada relativo ao “Loteamento e Infraestruturas da Área de Expansão Industrial de S. Sebastião da Giesteira”, celebrado entre o Município de Évora e Aquino Construções, S.A., em 16 de junho de 2009, pelo valor de € 383.520,01, acrescido de IVA à taxa legal aplicável.
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 de âmbito nacional, com aviso publicado no Diário da República, II Série, n.º 31, de 13 de fevereiro de 2009;
 - b) A abertura do procedimento foi objeto de deliberação da CME em 14 de janeiro de 2009¹;
 - c) No contrato estabelece-se um prazo de execução da obra de **365 dias**;
 - d) Em 1 de julho de 2009 – data posterior à da celebração do contrato - no verso de folha do contrato, foi exarado “*certificado de cabimentação*”² em que consta o montante de 662.437,52 € como “*despesa emergente que fica cativa*”;
 - e) No mesmo dia, **1 de julho de 2009**, foi o contrato enviado pela CME a este tribunal para fiscalização prévia³;

¹ Vide fl. 7 do processo.

² Vide fl. 327v do processo.

³ Vide fl. 2 do processo.



Tribunal de Contas

- f) Em **28 de julho de 2009**, foi o contrato devolvido à CME, para melhor instrução do processo⁴, solicitando-se nomeadamente que se prestasse nova informação de cabimento, nos termos da Resolução n.º13/2007, deste Tribunal, publicada no Diário da República, II Série, n.º 79, de 13 de abril;
- g) A consignação realizou-se em **3 de agosto de 2009**⁵;
- h) Em **22 de dezembro de 2010** – portanto, quase 17 meses após o ofício referido na alínea f) - foi o contrato reenviado pela CME a este tribunal⁶;
- i) Com o ofício referido foi enviada nova informação de cabimento no montante de 81.306,24 €, mas sem indicação das fontes de financiamento⁷;
- j) A CME informava ainda nesse ofício que a empreitada tinha sido objeto de candidatura a financiamento comunitário;
- k) Em **30 de dezembro de 2010**, foi de novo o contrato devolvido à CME, para melhor instrução do processo⁸, solicitando-se nomeadamente a demonstração de que estava assegurado o financiamento por fundos comunitários e, mais uma vez, que fosse prestada nova informação de cabimento, nos termos da Resolução n.º13/2007, deste Tribunal. Solicitou-se ainda informação sobre se tinham sido realizados quaisquer pagamentos;
- l) Em **8 de fevereiro de 2011**⁹, a CME remeteu cópia do contrato de financiamento celebrado, em data desconhecida, com entidade gestora de fundos comunitários em que se prevê que o *“prazo de realização da operação decorre no período de 13/07/2007 e 30/12/2010”*¹⁰ e que a comparticipação financeira aprovada no montante de 336.564,64 € *“corresponde à aplicação de uma taxa de 80 %”*¹¹;
- m) A CME remeteu também então nova informação de cabimento datada de **3 de janeiro de 2011**, no montante de 81.306,24 €, e com referência a uma única fonte de financiamento: a do financiamento comunitário¹²;

⁴ Vide fls. 95 e ss do processo.

⁵ Vide fl. 275 do processo.

⁶ Vide fls. 98 e ss do processo.

⁷ Vide fl. 102 do processo.

⁸ Vide fls. 95 e ss do processo.

⁹ Vide fl. 288 do processo. **Contudo, nessa data a CME não reenviou o contrato para fiscalização prévia. Só o veio a fazer em 15 de Fevereiro de 2011** (vide fl. 285 do processo).

¹⁰ Vide cláusula segunda, n.º2.

¹¹ Vide cláusula terceira, n.º2.

¹² Vide fl. 305 do processo.



