

ACÓRDÃO N.º 12/2013 - 30.abr. - 1ª S/SS

(Processo n.º 1858/2012)

DESCRITORES: Contrato de Empreitada / Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) / Assunção de Compromissos / Violação da Lei / Norma Financeira / Nulidade / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis referidos na al. f) do art.º 3.º da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).
2. A assunção do compromisso de despesa relativa ao contrato de empreitada em apreço, sem fundos disponíveis para tal, configura violação direta de normas financeiras, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
3. Acresce que o art.º 5.º, n.º 3 da LCPA refere que os sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem em número de compromisso válido e sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, sem o qual o contrato é, para todos os efeitos, nulo.
4. Tendo o município juntado informação de compromisso que não respeita o dispositivo legal referido, é manifesta a sua nulidade, bem como do contrato subjacente.
5. A nulidade constitui igualmente fundamento para a recusa de visto do contrato, nos termos do art.º 44.º, n.º 3 da LOPTC.

Conselheiro Relator: Mouraz Lopes



Acórdão N.º 12 /2013, de 30 Abril – 1.ª Secção/SS

Processo n.º 1858/2012, 1ª Secção.

Acordam os Juízes, em Subsecção:

I. RELATÓRIO

O Município de Paredes remeteu para fiscalização prévia um contrato de empreitada e respetiva adenda, outorgados entre o Município e a sociedade Irmãos Moreira, S.A, no valor de € 445 306, 20, relativo à execução de arranjos exteriores da Escola EB1/JI de Lordelo

O Município foi questionada três vezes por este Tribunal, em sessões diárias de visto, para que apresentasse mapa de fundos disponíveis, demonstrando-se que os compromissos assumidos pelo contrato não ultrapassavam os fundos disponíveis do Município.

Face aos esclarecimentos prestados e à documentação existente cumpre decidir.



II. OS FACTOS

Consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos, face a toda a documentação existente no processo:

1. O Município de Paredes remeteu para fiscalização prévia um contrato de empreitada e respetiva adenda, outorgados entre o Município e a sociedade Irmãos Moreira, S.A, no valor de € 445 306, 20, respetivamente em 11 de dezembro de 2012 e 25 de janeiro de 2013, relativos à execução de arranjos exteriores da Escola EB1/JI de Lordelo 2.

2. O contrato em causa foi outorgado na sequência de uma decisão de contratar por ajuste direto tomada pelo município em 28.12.2009, que deliberou, por maioria, autorizar a abertura do concurso e aprovar a lista de firmas a consultar.

3. Efetuado o procedimento e apresentadas as propostas das entidades convidadas, o júri elaborou o relatório preliminar admitindo cinco concorrentes e ordenou as propostas pelo critério de adjudicação estipulado do «mais baixo preço», ficando em primeiro lugar a empresa Irmãos Moreiras SA, cujo valor da proposta era de € 445 306,28.

4. A Câmara Municipal de Paredes em 6.6.2012 deliberou aprovar o relatório final do júri do concurso e adjudicar a obra à empresa Irmãos Moreira SA tendo a minuta do contrato de ajuste direto sido aprovada por maioria em 5.12.2012.

5. A obra em causa é financeiramente comparticipada a 70% das despesas elegíveis pelo programa Operacional Regional Norte, com fundos comunitários.



6. O Município de Paredes juntou "informação de compromisso" relativamente ao contrato nos seguintes termos e com os seguintes dados:

Orçamento para 2013

<i>Orçamento inicial.....</i>	<i>24.086.010,00</i>
<i>Reforço/anulações.....</i>	<i>6.000,00</i>
<i>Orçamento corrigido.....</i>	<i>24.092.010,00</i>
<i>Despesas pagas.....</i>	<i>133.383,35</i>
<i>Encargos assumidos.....</i>	<i>16.722.378,12</i>
<i>Saldo disponível.....</i>	<i>7.236.248,53</i>
<i>Despesa emergente que fica cativa.....</i>	<i>472.024,66</i>
<i>Saldo residual.....</i>	<i>6.764.223,87</i>

