



## ACÓRDÃO N.º 19/2014 - 02/07/2014 – 1ª SECÇÃO/SS

### PROCESSO N.º 570/2014

#### I. RELATÓRIO

O **Município de Paredes** remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato para aquisição de combustível rodoviário, celebrado em 10.03.2014, entre aquele Município e a “*Petróleos de Portugal – PETROGAL, S.A.*”, e pelo valor de € 488.000,00.

#### II. OS FACTOS

Para além da materialidade contida em I., consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos:

##### 1.

O contrato em apreço foi precedido de ajuste direto através de consulta no âmbito do Acordo-Quadro celebrado pela *A.N.C.P.*, via procedimental devidamente autorizada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paredes na sequência de Despacho proferido em 08.11.2013;

##### 2.

Como critério de adjudicação foi adotado o mais baixo preço, considerando-se, contudo, o custo resultante da aplicação do desconto unitário por litro de combustível.

##### 3.

Das três empresas convidadas, apenas duas – *Petróleos de Portugal – PETROGAL, S.A.*, e *BP Portugal, S.A.* – apresentaram propostas, sendo que a



# Tribunal de Contas

---

apresentada pela empresa “BP Portugal, S.A.” foi objeto de exclusão, por inobservância das exigências contidas no art.º 5.º, do Caderno de Encargos, e referente às obrigações do adjudicatário;

## 4.

Mediante despacho do Presidente da Câmara Municipal de Paredes, proferido em 30.01.2014, o fornecimento do combustível em apreço foi adjudicado à empresa co-contratante, ou seja, a “Petróleos de Portugal – PETROGAL, S.A.”;

## 5.

O Município de Paredes juntou aos autos informação orçamental, que apelidou de “*informação de compromisso*”, relativamente ao contrato em apreço [C.E. 02010202], nos termos e com os dados seguintes:

Orçamento para o ano 2014	
<b>Orçamento inicial</b>	800.000,00€
<b>Reforços/anulações</b>	56.700,00€
<b>Orçamento corrigido</b>	856.700,00€
<b>Despesas pagas</b>	41.094,51€
<b>Encargos assumidos</b>	214.003,59€
<b>Saldo disponível</b>	601.601,90€
<b>Despesa emergente, cativa</b>	600.240,00€
<b>Saldo residual</b>	<b>-1.361,90€</b>

## 6.

O Município de Paredes remeteu, ainda, mapa relativo a fundos disponíveis, ao abrigo do art.º 7.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, sendo que, com referência ao mês de Março do ano 2014, resulta a situação seguinte:

Fundos disponíveis de trimestre	10.904.634,14€
Compromissos assumidos	30.515.849,13€
Saldo dos fundos disponíveis	-19.611.214,99€
Compromisso relativo à despesa em análise	600.240,00€
Saldo residual	-20.211.454,99€
<b>Saldo residual</b>	<b>-1.361,90€</b>



## 7.

Instado a pronunciar-se sobre a inexistência de fundos disponíveis para assegurar o pagamento da despesa decorrente do contrato em questão, o Município de Paredes, com relevância, aduziu o seguinte:

(...)

*Efetivamente o nº 1 do artigo 5º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, a qual aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, dispõe, expressamente, que “Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3º”.*

*Da mesma forma o diploma, concretamente no seu artigo 11º prevê um quadro sancionatório para os autores de atos e contratos que violem as regras relativas à dita assunção de compromissos.*

*De todo o modo, pese embora a letra da lei, o interprete desta não pode olvidar qual era a vontade do legislador e mesmo o sentido motivacional da lei, ou seja, não deveremos ficar-nos por uma interpretação literal da norma mas atender à mens legis e mens legislatoris.*

*É facto que o legislador o que pretendeu foi que as entidades públicas, entre as quais as autarquias locais, disciplinassem a sua gestão de receita e despesa, fazendo com que os encargos a suportar tivessem receita previsional que cobrisse esses mesmos encargos, levando pois a um decréscimo da dívida do estado e redução dos seus prazos de pagamento. Em momento algum o legislador pretendeu, nem isso resulta da lei, que as pessoas coletivas de direito público se abstivessem de desempenhar as suas atribuições e os seus órgãos se abstivessem de prosseguir as suas competências.*

