

**ACÓRDÃO N.º 11/2012 - 30.abr. - 1ª S/SS**

**(Processo n.º 295/2011)**

**DESCRITORES:** Autorização de Despesas / Classificação de Despesas / Cabimento Orçamental / Execução Orçamental / Inscrição Orçamental / Acesso aos Fundos Comunitários / Norma Financeira / Recusa de Visto

**SUMÁRIO:**

1. Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respectiva dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas as exceções previstas na lei (cfr. art.º 42.º, n.º 6, al. b da Lei de enquadramento Orçamental).
2. 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 (cfr. al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL).
3. A ausência de aprovação da candidatura aos fundos comunitários impossibilita a entidade adjudicante de efectivar o cabimento e o compromisso da verba correspondente ao pretendido financiamento comunitário, não se mostrando preenchidos os requisitos exigidos quer pela al. b) do n.º 6 da LEO, quer pela al d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
4. A desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa com as leis em vigor que implique encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação de normas financeiras implica a recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

**Conselheiro Relator:** Manuel Mota Botelho



**Mantido pelo acórdão n.º 22/12, de  
27/11, proferido no recurso n.º 7/12**

## **Acórdão N.º 11 /2012, de 30 de Abril -1ª Secção/SS**

**Processo N.º 295/2011**

### **I. RELATÓRIO**

A Câmara Municipal de Ourém, doravante designada por CMO, remeteu em 18-02-2011, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato celebrado em 24 de janeiro de 2011 entre o Município de Ourém e Alpeso – Construções, S.A., pelo valor de € 1.539.794,98, acrescido de IVA, cujo objecto é a empreitada “P126 – Construção do Pavilhão Desportivo do Olival - Ourém”, tendo o expediente dado entrada neste Tribunal em 21-02-2011.

Para instruir o seu pedido, a CMC juntou a documentação respeitante ao concurso, que aqui se dá como reproduzida, resultando da mesma que a execução da empreitada carece da aprovação de candidatura a financiamento externo do QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional, num montante equivalente a 56% da despesa da empreitada.

### **II. OS FACTOS**

Para além do referido em **I.**, consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos:

1. O contrato foi precedido de concurso público cujo aviso de abertura foi publicado no DR, II Série, Parte L, n.º 209, de 27 de outubro de 2010.
2. O Relatório Preliminar de análise das propostas ocorreu em 23 de novembro de 2010.
3. O Relatório Final do Júri foi elaborado em 13 de dezembro de 2010, tendo o concorrente Alpeso – Construções, S.A., ficado graduado em primeiro lugar.



# Tribunal de Contas

---

4. Na reunião da CMO de 28 de dezembro de 2010 foi deliberado adjudicar a empreitada ao concorrente Alpeso.
5. A empreitada foi consignada em 25 de fevereiro de 2011.
6. O contrato foi inicialmente devolvido à CMO, designadamente nos seguintes termos:

*“-Se informe se já houve lugar à consignação da obra, sendo que, em caso afirmativo, se deverá juntar cópia do respetivo auto, nos termos do disposto no artigo 359º do CCP;*

*-Se preste informação de cabimento de verba, pelo orçamento aprovado para o ano de 2011, com a indicação das fontes de financiamento da empreitada, nos termos do disposto nos artigos 12º, n.ºs 1, 2 e 4 e 13º, n.º 2 e respectivos anexos I e III, da Resolução do Tribunal de Contas n.º 13/2007, de 27 de março;*

*-Se remeta cópia da parte do plano plurianual de investimentos de 2011, onde se encontra inscrita a empreitada objecto do contrato em análise, tendo em consideração o seu prazo de execução (vide artigo 22º, n.ºs 1, 2 e 6 do DL n.º 197/99, de 8 de junho);*

*-Atendendo a que a presente empreitada irá ser co-financiada por verbas comunitárias, se remeta cópia da decisão favorável de financiamento e do respetivo contrato;*

*-Na sequência do ponto anterior e, caso a candidatura não venha a ser aprovada, se informe, como pretende a entidade adjudicante suportar a totalidade da despesa decorrente do contrato, sendo que, se for com fundos próprios, deverá remeter cópia das posições globais dos orçamentos da receita e da despesa (e respectivas percentagens de execução) referentes ao ano de 2010 e ao actual, lista das dívidas a fornecedores e a situação actualizada face aos seus limites de endividamento líquido e de médio e longo prazos”.*

7. Na sequência do solicitado, o Presidente da CMO informou, por ofício de 12-04-2011, o seguinte:

*“Junto envio fotocópia autenticada do auto de consignação.*



# Tribunal de Contas

---

*Os trabalhos da obra objecto de apreciação apenas estavam previstos ter o seu início, em sede de documentos previsionais para o quadriénio 2011/2014, com começo no segundo semestre de 2011.*

*Contudo, tendo em vista optimização na captação de financiamento externo, no que concerne a fundos comunitários, precipitou-se a adjudicação desta empreitada, ainda no término do ano económico de 2010.*

