

ACÓRDÃO N.º 36/2013 - 20.dez. - 1ª S/SS

(Processo n.º 1261/2013)

DESCRITORES: Contrato-Programa / Actividade Empresarial Local / Autorização de Despesas / Nulidade / Assunção de Compromissos / Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso / Norma Financeira / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. De acordo com o disposto no art.º 62.º do Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local (RJAEL), as empresas locais são obrigatoriamente objecto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:
 - a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respectivos exercícios;
 - b) Quando se verifique que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;
 - c) Quando se verifique que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às apreciações é negativo;
 - d) Quando se verifique que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.
2. Inobservados os critérios legais estabelecidos, nomeadamente no que respeita ao défice estrutural crónico, e ultrapassado o prazo legal para a extinção ou “reconversão” da empresa local, a mesma não se pode manter no sistema da economia local, nem pode celebrar contratos-programa com o município através dos quais se financie.
3. As deliberações de qualquer órgão dos municípios que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei violam o disposto no n.º 4 do art.º 3.º da Lei das Finanças Locais.

4. Nos termos do n.º 1 do art.º 283.º do CCP os contratos são nulos se a nulidade do acto procedimental em que tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa vir a sê-la.
5. A decisão de aprovação de celebração do contrato-programa (e o próprio contrato), ao violarem o disposto no art.º 62.º, n.º 1 do RJAEL, no n.º 4 do art.º 3.º da Lei das Finanças Locais e no art.º 283.º, n.º 1 do CCP são nulos, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
6. Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis [cfr. art.º 5.º, n.º 1 da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)].
7. A assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato em apreço, sem fundos disponíveis para tal, configura violação direta de normas financeiras, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da LOPTC.
8. De acordo com o disposto no art.º 5.º, n.º 3 da LCPA e no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, nenhum compromisso pode ser assumido sem que seja emitido um número de compromisso válido e sequencial sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente são, para todos os efeitos, nulos.
9. A nulidade referida constitui, igualmente, fundamento legal para a recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) da LOPTC.

Conselheiro Relator: Mouraz Lopes



Transitou em julgado em 20/01/14

Acórdão N.º36 /2013, de 20 dezembro – 1.ª Secção/SS

Processo n.º 1261/2013, 1ª Secção.

Acordam os Juízes, em Subsecção:

I. RELATÓRIO

O *Município de Aveiro* enviou a este Tribunal o Contrato-programa celebrado entre o Município e a empresa *MoveAveiro – Empresa Municipal de Mobilidade, E.E.M.*, pelo valor de € 440.000,00, para o ano de 2013, cujo objeto consiste no estabelecimento de condições a que as partes se obrigam em ordem a assegurar o pagamento de uma indemnização compensatória resultante da prática de preços sociais por prestação de serviços essenciais do transporte público urbano e escolar.

Para instruir o seu pedido, o *Município de Aveiro* juntou a documentação respeitante a este contrato-programa em formato papel, a qual se dá aqui por reproduzida.

Ao Município foram suscitados esclarecimentos sobre todo procedimento adotado, por três vezes, tendo o mesmo respondido nos termos referidos infra.



II. OS FACTOS

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

1. Entre o *Município de Aveiro* e a empresa *MoveAveiro – Empresa Municipal de Mobilidade, E.E.M.*, pelo valor de € 440.000,00 e para o ano de 2013, foi outorgado o Contrato-programa, cujo objeto consiste no estabelecimento de condições a que as partes se obrigam em ordem a assegurar o pagamento de uma indemnização compensatória resultante da prática de preços sociais por prestação de serviços essenciais do transporte público urbano e escolar.
2. A minuta do contrato foi aprovada pela Câmara Municipal em 22 de abril de 2013, pela Assembleia Municipal em 13 de maio de 2013 e pelo Conselho de Administração da *MoveAveiro, EEM*, em 26 de abril de 2013.
3. Foi apresentada declaração da Segurança Social e das Finanças, bem como parecer do Fiscal Único sobre os instrumentos de gestão previsional e sobre o valor das indemnizações compensatórias.
4. O Município apresentou declaração de compromisso mas não foi apresentada declaração de fundos disponíveis para a despesa referente ao contrato programa.
5. O Município de Aveiro quanto às empresas locais em que participava, *EMA – Estádio Municipal de Aveiro, EEM* e *TeatroAveirense, Lda.*, deliberou a respetiva extinção pelos órgãos competentes, encontrando-se as mesmas em processo de liquidação por transmissão global, conforme documentos remetidos e que constam do presente processo.