*Pretendeu-se sim e sempre que essa tarefa fosse objetiva, eficaz, eficiente e racional, ou seja, que se prosseguissem as funções principais do Estado com o máximo respeito pela disciplina orçamental.*



*Ora, dispondo os Municípios atribuições em diversos domínios para cuja prossecução se torna imprescindível o uso de viaturas, mormente na limpeza pública e higiene urbana, será também imprescindível a aquisição de combustíveis para a sua mobilidade.*

*Além disso, o legislador previu a possibilidade de assunção de compromissos associados a despesas certas e permanentes, usando exemplificativamente, e daí o uso do termo nomeadamente, os vencimentos, os encargos com as instalações, rendas, entre outros. É neste entre outros que entendeu e entende pois o Município de Paredes que, após efetuada uma cuidada ponderação dos interesses em conflito, como já referido, e fazendo prevalecer o que em seu objetivo juízo lhe surgiu como sendo o mais valioso, tendo em vista a defesa do interesse público a manutenção da prestação de serviços essenciais à higiene e saúde pública e, por conseguinte, à aquisição dos combustíveis necessários à mobilidade da frota afeta a esses fins públicos, aquisição esta que surge, então, como um ato de administração pública cumpridor da salvaguarda do interesse público, resultando absolutamente desproporcional e ofensivo daquele a não realização daquela, não tendo pois a Câmara Municipal de Paredes outra alternativa que não fosse, apelar a um direito próprio no dirimir dos interesses em conflito, exercendo um verdadeiro direito de necessidade justificante, optando pelo direito de maior valia, dessa forma adjudicando o contrato de fornecimento de combustíveis agora objeto de apreciação por parte desse Douto Tribunal.*

### **III. O DIREITO**

A materialidade junta ao processo, no confronto com a legislação aplicável, obriga a que apreciemos as questões seguintes:

- [In]cumprimento do disposto na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso [abreviadamente, *L.C.P.A.*] – Lei n.º 8/2012, de 21.02;
- Das ilegalidades e o Visto.



## **Da[*in*]suficiência de fundos disponíveis e a Lei n.º 8/2012, de 21.02.**

### **Consequências.**

#### **7.**

A Lei n.º 8/2012, de 21.02 [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – *L.C.P.A.*], regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Trata-se de legislação que sobrevém aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, e com vista a assegurar um controlo e disciplina orçamental no âmbito de toda a administração pública.

Pretende-se, em suma, que qualquer entidade abrangida pela citada *L.C.P.A.* apenas assuma compromissos quando, previamente à assunção, conclua que tem fundos disponíveis e bastantes para os honrar. De contrário, não poderá validamente assumir tal compromisso.

As autarquias locais integram o âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012 [vd. art.º 2.º, n.º 2], sendo que esta lhes é totalmente aplicável [vd., ainda, o n.º 1, do art.º 2.º, da *L.C.P.A.*, conjugado com o art.º 2.º da *L.E.O.* – Lei n.º 91/2001, de 20.08].

#### **7.1.**

O art.º 3.º, al. f), da Lei n.º 8/2012, de 21.02 [*L.C.P.A.*] considera 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, relativas aos três meses seguintes;*
- II. As transferências ou subsídios com origem no Orçamento de 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 [Q.R.E.N.] cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas;*
- VII. *Outros montantes autorizados nos termos do art.º 4.º.”*

O art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06 [diploma regulamentador da L.C.P.A.], prevê, ainda, que integram aqueles fundos disponíveis “os saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor e os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no art.º 2.º, da L.C.P.A., desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento.”

## 7.2.

Acresce que o legislador, de modo inequívoco, proíbe os responsáveis pelas entidades subordinadas à referida Lei n.º 8/2012, de 21.02, de assumir compromissos que excedem os fundos disponíveis, estabelecendo, até, cominações de vária natureza para condutas que, direta ou indiretamente, violem aquele diploma legal.