7. O Município de Paredes remeteu mapa de fundos disponíveis, nos termos do disposto no art. 7.º do Dec. Lei nº 127/2012 de 21 de junho, sendo que do referido mapa (fls. 61) resulta a seguinte situação (fevereiro de 2013):

- Fundos disponíveis:..... (29.397.266,23€)
- Compromissos assumidos: (49.709.441,12€)
- Compromissos assumidos (pagamentos):... (3.898.820,87€)
- Compromissos assumidos (por pagar): (45.810.620,25€)
- Saldos dos fundos disponíveis:..... (-20.312.174,89€).

8. Instado a pronunciar-se sobre a inexistência de fundos disponíveis para assegurar o pagamento da empreitada, o município de Paredes veio argumentar, essencialmente nos seguintes termos: «(...)Dado que o Centro Escolar não pode funcionar sem que os seus arranjos exteriores estejam executados, quer porque sem estes os acessos ao centro se tornam impraticáveis, quer porque sem estes arranjos exteriores não existem



condições de segurança da população estudantil, e porque o Município de Paredes tem a obrigação de dar seguimento ao projeto aprovado no âmbito do QREN, existindo inclusive enorme pressão nesse sentido por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, pois que existem prazos e índices de execução do QREN a cumprir, não poderia pois o Município de Paredes deixar de executar a empreitada de "Execução dos Arranjos Exteriores da Escola EB1/JI de Lordelo 2". Assim, muito embora não disponha, de momento, a Câmara Municipal de fundos disponíveis positivos, impõe-se-lhe a prossecução daquela obra por todas as razões que acima foram apontadas. Acresce que esta situação de fundos disponíveis de sinal negativo é temporária estando a Câmara Municipal de Paredes a celebrar acordos de regularização de dívida com os seus credores de curto prazo no sentido de, dando-lhes garantia de cumprimento e não aumentando o seu stock de dívida, dando pois cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 32/2012 e nas Leis de Orçamento de Estado para 2012 e 2013, conseguir prosseguir a sua normal atividade e exercer as suas competências básicas, como esta em matéria de educação."

III. O DIREITO

A questão em apreciação, face à matéria de facto em causa e às competências deste Tribunal, envolve tão só a questão da existência de fundos disponíveis para assumir os compromissos decorrentes do contrato outorgado pelo Município de Paredes.

*

A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, vg. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), veio estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.



Tribunal de Contas

Trata-se de um diploma que veio a ser regulamentado pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, onde se estabeleceram procedimentos e se esclareceram conceitos ali referidos.

A legislação referida decorre dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, com vista a estabelecer um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental que envolva toda administração pública, num sentido amplo.

Nesse sentido, estabeleceu-se uma definição de «compromissos (*commitments*), passivo (*liability*), contas a pagar (*payable*), pagamentos em atraso (*arrears*) e fundos disponíveis (*available funds*)», que vinculam um amplo conjunto de entidades, ainda que de forma diversificada - cf. neste sentido Ana Rita Chacim, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins in «A “Lei dos compromissos” no âmbito boa gestão financeira e orçamental: o caso especial da autonomia financeira local», *Revista de Finanças Publicas e Direito Fiscal*, Ano 5, número 1, Julho de 2012.

O que se pretende, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, é tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder «assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso» - cf. Noel Gomes, «A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações», *Revista Direito Regional e Local*, n.º 19, Julho/setembro de 2012, p. 47.

O âmbito subjetivo da lei é extenso e, concretamente em relação às autarquias locais, é claro que os princípios estabelecidos na lei são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local – cf. artigo 2.º n.º 2 da Lei n.º 8/2012.

Por força do n.º 1 do mesmo artigo 2.º, conjugado com o artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto], a lei em causa é totalmente aplicável aos municípios.