- n) A CME informou igualmente que não tinham sido realizados quaisquer pagamentos¹³;
- o) Em **18 de fevereiro de 2011**¹⁴ foi de novo o contrato devolvido à CME. Face ao prazo de execução previsto da obra (365 dias) e à data da consignação (3 de agosto de 2009), determinou-se que a CME informasse sobre se a obra estava concluída e prestasse informação de cabimento face ao orçamento em vigor e pelo montante integral do contrato, na medida em que ainda não tinham sido realizados quaisquer pagamentos;
- p) Em **29 de setembro de 2011**¹⁵ – portanto, mais de 7 meses após o ofício referido na alínea anterior – a Câmara Municipal de Évora veio referir que a obra não se encontra concluída tendo sido suspensos os trabalhos. Mais referiu ter procedido já a pagamentos em execução do contrato no montante total de 36.940,25€, dizendo o seguinte:

“Relativamente à nossa anterior informação transmitida através do nosso ofício n.º 2305 de 08/02/2011, cumpre-nos rectificar a informação constante do mesmo no sentido de informar que foram pagas as seguintes facturas:

- 16330 no valor de 3.479,93;
- 16331 no valor de 3.046,76;
- 16418 no valor de 8.946,68;
- 16456 no valor de 10.308,53;
- 16511 no valor de 11.158,35.

Tais pagamentos foram efectuados na sequência da entrega da 1ª tranche de Financiamento Comunitário acompanhado da indicação de que o pagamento deverá ser efectuado no prazo de 30 dias”;

- q) Como acima resulta das alíneas f), h), k), l), o) e p), por várias vezes foi o contrato devolvido por este tribunal à CME, para melhor instrução do processo, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 82º da LOPTC¹⁶. Nos termos do n.º 2 dessa disposição legal *“nos casos em que os respectivos actos ou contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devolvidos são de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar da data de recepção”;*

¹³ Vide a já referida fl. 288 do processo.

¹⁴ Vide ofício n.º 7411, de 20 de maio de 2011.

¹⁵ Vide fl. 317 do processo.

¹⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 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.



- r) Como resulta das mesmas alíneas, o prazo referido foi violado, por duas vezes grosseiramente. Perante tais indícios, foi o Senhor Presidente da CME, por três vezes, notificado por carta registada com aviso de receção, para se pronunciar sobre tais atrasos¹⁷;
- s) Nunca se obteve qualquer resposta.

II – FUNDAMENTAÇÃO

- 3. O contrato de empreitada foi assinado em 16 de junho de 2009, foi remetido para a fiscalização prévia em 1 de julho e a obra consignada em 3 de agosto, com um prazo de execução de um ano.

A tramitação do presente processo de fiscalização prévia decorre pois desde o início de julho de 2009.

Esta inaceitável delonga, como se viu na matéria de facto, é toda imputável à CME.

O mecanismo de devolução do processo previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 82.º da LOPTC visa, designadamente, o aperfeiçoamento da instrução do processo, para que a recusa de visto seja sempre uma última solução, a evitar sempre que os vícios de que padeça tal instrução possam ser ultrapassados.

Mas o uso de tal mecanismo tem limites. E tais limites já foram ultrapassados no presente processo: não só face ao decurso do tempo, como perante o facto que agora se constata de se ter procedido a pagamentos.

Tem pois de se tomar decisão.

- 4. Um dos objetivos fundamentais da fiscalização prévia é, em cumprimento da lei, verificar se os atos e contratos têm cabimento em verba orçamental própria, como se dispõe no n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC.

¹⁷ Vide ofícios n.º 139 de 4 de janeiro de 2011, n.º 2050, de 4 de fevereiro de 2011 e n.º 3117 de 21 de fevereiro de 2011. (a fls. 139, 282 e 316 do processo).



Passados dois anos de esforços para melhoria da instrução do processo, como se viu na matéria de facto, a CME produziu, em julho de 2009, um “*certificado de cabimentação*” em que consta o montante de 662.437,52 € como “*despesa emergente que fica cativa*”, em dezembro de 2010, uma “*informação de cabimento*” no montante de 81.306,24 €, mas sem indicação das fontes de financiamento, e em janeiro de 2011, uma “*informação de cabimento*” no mesmo montante, mas com referência a uma única fonte de financiamento (a do financiamento comunitário), quando, como se viu, esta só assegurará 80% dos encargos e numa operação que se esgotava em 30 de dezembro de 2010. Instada a aperfeiçoar tal informação, a CME nada juntou de novo, sabendo-se simplesmente que foram feitos pagamentos e que os trabalhos foram suspensos.

