



ACÓRDÃO Nº 30/2014-23.SET-1.ª S/SS

Processo nº 1179/2014

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Portimão (doravante designada também por Câmara Municipal ou CMP) remeteu para fiscalização prévia um contrato e respetiva adenda para aquisição de serviços de seguros, celebrados em 29 de abril e 10 de julho de 2014, respetivamente, entre o Município de Portimão e a “Companhia de Seguros Açoreana, S.A., no montante de € 673.730,73 acrescido de IVA.
2. O contrato foi remetido para fiscalização prévia em 13 de junho de 2014 e devolvido à CMP, visando a melhor instrução do processo, designadamente em matéria de observância do disposto na LCPA (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis nºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro).

II – FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

3. Além do já referido, relevam para a decisão os factos e alegações da CMP referidos nos números seguintes, e evidenciados por documentos constantes do processo.
4. O contrato tem como objeto a aquisição de serviços de seguros nos ramos dos acidentes de trabalho, acidentes pessoais, patrimoniais, automóvel e de responsabilidade civil, pelo período de três anos.
5. Em 23 de setembro de 2013, a CMP aprovou o lançamento de um concurso público internacional para formação do contrato.
6. Em 22 de fevereiro de 2013, a Assembleia Municipal autorizou a referida aquisição de seguros.
7. Em 2 de abril de 2014, a CMP procedeu à adjudicação à acima mencionada empresa.



8. Foi emitida informação de compromisso nº 802 de 9 de maio de 2014. Contudo, em mapa de controlo de fundos disponíveis do mesmo mês, conclui-se pela existência de fundos negativos no montante de - € 146.476.670,39.
9. Questionada a CMP para que fundamentasse a assunção do compromisso da despesa emergente do contrato programa em apreciação, quando o Município não tem fundos disponíveis, a Câmara Municipal disse:

“... a contratação dos seguros objeto do presente contrato não está na livre disponibilidade do Município, uma vez que a contratação visa cumprir disposições legais obrigatórias e vinculativas para o Município no âmbito da sua atividade autárquica, com vista à proteção de pessoas e bens, estando o Município sujeito a sanções caso não segure, como é sua obrigação, essas mesmas pessoas e bens. Neste sentido, a despesa resultante deste contrato é uma despesa legal, obrigatória e inadiável que o Município não poderá deixar de fazer, não tendo o mesmo nenhuma alternativa realista senão realizar a presente despesa.

Por outro lado ainda, de salientar que não se trata de uma verdadeira assunção de um novo compromisso, já que o presente contrato substitui os anteriores contratos com o mesmo objeto, que cessarão os seus efeitos face à entrada em vigor deste novo contrato, com indubitáveis vantagens para o Município e sem que o mesmo constitua uma nova obrigação de pagamento, mas apenas a substituição de uma obrigação existente por outra equivalente.

Como (...) se disse (...), o valor estimado do presente contrato foi encontrado tendo por referência o valor total dos prémios pagos pelo Município no ano anterior ao início deste procedimento.

Ora, como se constata, o valor encontrado foi de 750.000,00€, sendo o valor do presente contrato de 673.730,00€, donde resulta uma redução da despesa com a presente aquisição de serviços, mostrando-se deste modo cumprido o principal escopo da denominada LCPA.”

b. O enquadramento jurídico

10. Uma única mas decisiva questão se suscita na apreciação do presente processo em sede de fiscalização prévia: a da celebração do contrato e correspondente prestação de informação de compromisso não existindo fundos disponíveis.
11. Como se sabe, a LCPA veio estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.
12. 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»* (in 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).

- 13.** Concretamente sobre os fundos disponíveis, o catálogo de definições legais estabelecido na lei refere, no seu artigo 3º alínea f), que

«[São] “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.*

- 14.** Ainda sobre os fundos disponíveis, o Decreto-Lei nº 127/ 2012, de 21 de junho, no seu nº 3 do artigo 5º, 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”.

- 15.** 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.

- 16.** 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 LCPA quando estabelece que

“[os] titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, 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».

- 17.** Pelos factos acima indicados conclui-se que o Município de Portimão não tem capacidade de assumir os compromissos financeiros decorrentes do contrato outorgado, por ausência inequívoca de fundos disponíveis que os suportem.
- 18.** A argumentação que o Município apresenta para “avançar”, sem fundos disponíveis, com a realização do compromisso, merece uma breve alusão.
- 19.** A argumentação centra-se no facto de o Município estar a cumprir a lei ao celebrar o presente contrato de seguro e adenda. O que acontece é que no cumprimento dessa obrigação, exigindo-se com isso o dispêndio de recursos financeiros públicos, deve-se respeitar também os regimes financeiros legalmente fixados.
- 20.** O que acontece é que compete também aos órgãos autárquicos tomar as medidas necessárias para que haja compatibilidade no cumprimento de todos os imperativos legais a que deve obediência e não colocar-se na situação em que para cumprir uns tem de violar os outros. O que acontece agora.
- 21.** O outro argumento avançado – o de que não se trata da assunção de um novo compromisso, porque o presente contrato se substitui ao anterior que era de valor mais elevado – é de tal modo singelo que não merece outra apreciação que não seja dizer que não é verdade, não é assim.
- 22.** Deve pois o Município de Portimão procurar com urgência as soluções que permitam ultrapassar estas situações de ilegalidade – porque de ilegalidades se trata e de viver à margem da lei – corrigindo a persistência de uma situação que se reflete em frequentes recusas de vistos em contratos seus.
- 23.** E prevenindo a ativação de mecanismos que podem conduzir à efetiva responsabilização financeira dos seus responsáveis.
- 24.** Ocorreu pois violação do disposto na LCPA, designadamente no seu nº 1 do artigo 5º. Sublinhe-se que o nº 3 do mesmo artigo 5º comina com a nulidade o contrato com ausência de compromisso válido. O que é o caso.
- 25.** Tal violação configura violação direta de normas financeiras, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei da



Tribunal de Contas

Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas posteriormente, sendo as últimas as constantes da Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro).

- 26.** Finalmente, como se referiu, a lei comina com nulidade os contratos sem compromisso válido. Ora, a nulidade também é fundamento da recusa de visto, agora por força da alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo 44.º.

IV - DECISÃO

- 27.** Pelos fundamentos expostos, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os juízes da 1.ª Secção, em subsecção, em recusar o visto prévio ao contrato e adenda acima identificados apresentados pelo Município de Portimão.

- 28.** São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 23 de setembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente
A Procuradora-Geral Adjunta

(Nélia Maria Magalhães de Moura)