6. Relativamente às empresas *MoveAveiro*, *EEM* e *TEMA*, *EEM* foi deliberado pela Câmara Municipal de Aveiro, em reunião de 17 de janeiro de 2013, incumbir o respetivos conselhos de administração de fazer cumprir todas as disposições da Lei n.º 50/2012, nomeadamente, através do estudo para eventual fusão da *TEMA*, *EEM* com a *AveiroExpo*, *EM* e, relativamente à *MoveAveiro*, desenvolver diligências para a concessão do maior número possível das suas atuais áreas de negócio através de procedimentos concursais.

7. O parecer do ROC sobre os Instrumentos de Gestão Previsional, alerta para que a continuidade da empresa se encontra dependente das decisões a tomar pelo Município e onde é referido o seguinte:
 - a) *Dado o carácter deficitário do desempenho económico da empresa e a circunstância de os capitais próprios continuarem a apresentar-se negativos, aliados à recente publicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, leva-nos a alertar, tal como referido no Plano Anual de Actividades e Orçamento para 2013, para que a continuidade da empresa esteja dependente das decisões a tomar pelo accionista Câmara Municipal de Aveiro;*
 - b) *Tal como referido no Plano Anual de Actividades e Orçamento para 2013, está prevista uma redução da actividade da empresa decorrente do "Memorando de Entendimento" celebrado com o Grupo Transdev pelo período de 2 anos, com efeitos a partir do dia 1 de Outubro de 2012. Não obstante este facto, o alcance do nível de alguns dos gastos e rendimentos apresentados no Documento de Gestão Previsional relativo ao exercício de 2013 encontra-se fortemente dependente das medidas a tomar pelo Conselho de Administração;*
 - c) *Os Instrumentos de Gestão Previsional estão elaborados no pressuposto que em 2013 a Câmara Municipal de Aveiro atribuirá um apoio anual à exploração no montante de 440.000,00 euros. No entanto, na presente data ainda não foi emitido parecer nos termos do artigo 25.º, n.º 6 alínea c) da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto e do artigo 12.º dos Estatutos da empresa;*
 - d) *Sem prejuízo da concretização dos objectivos previstos nos Instrumentos de Gestão Previsional, os resultados estimados para 2013 ainda se mantém deficitários;*