Consta pois no processo, em derradeira informação sobre a matéria, um cabimento de 81.306,24 €, datado de 3 de janeiro de 2011, integralmente tendo como fonte fundos comunitários, no âmbito de uma operação que, segundo consta no contrato de financiamento, terá terminado em 30 de dezembro de 2010. Não se sabe ainda que execução física foi efetivamente assegurada e sua correspondente execução financeira, no ano em curso.

Não se demonstra pois que o contrato tem cabimento em verba orçamental própria como manda a lei.

Não pode este Tribunal admitir que mais uma vez se devolva o processo – mais de dois anos após o seu início – para a CME vir aperfeiçoar e esclarecer se a informação prestada está correta – e não poderá estar, face aos dados existentes - ou precisa, mais uma vez, de ser corrigida.

Basta!

5. O nº 1 do artigo 4º da Lei das Finanças Locais¹⁸ estabelece que os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei do Enquadramento Orçamental.

¹⁸ Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração nº14/2007 de 15 de fevereiro, alterada pela Lei nº 22-A/2007, de 29 de junho, pela Lei nº 67-A/2007 de 31 de dezembro, pela Lei nº 3-B/2010 de 28 de abril e pela Lei nº 55-A/2010 de 31 de dezembro.



A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei do Enquadramento Orçamental ¹⁹ estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação.

A alínea d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL²⁰ 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, respetivamente.

O n.º 2.6.1. do mesmo POCAL dispõe: *“(...) No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar uma determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço”.*

Todas estas disposições contêm normas de natureza financeira.

Refira-se ainda que a obrigatoriedade de se proceder à cabimentação da despesa e manter, permanentemente, uma contabilidade fiel dos compromissos assumidos encontra-se prevista em diversa legislação, nomeadamente, na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Junho, no Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e na Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

6. Considerando que a despesa foi autorizada e o contrato celebrado sem que tivessem sido efetuados efetivamente os respetivos cabimento e compromisso, face à última “informação de cabimento” prestada, face ao valor do contrato, face ao prazo de execução inicialmente previsto, face à

¹⁹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 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 e 22/2011, de 20 de maio.

²⁰ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.



informação não discriminada de montantes envolvidos na execução do contrato no corrente ano, deve pois considerar-se que, no processo, 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.

7. Como já se referiu, estabelece o nº 1 do artigo 44º da LOPTC, que a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, 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 atos e contratos que implique encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras.

8. Como já se viu, no processo, duas outras questões deverão ser dilucidadas em momento e instância judicial própria: a da legalidade dos pagamentos já efetuados e a do atraso no reenvio do contrato a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia e a sua eventual responsabilização e sancionamento.

Sem antecipar o juízo que naquelas matérias será formulado pelas instâncias competentes, não poderá deixar de dizer-se que os factos indiciam que não só se procedeu já a pagamentos antes da decisão tomada por este Tribunal em sede de fiscalização prévia, contrariando-se o disposto no nº 1 do artigo 45º da LOPTC, como ocorreram evidentes violações do prazo estabelecido no nº 2 do artigo 82º da mesma lei, por responsáveis da CME.

Estes factos são graves. E note-se que, pelo menos no que respeita à violação do prazo do reenvio do contrato a este Tribunal, por três vezes foi o Presidente da CME notificado para se pronunciar, nada tendo dito, o que pode também indiciar violação do dever de colaboração com este Tribunal, em particular tendo presente que com aquela violação, associada à indiciada realização de pagamentos e à execução física da obra, se obstaculizou a ação deste Tribunal.

IV – DECISÃO

9. Pelos fundamentos indicados, especialmente nos nºs 4 a 7, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.



Tribunal de Contas

10. Mais se decide no sentido de mandar prosseguir o processo para:

- a) Efetivação de eventuais responsabilidades financeiras em matéria de realização de pagamentos com violação de lei, através da elaboração de relatório pelo serviço competente em matéria de fiscalização concomitante;
- b) Efetivação de eventuais responsabilidades em matéria de violação de prazos de reenvio ao Tribunal de Contas de contrato sujeito a fiscalização prévia;
- c) Efetivação de eventuais responsabilidades em matéria de falta injustificada de colaboração devida a este Tribunal.

11. São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²¹.

Lisboa, 12 de outubro de 2011

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(Jorge Leal)

²¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/00, de 4 de abril.