

ACÓRDÃO N.º 22/2012 - 13.jul. - 1ª S/SS

(Processo n.º 1734/2011)

DESCRITORES: Contrato de Empreitada / Autorização de Despesas / Inscrição Orçamental / Cabimento Orçamental / Investimento Municipal / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respectiva dotação (cfr. al. b) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei do Enquadramento Orçamental).
2. No Plano Plurianual de Investimentos (PPI) devem ser discriminados os projetos e ações que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos (cfr. n.º 2.3.1. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro). No PPI deve igualmente constar a fonte de financiamento de cada projecto ou ação a executar com financiamento externo à própria autarquia.
3. No caso em apreciação, o financiamento por fundos comunitários inicialmente previsto para suportar 70% do investimento, apesar de estar formalmente inscrito, não está assegurado, na medida em que não se demonstrou aprovada a respetiva candidatura.
4. Desta forma, não é possível considerar que estão cumpridas as disposições da Lei do Enquadramento Orçamental e do POCAL que exigem cabimento e compromisso em rubrica orçamental própria.
5. As normas violadas têm natureza financeira, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Conselheiro Relator: João Figueiredo



Transitou em julgado em 20/09/12

ACÓRDÃO Nº 22 /2012 – 13.JUL-1ª S/SS

Processo nº 1734/2011

I - OS FACTOS

1. A Câmara Municipal do Fundão (doravante designada por CMF ou Câmara Municipal) remeteu¹, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada relativo à “Beneficiação das Estradas Municipais 558-1 e 561 (Freguesia da Orca) ” celebrado entre o Município do Fundão e a empresa “António J. Cruchinho & Filhos, Lda.”, em 14 de novembro de 2011, com encargos de € 598.948,34, 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, cujo anúncio foi publicado no Diário da República, II Série, n.º 79, de 21 de abril de 2011;
 - b) O procedimento foi lançado com um preço base de € 825.825,00, S/IVA;
 - c) A obra apresenta um prazo de execução de 180 dias;
 - d) A consignação ocorreu em 14 de dezembro de 2011;
 - e) O financiamento da obra foi programado, em PPI, de forma a contar com a participação de recursos próprios da autarquia e de financiamento por fundos comunitários, na percentagem de 30% e 70%, respetivamente;
 - f) Dado que na remessa do contrato de empreitada para fiscalização prévia, este não vinha instruído com demonstração de que o financiamento comunitário se encontrava aprovado e contratualizado, foi o contrato por três vezes devolvido à CMF com a solicitação de que a prestasse²;
 - g) A essas solicitações, a CMF respondeu:

¹ Pelo ofício 10713, de 23 de novembro de 2011.

² Vide ofícios dos Serviços de Apoio a este Tribunal datados de 6 de dezembro de 2011, de 18 de janeiro e de 23 de fevereiro de 2012. Refira-se que outros esclarecimentos foram também pedidos à entidade adjudicante.



- i. Em 17 de janeiro de 2012³, remetendo o comprovativo da submissão da candidatura no âmbito do Programa Operacional Regional do Centro;
- ii. Em 17 de fevereiro de 2012⁴, informando que “(...) a candidatura foi submetida em 29 de outubro de 2010 e têm sido solicitados esclarecimentos sobre a mesma, conforme cópias que se anexam, aguardando esta Câmara pela formalização do contrato;
- h) Em 21 de maio de 2012⁵, veio a CMF solicitar “(...) a prorrogação do prazo previsto no n.º 2 do artigo 82.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, na sua atual redação, uma vez que após várias insistências ainda não foi possível a obtenção, junto do Programa Mais Centro, do contrato de financiamento da empreitada acima referida. Face aos factos e com os fundamentos que se deixam acima expostos, o Município do Fundão solicita a prorrogação do prazo previsto na sequência da devolução do processo, por mais 30 dias, comprometendo-se esta edilidade a remeter cópia do contrato de financiamento logo que este seja outorgado”;
- i) Por ofício de 25 de maio de 2012, dos serviços de apoio deste Tribunal, foi comunicado à CMF, o indeferimento da prorrogação de prazo solicitada atento o teor da decisão de 23 de fevereiro de 2012, que devolveu o contrato àquela entidade nos seguintes termos: “Em sessão diária de visto, decide-se devolver o contrato para que se demonstre que o financiamento comunitário está assegurado ou em alternativa, demonstre que a Autarquia tem os fundos próprios necessários. E, neste caso pratique os atos necessários ao cabimento e compromisso orçamentais. Alerta-se que a obra está consignada. Logo está a ser executada. Logo está a ser feita despesa. Não está ainda assegurada receita”.
Á particular atenção do Senhor Presidente e executivo municipal;
- j) Em 3 de julho de 2012⁶, a CMF, veio “(...) conforme solicitado (...), devolver o processo, uma vez que até à data ainda não foi possível obter o contrato de financiamento”, nada dizendo relativamente à suficiência de fundos próprios para suporte da totalidade da despesa;
- k) A CMF prestou informação de compromisso⁷ pelo valor de € 634.885,24 na rubrica de classificação económica 07010401. Na

³ Vide fax enviado nesse dia e constante do processo a fls. 98.