- e) *Os Instrumentos de Gestão Previsional foram preparados tendo em consideração o previsto no Orçamento de Estado para 2013 ao nível dos encargos a suportar com os funcionários, designadamente no que diz respeito à redução remuneratória, suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente, horas extraordinárias e contribuições para a Caixa Geral de Aposentações;*
 - f) *Apesar de uma das orientações estratégicas a ser tida em conta na gestão corrente da Empresa consistir na redução do Passivo, verifica-se pela análise aos documentos previsionais um contínuo aumento do Passivo;*
 - g) *Consta do Orçamento Anual de Investimentos a previsão de investimentos em dois dos sectores de actividade da empresa que ascendem a 928.412 euros. Considerando o histórico de investimentos da entidade e a débil situação financeira da Moveaveiro, E.E.M., somos da opinião que a concretização de tal investimento depende, essencialmente, do adequado suporte financeiro a efectuar pelo accionista único;*
 - h) *Tal como mencionado no Plano Anual de Actividades e Orçamento para 2013, e com vista ao cumprimento do disposto no art.º 40º da Lei nº 50/2012, de 31 de Agosto e nos Estatutos, está prevista uma transferência financeira a efectuar pelo accionista com vista ao equilíbrio dos Resultado Líquido negativo estimado para o exercício de 2012, no montante de 1.318.388,80 euros. No entanto, os capitais próprios da entidade continuam negativos».*
8. Questionada sobre o disposto no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, o Município referiu o seguinte:
- «Na sequência das últimas eleições autárquicas, tomaram posse novos membros do órgão executivo municipal, o qual reconhece inequivocamente a necessidade de, em conformidade com a lei, proceder à dissolução da empresa, cujo processo se prevê que esteja concluído até finais do 1.º Semestre de 2014».*
9. Ainda sobre a questão suscitada ao Município de Aveiro sobre como considera legalmente admissível pretender prosseguir a relação titulada pelo contrato programa sem deliberar a dissolução da *MoveAveiro, EEM*, dado que esta empresa reúne o requisito de dissolução previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º da referida lei, por ter apresentado resultados líquidos negativos nos últimos três anos, o Município informou o seguinte:



«Para prosseguir o interesse público inerente à actividade desenvolvida pela Moveaveiro – o TRANSPORTE PÚBLICO –, como é seu dever e firme desígnio, o novo executivo municipal deverá antes de se precipitar por qualquer deliberação apressada, diagnosticar, ponderar a realidade encontrada, definida um plano de acção em função desta, prevenindo a existência do máximo possível de impactos negativos e estabelecendo os necessários mecanismos de permanente monitorização e avaliação. Atente-se, por exemplo, e mais concretamente, na necessidade legal de apresentar estudos técnicos prevista no artigo 32.º e planos, prevista no n.º 12 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012 de 31.08, os quais, embora em elaboração, levam o seu tempo a estar concluídos.

É por isso que afirma que o processo de dissolução da empresa estará concluído até finais do 1.º semestre de 2014. No entanto e para que a população não fique prejudicada, será necessário que a empresa continue a desenvolver a sua actividade, daí a pertinência da celebração do contrato-programa. Apenas e tão só para permitir servir a população de transportes públicos até à dissolução da empresa, qualquer que seja a forma que esta revista, sendo certo que esta será sempre a que, fundamentadamente, se venha a demonstrar mais adequada ao interesse público.

Só assim, salvo melhor opinião, o novo executivo municipal acautelará na realidade a observância do princípio do interesse público, plasmado no n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo, como é seu dever por ser certo que, como sabemos, no nosso ordenamento jurídico e por via do princípio da juridicidade, a administração, no desenvolvimento da sua tarefa, quer através de actos materiais, quer através de acções materiais, se encontre adstrita à observância dos princípios, os quais se autonomizam, como verdadeiras fontes de Direito. O fundamento legal existe no princípio do interesse público». Mais referiu o Município que «o princípio da prossecução do interesse público, concretamente apurado na realidade do Município de Aveiro e da sua empresa Municipal de Transportes Públicos, implica que ainda não tenha sido deliberada a dissolução da empresa, embora a mesma esteja a ser preparada de acordo com as exigências legais».

Acrescentou ainda: «Atenta a intenção de dissolução, não foram alterados os estatutos, com o objetivo de não serem efetuadas despesas desnecessárias pesadas ao erário público».



10. Relativamente à inexistência de fundos disponíveis, o Município de Aveiro informou o seguinte:

«Até à presente data, o Município de Aveiro não conseguiu cumprir com o disposto no DL n.º 127/2012. Não sendo possível obter informação coerente com os registos constantes do sistema, não é possível à data remeter os Mapas e informações de controlo solicitados, ficando, contudo, o compromisso de que logo que estejam disponíveis, remeteremos para vosso devido conhecimento».