E, nesta parte, lembramos o teor do art.º 5.º, n.º 1, da L.C.P.A., quando, refere que “os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis<sup>1</sup> referidos na al. f), do art.º 3.º” e, ainda, o preceituado no art.º 11.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, ao estabelecer que a assunção de compromissos em violação da referida Lei induz responsabilização de natureza civil, criminal, disciplinar e financeira [de cariz sancionatório ou reintegratório].

---

<sup>1</sup> Sublinhado nosso.



# Tribunal de Contas

---

O acervo legal acima indicado visa, assim, controlar e limitar a despesa, e, para tanto, obriga a que o destinatário ou destinatários da *L.C.P.A.* nunca assumam um compromisso sem que, previamente à sua assunção, existam fundos disponíveis. De contrário tal compromisso enferma de invalidade.<sup>2</sup>

## 7.3.

Atenta a normação aplicável, importará indagar se, previamente à assunção do compromisso em apreço [e decorrente da outorga do contrato em causa], a Câmara Municipal de Paredes tinha fundos disponíveis e bastantes para o efeito.

Ora, conforme resulta da factualidade tida por provada [vd. I e II, deste acórdão], aquando da assunção do compromisso, a Câmara Municipal de Paredes, no plano dos fundos disponíveis, apresentava um saldo negativo de € 19.611.214,99.

Logo, por manifesta ausência de fundos bastantes e disponíveis que garantam o pagamento do montante decorrente do contrato outorgado e sob apreciação, aquele Município não reúne condições legais e financeiras para assumir o correspondente e necessário compromisso.

## 8.

Atenta a imposição decorrente da Lei n.º 8/2012, de 21.02, e, em especial, do seu art.º 5.º, n.º 1, e, ainda, do art.º 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06. [determina que os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis], mostra-se claro que o montante da despesa a suportar pela autarquia deverá conter-se nos fundos disponíveis gerais.

No entanto, e como já referimos, uma vez que o Município de Paredes não possui fundos disponíveis e bastantes [revelam-se, até, negativos] para financiar a despesa por si assumida em razão da outorga do contrato em causa, o mesmo não poderá, em tais circunstâncias, assumir o correspondente compromisso.

---

<sup>2</sup> Cf. Noel Gomes, «A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso»/Revista de Direito Regional e Local, n.º 19/2012.



Não questionamos o facto de o contrato sob fiscalização constituir, afinal, um instrumento de salvaguarda e concretização dos interesses da comunidade que habita a área do Município de Paredes.

E, realce-se, não nos é indiferente a invocação do interesse público enquanto fundamento do contrato outorgado pela autarquia em causa.

Porém, e como este Tribunal vem afirmando, a função autárquica deverá, naturalmente, subordinar-se às Leis da República, cumprindo-as.

## **IV DAS ILEGALIDADES E O VISTO.**

### **9.**

Vista a materialidade fixada em I. e II. e a análise realizada em III., deste acórdão, mostra-se claro que o Município de Paredes assumiu compromissos sem que, para tanto, dispusesse dos fundos disponíveis necessários e bastantes.

**Violou, pois, as normas contidas nos art.ºs 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21.02, e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, que assumem natureza financeira, violação que funda a recusa do visto [vd. art.º 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08].**

**Acresce que o compromisso em causa é, ainda, nulo, porque assumido em clara violação da lei aplicável [infração ao disposto nos art.ºs 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21.02, e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06], nulidade que se transmite ao contrato [vd., a propósito, o disposto nos art.ºs 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, e art.º 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06].**

Atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. a), da *L.O.P.T.C.* **a nulidade, sublinhe-se, também constitui fundamento da recusa do visto.**



# Tribunal de Contas

---

## **V. DECISÃO.**

**Com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao presente contrato.**

**Emolumentos legais** [vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

**Registe e notifique.**

**Lisboa, 2 de Julho de 2014**

**Os Juízes Conselheiros,**

**(Alberto Fernandes Brás – Relator)**

**(Helena Maria Abreu Lopes)**

**(José António Mouraz Lopes)**

**Fui presente,**

**(José Vicente de Almeida)  
(Procurador-Geral Adjunto)**