⁴ Vide ofício n.º 1543 de 20 de fevereiro de 2012 (a fls. 110 do processo).

⁵ Vide ofício n.º 4681 de 21 de maio de 2012 (a fls. 119 do processo).

⁶ Vide ofício n.º 6238 de 3 de julho de 2012 (a fls. 121 do processo).

⁷ Vide fls. 94 do processo.



Tribunal de Contas

informação de compromisso refere-se ainda como fontes de financiamento: “*Administração Autárquica 30%; Fundos Comunitários 70%*; em “*Reforços*” consta o valor negativo de € - 159.000,00;

II – O DIREITO

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

- a) O n.º 1 do artigo 4.º da Lei das Finanças Locais estabelece que os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei do Enquadramento Orçamental;
- b) A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)⁸ estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação;
- c) O n.º 2.3.1. do POCAL⁹ determina que o plano plurianual de investimentos (PPI) inclui todos os projetos e ações a realizar no âmbito dos objetivos estabelecidos pela autarquia local e explicita a respetiva previsão de despesa e acrescenta que, no PPI, “*devem ser discriminados os projetos e ações que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos*”;
- d) O n.º 2.3.3. do mesmo POCAL estabelece que “[s]ó podem ser realizados os projetos e ou as ações inscritas no PPI”;
- e) 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;
- f) 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 (...))*”;

⁸ 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.

⁹ Plano Oficial de Contabilidade das autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 162/99, de 14 de setembro, e 315/2000, de 2 de dezembro



g) Finalmente, o nº 7.1. do POCAL define a informação a facultar pelo PPI, designadamente a fonte de financiamento de cada projeto ou ação a executar com financiamento externo à própria autarquia local, esclarecendo, em nota à coluna “*Financiamento não definido*”, que ali se deve considerar o montante das despesas dos projetos ou ações cujo financiamento se encontra em negociação.

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 fundos comunitários, inicialmente previsto para suportar 70% do investimento que o contrato em apreciação concretiza, não está assegurado.

E, nem tão pouco, foi demonstrado que a autarquia tenha fundos próprios necessários para suporte do encargo total resultante do contrato.

5. Como se viu, no PPI devem ser discriminados os projetos e ações 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 projeto ou ação 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 respetivos encargos e as efetivas fontes de financiamento, não pode reduzir-se a 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 refletir-se no PPI.

6. Ora, no caso em apreciação, no PPI foi inscrito o projeto pelo seu valor global (após a alteração nº 1) e referiu-se que, desse valor global, 30% têm como fonte de financiamento recursos da autarquia (coluna AA do PPI).

O valor restante (70%) correspondente a fundos comunitários apesar de estar formalmente inscrito, não está atualmente assegurado, na medida em que não se demonstrou aprovada a respetiva candidatura. Contudo, tais valores estão inscritos em financiamento definido o que claramente, face ao disposto no ponto 7.1 (e respetivas notas) do POCAL, está incorreto. 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.

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

Como se viu, foi prestada informação de compromisso. Em tal informação refere-se expressamente também que 70% dos encargos têm como fonte de financiamento fundos comunitários.

A informação de compromisso 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-se, por toda a demais informação prestada, que para a execução de toda a obra e do contrato não há verdadeira sustentação orçamental.

Ora a informação de compromisso, a ser bem entendida, deve transmitir informação de que há os recursos necessários à execução integral da despesa.

8. Assim, ainda que se admita que o PPI em vigor (com exceção da irregularidade já identificada em 6.) e a informação de compromisso estejam formalmente corretas, sabe a CMF e sabe este Tribunal, que os montantes correspondentes a 70% dos encargos não estão efetivamente assegurados.

Não é possível, desta forma, considerar que estão cumpridas as disposições da LEO e do POCAL que exigem cabimento e compromisso em rubrica orçamental própria.

Tais normas são claramente de natureza financeira.

Estabelece a alínea b) do nº 3 do artigo 44º LOPTC¹⁰, 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.

¹⁰ 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

9. E diga-se: tendo-se pedido expressamente à CMF que demonstrasse ter meios financeiros próprios para assegurar o encargo decorrente do contrato, nada disse.

IV – DECISÃO

10. Pelos fundamentos indicados, especialmente nos n.ºs 8 a 10, por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.
11. 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 respetivas alterações.

Lisboa, 13 de julho de 2012

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(José Vicente)