*

III. O DIREITO

São duas as questões que importa resolver no âmbito da apreciação jurídico-financeira do contrato em apreciação: (i) a legalidade da contratualização e a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto; (ii) a inexistência de fundos disponíveis pelo Município.

(i) **Da legalidade da contratualização e a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto**

Como é sabido a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAE), impôs uma racionalização de toda a atividade empresarial local existente e a constituir.

Por várias vezes este Tribunal tem vindo a produzir jurisprudência sobre o âmbito e a dimensão inovadora do RJAE, salientando sempre a vinculação normativa decorrente da reforma do sector empresarial local com vista à sua racionalização, em termos financeiros (cf. os Acórdãos n.º 22/2013, 1ª S/SS, de 6 de setembro, 24/2013, de 30 de setembro 1ª S/SS e Acórdão nº 32/2013, 1ª S/SS de 2 de dezembro) .

O conjunto normativo que compõe o RJAE é horizontalmente percorrido por uma «filosofia racionalizadora financeira» que deve vincular todas as opções disponibilizadas à Administração Pública local na criação, extinção, modificação ou apenas na gestão das empresas locais.



É claro em todo o diploma e concretamente por via das suas disposições transitórias aplicáveis às empresas já criadas ou a criar, a necessidade de existir rigor financeiro e racionalidade económica e, além disso, serem estes os tópicos essenciais que devem orientar a administração local e a sua gestão.

Importa igualmente referir, relativamente à dimensão de prossecução do serviço público que o setor empresarial local pode ser encarregado de concretizar (e que nalguns casos tem que assegurar de forma exclusiva), que o legislador previu a possibilidade de tal prossecução ser efetivada por via da internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou através de integração em serviços municipalizados conforme decorre expressamente dos artigos 65º e 64º respetivamente.

O que surge como impressionante é o facto de toda a atividade empresarial local já existente ou a criar, deverá ser sempre viável e sustentada do ponto de vista económico e financeiro. Essa a questão essencial que, insiste-se, deve percorrer toda a análise das questões que se suscitam e condicionam a interpretação do regime. Mesmo em relação às empresas locais existentes e ao que será o seu futuro imediato.

Vale, por isso, a pena sublinhar as normas vinculativas a toda a administração local e concretamente às empresas existentes, nomeadamente os artigos 62º e 70º do RJAEL que condicionam, desde o momento da entrada em vigor do regime, a atividade das empresas locais em função da sua viabilidade ou inviabilidade económico-financeira.

Assim, no primeiro artigo refere-se sobre a “Dissolução das empresas locais” o seguinte:

1 – (...) as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios;

b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;

c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;

d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.



2 - O disposto no número anterior não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos artigos 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses”.

No segundo artigo, que estabelece um conjunto de disposições transitórias, refere-se o seguinte:

“1 - As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, (...), ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor.

2 - As entidades públicas participantes, uma vez decorrido o prazo previsto no número anterior sem que os estatutos das entidades e sociedades nele referidas tenham sido adequados em conformidade com a presente lei, devem determinar a dissolução das mesmas ou, em alternativa, a alienação integral das participações que nelas detenham.

3 - As entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º e no artigo 66.º

4 - A verificação das situações previstas (...) nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º abrange a gestão das empresas locais (...) nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente lei.

5 - É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 61.º a 66.º “

O que decorre de tais normas não é um juízo de oportunidade sobre o destino a dar à inviabilidade das empresas locais que não obedeçam os requisitos legais agora fixados na lei para a manutenção das empresas no «giro económico».

É, ao contrário, um juízo de imperatividade à dissolução das empresas locais que foram e são económico e racionalmente inviáveis, seja por via da sua internalização, da sua transformação ou mesmo da sua extinção, *strito sensu*.

Além disso decorre do regime legal citado um enquadramento temporalmente limitado para que se proceda a essa reorganização, refletido no prazo dado às entidades participantes para reorganizarem o quadro empresarial local em que estão envolvidas.