*Não obstante o disposto, em 5 de abril de 2011, face à delonga verificada na apreciação da candidatura formulada e em observância ao enquadramento orçamental existente e à consequente capacidade financeira disponível (a qual só se verificará no segundo semestre de 2011 e condicionada à aprovação da candidatura formulada), procedeu-se à suspensão da empreitada em questão, junto deliberação camarária de 5 do corrente mês. Remete-se cópia do Plano Plurianual de investimentos de 2011, onde se encontra inscrita a empreitada objecto do contrato em análise.*

*A candidatura para o projecto em apreço, foi apresentada a 28 de outubro de 2010 (via plataforma electrónica do Mais Centro) ao Programa Operacional Regional do Centro, a qual se encontra ainda em apreciação pelo Mais Centro, não tendo sido ainda celebrado contrato de financiamento.*

*Esta candidatura foi apresentada no âmbito do aviso de concurso n.º: Centro-COE-2010-16 enquadrada pelo Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global celebrado entre a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro e a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e Pinhal Interior Sul”.*

8. Em cumprimento do despacho de 19 de abril de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato devolvido à CMO nos seguintes termos:

*“Se envie o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição;*

*Se envie o plano de segurança e saúde e o mapa de quantidades patenteado a concurso;*

*Se promova nova modificação do PPI no sentido de nele fazer constar a percentagem da despesa da presente empreitada a cargo do Município;*

*Se envie informação de cabimento de acordo com o anexo II à Resolução n.º 13/2007, pelo ano de 2011, com indicação das fontes de financiamento e respectivas percentagens;*



# Tribunal de Contas

---

*Se envie o anexo III à mesma Resolução uma vez que a obra irá ter efeitos materiais e financeiros em 2012”.*

9. Na sequência do solicitado, o Presidente da CMO, por ofício de 25-05-2011, informou o seguinte:

*“Junto envio fotocópias autenticadas do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição;*

*Envio fotocópias autenticadas do plano de segurança e saúde e do mapa de quantidades patenteado a concurso;*

*Reitera-se que a empreitada em assunto apenas estava prevista para ter o seu início, em sede de documentos previsionais para o quadriénio 2011/2014, no segundo semestre.*

*Porém, tendo em vista a optimização na captação de financiamentos externos, no que concerne a fundos comunitários, precipitou-se a adjudicação desta empreitada, ainda no término do ano económico de 2010.*

*Não obstante o disposto, em 5 de abril de 2011, face à delonga verificada na apreciação da candidatura formulada e em observância ao enquadramento existente e à consequente capacidade financeira disponível (a qual só se verificará no segundo semestre de 2011 e condicionada à aprovação de candidatura formulada), procedeu-se à suspensão da empreitada em questão conforme já anteriormente reportado.*

*Face às circunstâncias descritas, salienta-se que a obra está suspensa, circunstância que se prevê que ocorra até que a candidatura efectuada ao MAISCENTRO seja aprovada.*

*Quando sanado o condicionalismo apresentado, o Município irá proceder a uma reprogramação financeira da empreitada em assunto, condição que permitirá a existência de adequado enquadramento orçamental, em observância às premissas constantes nos documentos previsionais aprovados para o quadriénio 2011/2014”.*

10. Em cumprimento do despacho de 27 de maio de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido à CMO, nos seguintes termos:

*“Devolve-se o contrato a fim de a entidade adjudicante informar do estado da candidatura a fundos comunitários e para remeter: Modificação ao PPI no sentido de nele fazer constar a percentagem da despesa da presente empreitada a cargo do*



# Tribunal de Contas

---

*Município; Informação de cabimento de acordo com o anexo II á Resolução n.º 13/2007, pelo ano de 2011, com indicação das fontes de financiamento e respectivas percentagens e o anexo III à mesma Resolução uma vez que a obra irá ter efeitos materiais e financeiros em 2012”.*

11. Na sequência do solicitado, o Presidente da CMO, por ofício de 29-06-2011, informou o seguinte:

*“A candidatura para o projecto em apreço, cujo valor de participação previsto é de 1.389.352,92€, ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO), pelo que continuamos a aguardar a sua aprovação.*

*O Município, após a aprovação da candidatura, irá proceder a uma reprogramação financeira da empreitada em questão, condição que permitirá a existência de adequado enquadramento orçamental, em observância às premissas constantes nos documentos previsionais aprovados para o quadriénio 2011/2014”.*

12. Em cumprimento do despacho de 1 de julho de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido a fim de a CMO informar o estado da candidatura a fundos comunitários e ainda para informar se possui recursos financeiros próprios que permitam suportar os encargos como contrato, no caso de a candidatura não ser aprovada.

13. Na sequência do solicitado, o Presidente da CMO, por ofício de 01-08-2011, informou que a candidatura ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO) e que o Município apenas terá capacidade financeira para assumir a despesa da obra em questão na circunstância da candidatura merecer aprovação.

14. Em cumprimento do despacho de 3 de agosto de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido à CMO para fazer prova da aprovação da candidatura a fundos comunitários, tendo o Presidente da CMO, por ofício de 06-09-



# Tribunal de Contas

---

2011, respondido que a candidatura ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO).