Quanto ao âmbito «objetivo» da lei, concretamente sobre os fundos disponíveis, o catálogo de definições legais estabelecido na lei refere, no seu artigo 3.º alínea f), que «são



Tribunal de Contas

“fundos disponíveis” as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

- i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;*
- ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;*
- iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento;*
- iv) A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes;*
- v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;*
- vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas;*
- vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º.*

Ainda sobre os fundos disponíveis, o Decreto lei citado, veio esclarecer que integram também aqueles fundos (i) *os saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor* e (ii) *os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2º da LCPA, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento – veja-se o artigo 5º n.º 3 .*

Com um âmbito subjetivo extenso e com uma rigorosa delimitação do âmbito do conceito de fundos disponíveis, o legislador impôs aos responsáveis pelas entidades sujeitas ao regime da lei um impedimento claro de que não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis.

E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando o legislador a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza.

É isso que expressamente refere, por um lado, o nº1 do artigo 5º da referida LCPA quando estabelece que *"os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis,*



Tribunal de Contas

referidos na alínea f) do artigo 3º e, por outro, quando no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a «responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor».

Efetuada este breve excuro pelo regime normativo vigente relativo aos fundos disponíveis e aos compromissos que podem ser assumidos, no caso em apreço, os fundos disponíveis da autarquia de Paredes, determinados nos termos do art.3.º, alínea f), da Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro e do artigo 5º do Dec. lei nº127/2012 de 21 de Junho, apresentam na sua contabilidade **um saldo negativo de 20.312.174,89€**.

Nesse sentido a autarquia de Paredes não tem capacidade de assumir os compromissos financeiros decorrentes do contrato outorgado, por ausência inequívoca de fundos disponíveis que os suportem.

A argumentação que o Município apresenta para «avançar», sem fundos disponíveis, com a realização do compromisso, sendo diversificada merece uma breve alusão.

Quanto à primeira justificação – *inexistência de condições de segurança da população estudantil, sem os arranjos que a empreitada comporta* -, não está demonstrada nem é, à partida razão que, sem se saber em concreto o grau de perigosidade invocado, justificaria no limite, tendo em conta o princípio necessidade, a assunção do compromisso sem fundos para tal.

Mas mesmo neste cenário, sempre teria que se ponderar a dimensão da adequação e da proporcionalidade que a eventual quebra do cumprimento da lei impunha, em relação aos interesses envolvidos. O que nunca foi feito ou sequer alegado pelo Município.

Quanto à segunda - *obrigação de dar seguimento ao projeto aprovado no âmbito do QREN* - não pode, sequer, ser levada em consideração como argumento minimamente aceitável para o efeito pretendido. Os projetos aprovados e a sua execução não podem deixar de cumprir as leis da República.

Assim, a assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato em apreço, sem fundos disponíveis para tal, configura violação direta de normas financeiras, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto nos termos do artigo 44º nº 3 alínea b) da LOPTC.



Dispõe o nº. 3 do artigo 7º do decreto-lei nº. 172/2012 que "*sob pena da respectiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9 e 10 do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:*

Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;

Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;

Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente»

Sob o número de compromisso importa sublinhar que o artigo 5º nº 3 da LCPA refere expressamente que "os sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos nulos».

Como se referiu no ponto 6 dos factos, o Município de Paredes juntou uma informação de compromisso que, de todo, não respeita o dispositivo legal referido.

Assim sendo é manifesta a sua nulidade bem como, nos termos do artigo 5º nº. 3 citado, é nulo o contrato subjacente.

A nulidade agora referida comporta igualmente um fundamento legal para recusa de visto do contrato, nos termos do artigo 44 nº. 3 da LOPTC.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juizes da 1.ª Secção, em Subsecção, tenho em conta o disposto no artigo 44º n.º 3 alíneas a) e c) da LOPTC, em recusar o visto prévio relativo ao contrato de empreitada e respetiva adenda apresentado pelo Município de Paredes.



Tribunal de Contas

São devidos emolumentos nos termos do disposto no 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.

Lisboa, 30 de abril de 2013

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(Helena Abreu Lopes)

(Alberto Brás)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)