Tudo isto, saliente-se, tem uma razão de ser e um fundamento legislativo



Tribunal de Contas

sustentado na aceitação e admissibilidade tão só das empresas locais que sejam económica e racionalmente sustentáveis.

O enquadramento normativo citado permite perceber e decidir a questão em apreciação nos autos.

Está em causa um contrato programa outorgado por uma empresa local que não tem os requisitos para, à face do artigo 62º do RJAEL, se manter no sistema da economia local.

A empresa *MoveAveiro, EEM*, de acordo com as demonstrações financeiras da empresa nos últimos anos, apresentou resultados líquidos negativos nos últimos três exercícios anuais. Essa a razão pela qual a própria entidade participante (e única participante) reconhece que a empresa não pode ser mantida.

No entanto, até agora, ultrapassado o prazo legal para ser extinta ou «reconvertida», nos termos do artigo 70º do RJAEL, o *Município de Aveiro*, contrariamente ao que fez com outras empresas locais mantém a *MoveAveiro* em atividade.

Ou seja, trata-se de uma empresa que deveria ter sido já extinta e só não o foi por inércia da entidade participante.

Mas, além de não ter sido extinta o *Município de Aveiro* está inclusivé disponível a efetuar um novo contrato programa para vigorar para mais um ano económico, violando a lei que impõe a sua extinção.

Sobre a justificação apresentada pelo Município para continuar com a empresa por mais algum tempo («*Para prosseguir o interesse público inerente à actividade desenvolvida pela Moveaveiro – o TRANSPORTE PÚBLICO*») há que sublinhar que o interesse público, nesta parte está desde a entrada em vigor plasmado na lei.

Concretamente o RJAEL impõe a dissolução de empresas que não obedeçam aos critérios estabelecidos, concretamente ao seu défice estrutural crónico, assim penalizando gravemente o interesse público. Défice que naturalmente era do conhecimento do Município. Aliás isso mesmo foi reconhecido pelo Município em relação a outras empresas em que participava e que levaram a tomadas de decisão de extinção atempadamente, como se constata nos factos referidos e identificados em 5).

É aliás, curioso, o argumento económico apresentado para não terem sido



Tribunal de Contas

alteados os estatutos, «*atenta a intenção de dissolução, não foram alterados os estatutos, com o objetivo de não serem efetuadas despesas desnecessárias pesadas ao erário público*»

Sendo uma empresa que não obedece aos requisitos legais vigentes (e imperativos), encontra-se em colisão direta com o disposto no artigo 62º do RJAEL. Daí que não possa a empresa celebrar contratos programa com a entidade participante, nomeadamente o Município e através desse contrato ser financiada.

Como se referiu já em acórdão deste tribunal «*a aceitar-se o contrato-programa como conforme à lei seria na prática impedir-se o efeito pretendido pela lei: a dissolução de empresas que se encontrem nas situações previstas no n.º 1 do artigo 62º*» (cf. Acórdão n.º 24/2013 de 30 de setembro).

A realização deste tipo de contratos com empresas que deveriam estar já extintas ou em processo de extinção, por imperativo legal, pode, aliás, configurar uma situação de fraude à lei: realizar despesa pública sem racionalidade e controlo financeira através de uma entidade que a própria lei impõe que seja extinta.

A imperatividade legal da extinção das referidas empresas que não obedeçam aos requisitos legais para estarem no mercado, só pode comportar a ilegalidade dos atos contratuais a que se pretenda vincular.

O presente contrato decorre de decisões tomadas pelo *Município de Aveiro* a 22 de abril de 2013 e pela Assembleia Municipal em 13 de maio de 2013 (e ainda pelo Conselho de Administração da *MoveAveiro, EEM*, em 26 de abril de 2013).