15. Em cumprimento do despacho de 7 de setembro de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido para a CMO apresentar documentos comprovativos da aprovação da candidatura a fundos comunitários, tendo o Presidente da Câmara, por ofício de 06-10-2011, respondido que a candidatura se encontra ainda em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO).
16. Em cumprimento do despacho de 11 de outubro de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido para a CMO enviar os documentos comprovativos da aprovação da candidatura a fundos comunitários, tendo o Presidente da Câmara, por ofício de 11-11-2011, respondido que a candidatura ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO).
17. Em cumprimento do despacho de 14 de novembro de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido para a CMO enviar os documentos comprovativos da aprovação da candidatura a fundos comunitários, tendo o Presidente da Câmara, por ofício de 15-12-2011, respondido que a candidatura ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO).
18. Em cumprimento do despacho de 20 de dezembro de 2011, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido para a CMO enviar os documentos comprovativos da aprovação da candidatura a fundos comunitários, tendo o Presidente da Câmara, por ofício de 13-01-2012, solicitado a prorrogação do prazo para a apreciação do processo nos termos do n.º 3 do artigo 81º da Lei n.º 98/98, de 26 de agosto, pelo facto de a candidatura ao Programa Operacional Regional do Centro ainda se encontrar em análise.



# Tribunal de Contas

---

19. Em cumprimento do despacho de 16 de janeiro de 2012, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido para a CMO enviar os documentos da candidatura a fundos comunitários e cópia do PPI, relativo ao ano de 2012, onde conste a inscrição de verba para a empreitada em apreço, bem como informação de compromisso (Anexo I) relativa ao ano de 2012, nos termos da Resolução n.º 14/2011, publicada no DR n.º 156, 2.ª Série, de 16 de agosto.
20. Por fax de 10-02-2012, o Presidente da CMO requereu a prorrogação do prazo para a remessa do processo por 25 dias, o que foi deferido.
21. Por fax de 27-02-2012, o Diretor do Departamento Administrativo e do Planeamento da CMO remeteu a este Tribunal os autos de suspensão das obras da empreitada.
22. A solicitação do Tribunal, o Presidente da CMO remeteu a este Tribunal, por ofício de 19-03-2012, o Auto de Medição dos trabalhos realizados, os quais orçaram em € 65.682,70.
23. Por ofício de 28-03-2012, o Presidente da CMO informou que a candidatura a fundos comunitários ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO) e remeteu fotocópia autenticada do Plano Plurianual de Investimentos, relativo ao ano de 2012, onde consta a inscrição da verba para a empreitada em apreço, bem como a informação de compromisso.
24. Em cumprimento do despacho de 29 de março de 2012, proferido em sessão diária de visto, foi o contrato novamente devolvido a fim de a CMO apresentar os documentos comprovativos da aprovação da candidatura a fundos comunitários tendo o Presidente da Câmara, por ofício de 20.04.12, respondido que a candidatura ainda se encontra em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO).
25. Dão-se aqui como reproduzidos todos os documentos enviados pela CMO nas respostas às solicitações do Tribunal.



### III. O DIREITO

Dispõe o n.º 1 do artigo 4º da Lei das Finanças Locais que os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental.

A alínea b) do n.º 6 do artigo 42º da Lei de Enquadramento Orçamental estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei.

Por seu lado, a alínea d) do ponto 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.

Trata-se de normas que manifestamente têm natureza financeira.

Ora, resulta provado que a CMO afirmou ter apresentado a sua candidatura a fundos comunitários, no sentido de receber uma comparticipação de 56% da despesa da empreitada, sendo certo que a mesma assumiu (cfr. **facto 13**) que só terá capacidade financeira para garantir a despesa da obra na circunstância da candidatura merecer aprovação.

Desde a entrada do processo que o Tribunal vem insistindo para que a CMO faça prova da aprovação da candidatura a fundos comunitários e a resposta tem sido invariavelmente no sentido de que está em análise na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (MAISCENTRO).



# Tribunal de Contas

---

Verifica-se que o prazo de 30 dias a que se refere o n.º 1 do artigo 85º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, está prestes a esgotar-se, pelo que há que tomar posição definitiva nos autos.

A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (n.º 1 do artigo 44º da Lei n.º 98/97), constituindo fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras (alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97).

Resultando provado que a CMO, na ausência de aprovação da candidatura a fundos comunitários, não tem qualquer possibilidade de efetivar o cabimento e o compromisso da verba correspondente ao pretendido financiamento comunitário, não se mostram preenchidos os requisitos exigidos quer pela alínea b) do n.º 6 da Lei do Enquadramento Orçamental, quer pela alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Como referimos, a violação de normas financeiras implica a recusa de visto, o que se decidirá.

## **IV. DECISÃO**

Pelos fundamentos expostos, e nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.



# Tribunal de Contas

---

Lisboa, 30 de abril de 2012

Os Juízes Conselheiros

(Manuel Mota Botelho-Relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)