Tais deliberações, por um lado, pretendem dar cobertura à viabilidade de uma empresa que, nos termos da lei, já deveria estar extinta ou em processo de extinção.

Por outro lado, as mesmas deliberações comportam a aprovação da celebração de um contrato que dá origem a despesas públicas. O nº 4 do artigo 3º da Lei das Finanças Locais estabelece que “são (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.

Ora, nos termos do nº 1 do artigo 283º do CCP “[o]s contratos são nulos se a nulidade do acto procedimental em [que] tenha assentado a sua celebração tenha sido



judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo”.

O contrato programa em causa, colidindo nesta parte com a legislação que impede a existência de uma entidade que o outorga é, por isso, nulo.

E nesse sentido não pode conceder-se o visto prévio a um contrato celebrado entre uma empresa que, por imposição legal, não deveria já existir.

Em conclusão, violado o disposto no artigo 62º n.º 1 do RJAEL bem como o disposto no n.º 4 do artigo 3º da Lei das Finanças Locais e do artigo 283º n.º 1 do CCP, as decisões de aprovação de celebração do contrato-programa (e o mesmo contrato) sendo nulos, são, nos termos do artigo 44º, nº 3, alínea a) da LOPTC fundamento de recusa de visto.

(ii) Da inexistência de fundos disponíveis pelo Município

A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, [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.

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.

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» (assim, Noel Gomes, «A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações», *Revista Direito Regional e Local*, n.º 19,



Tribunal de Contas

Julho/setembro de 2012, p. 47 e Joaquim Freitas Rocha, Noel Gomes, Hugo Flores da Silva, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012, p. 48).

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, conforme tem sido jurisprudência sistemática deste Tribunal (assim o Acórdão nº 5/2013 1ª S/PL de 5 de junho e o Acórdão n.º 25/2013, 1ª S/SS, de 15 de outubro).

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 dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 30º*" e, por outro, quando no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assumpção de compromissos em violação da lei a «*responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor*».

No caso em apreço, o *Município de Aveiro*, relativamente ao contrato programa que pretende outorgar com a empresa *MoveAveiro, EEM*, apresentou declaração de compromisso mas não foi apresentada declaração de fundos disponíveis para a despesa referente ao contrato programa.

O Município justifica a sua posição «*(...)informando que, até à presente data, o Município de Aveiro não conseguiu cumprir com o disposto no DL n.º 127/2012. Não sendo possível obter informação coerente com os registos constantes do sistema, não é possível à data remeter os Mapas e informações de controlo solicitados, ficando, contudo, o compromisso de que logo que estejam disponíveis, remeteremos para vosso devido conhecimento*». Ou seja não justifica nada porque não apresenta nem identifica fundos disponíveis para efetuar um compromisso.



Recorde-se que é muito claro que só se pode assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, existirem fundos disponíveis.

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 n.º 3 alínea b) da LOPTC.

Importa sublinhar que o artigo 5º n.º 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 reflectido 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*".

De igual modo o n.º. 3 do artigo 7º do decreto-lei n.º. 172/2012 refere 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: (i) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; (ii) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; (iii) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente*".

Como se referiu o Município de Aveiro juntou uma informação de compromisso sem qualquer fundo disponível que o sustente.

Assim sendo é manifesta a sua nulidade bem como, nos termos do artigo 5º n.º. 3 citado, é igualmente nulo o contrato subjacente.

A nulidade agora referida comporta igualmente um fundamento legal para recusa de visto do contrato, nos termos do artigo 44 n.º. 3 alíneas a) e b) da LOPTC.

IV DECISÃO

Pelos fundamentos expostos e nos termos das alíneas a) e 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-programa celebrado entre o *Município de Aveiro* e a empresa



Tribunal de Contas

MoveAveiro – Empresa Municipal de Mobilidade, E.E.M.

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, 20 de dezembro de 2013

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(Helena Abreu Lopes)

(Alberto Brás)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente)