



Tribunal de Contas

Transitado em julgado

ACÓRDÃO N.º 12/2015-29.SET – 1.ª S/SS

Processo n.º 1300/2015, 1ª Secção.

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ªsecção:

I. RELATÓRIO

1. O Município de Alcácer do Sal enviou a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de aquisição de serviços de seguros e sua adenda, celebrados a 26 de março de 2015 e 4 de setembro de 2015, respetivamente, celebrados com a Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A., pelo prazo de três anos, com início de vigência na data da sua celebração, e pelo valor de €353.792,35.
2. O contrato deu entrada neste Tribunal a 8 de julho de 2015.

II.FUNDAMENTAÇÃO

Os Factos

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



Tribunal de Contas

3. A 8 de julho de 2015, o Município de Alcácer do Sal enviou a este Tribunal o contrato e, posteriormente, uma sua adenda, celebrados a 26 de março de 2015 e 4 de setembro, respetivamente, com o prazo de três anos, com início à data da sua celebração, pelo valor de €353.792,35, tendo como objeto a prestação de serviços de seguros dos ramos seguintes e respetivos valores:
 - Acidentes de trabalho (€121.399,33);
 - Acidentes pessoais (€36.937,23);
 - Multirriscos (€62.286,78);
 - Automóvel (€85.916,01);
 - Marítimo cascos (€15.750,00);
 - Responsabilidade civil (€25.000,00);
 - Responsabilidade ambiental (€6.000,00).

4. O contrato foi precedido de concurso público internacional, autorizado por deliberação da Câmara Municipal tomada na sua reunião de 9 de outubro de 2014.

5. O procedimento foi publicitado no Diário da República, II Série, n.º 202, de 20 de outubro de 2014 e no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 23 de outubro de 2014.

6. Através da deliberação da Assembleia Municipal, de 18 de dezembro de 2014, foi por este órgão concedida *“autorização genérica para todos os compromissos de caráter plurianual, desde que legalmente suportados nos documentos previsionais e com respeito pelos limites legais vigentes.”* Só posteriormente, através de deliberação tomada na reunião de 10 de setembro de 2015, e a solicitação deste Tribunal, veio aquele órgão autorizar os encargos plurianuais resultantes do contrato ora em apreço.



Tribunal de Contas

7. O contrato foi celebrado a 26 de março de 2015. No entanto apenas deu entrada nos serviços respetivos deste Tribunal a 8 de julho de 2015. O Município justifica tal atraso, logo aquando da remessa do processo¹, com lapso dos serviços que cuidou corrigir, logo que detetado.
8. Logo aquando da tomada da deliberação de contratar, a 9 de outubro de 2014, o Município não dispunha de fundos disponíveis para fazer face à despesa em causa, como se afere do “mapa auxiliar ao preenchimento *on line* dos montantes de fundos disponíveis”² do mês de setembro de 2014, apresentando fundos disponíveis negativos no valor de -1.433.538,80€.
9. Já a 4 de junho de 2014, o Presidente da Câmara Municipal de Alcácer do Sal, através do Despacho n.º 25/GAP/2014³ concluía:
 - “i) Verificando-se, à data de hoje, que o MUNICÍPIO DE ALCÁCER, apresenta, face à designada Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, um saldo negativo de 260.992,05€, o que determinaria a impossibilidade de assumir novos compromissos, o que, por sua vez, se traduziria no absurdo de não poder ser feita qualquer despesa e, in extremis, na paragem, pura e simples, do MUNICÍPIO, limitando-se este a ser um mero liquidatário passivo;*
 - ii) A missão dos Municípios, onde se inclui o MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL, está para além das questões financeiras, competindo-lhe assegurar as necessidades essenciais da população de Alcácer do Sal que lhe são atribuídas, a que acrescem aquelas que a administração central se tem vindo a demitir de assegurar e que «caem» naturalmente na esfera dos municípios;*

¹ Informação, de 7 de julho de 2015, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, a fls. 442 e sgs dos autos.

² A fls. 481 dos autos.

³ A fls. 482 e sgs. dos autos.



Tribunal de Contas

iii) O cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso não pode pôr em causa a satisfação das necessidades básicas das pessoas, nem a sua dignidade, nem a sua sobrevivência;

Autorizar a realização dos compromissos ora em causa, por se tratar de despesas correntes que visam assegurar a continuidade da atividade do MUNICÍPIO, assim como satisfazer necessidades essenciais e inadiáveis da população e que se integram no âmbito das atribuições e competências deste MUNICÍPIO, porquanto, a não ser assim, estaríamos a comprometer a nossa missão de entidade pública, hipotecando a vida e a qualidade de vida da população do concelho de Alcácer, o que não obstante não prejudicará a continuação as medidas necessárias à redução das despesas, indo progressivamente ao encontro das disposições da Lei dos Compromissos, o que, aliás, se tem registado nestes últimos meses.”

10. Também à data da tomada do compromisso relativo ao presente contrato (março de 2015), o Município apresentava fundos disponíveis negativos de - 613.210,38€, conforme “mapa auxiliar ao preenchimento *on line* dos montantes de fundos disponíveis”, junto aos autos
11. Apesar de solicitado, o Município não enviou a este Tribunal o mapa de fundos disponíveis extraído do site da DGAL.

a) O enquadramento jurídico

A questão que importa resolver no âmbito da apreciação jurídico- financeira do ato apresentado a visto prévio é a inexistência de fundos disponíveis pelo Município que suportem o contrato agora em apreciação.



Tribunal de Contas

12. A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012 de 31 de dezembro, 22/2015 de 17 de março [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.
13. Trata-se de um diploma que veio a ser regulamentado pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.º 64/2012, de 20 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 22 de junho, onde se estabeleceram procedimentos e se esclareceram conceitos ali referidos.
14. 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.
15. 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, 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).



Tribunal de Contas

16. 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 n.º 5/2013 1ª S/PL de 5 de junho e o Acórdão n.º 25/2013, 1ª S/SS, de 15 de outubro).
17. 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.
18. E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando o legislador a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza.
19. É isso que expressamente refere, por um lado, o n.º 1 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*».
20. Deve sublinhar-se, ainda, que dois anos após a vigência da lei foi criado um Grupo de Trabalho com a finalidade de proceder à avaliação dos impactos decorrentes da aplicação da lei e identificar oportunidades de melhoria, que resultaram nas alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 99/2015, de 2 de junho.
21. A estrutura fundamental da lei manteve-se, no entanto sem qualquer modificação essencial nomeadamente no que se refere à exceção à



Tribunal de Contas

- obrigatoriedade da existência de fundos disponíveis para que se possam assumir compromissos.
22. No caso em apreço, o *Município de Alcácer do Sal*, através da celebração do contrato de aquisição de serviços de seguros, apresentou declaração de compromisso mas não foi apresentada declaração de fundos disponíveis para tal despesa.
23. Recorde-se que a Lei é muito clara ao estabelecer que só se pode assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, existirem fundos disponíveis.
24. Como clara e inequívoca tem sido a jurisprudência deste Tribunal nesse sentido, sempre que sobre a matéria tomou posição (Cf. Acórdãos n.º 5/2013-1ªS/SS, já citado, mas igualmente os Acórdãos n.º 26/2013-1ªS/SS; 33/2013-1ªS/SS; 34/2013-1ªS/SS e 36/2013-1ªS/SS).
25. O n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 127/2012 refere expressamente que " os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis". Sendo uma norma geral que não comporta qualquer exceção, de todo será possível interpretar tal inciso como excluindo da sua abrangência uma despesa que tenha como contrapartida receitas expressamente consignadas.
26. Aliás o n.º 3 do mesmo artigo 7º refere expressamente que, "*sob pena da respetiva 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*



Tribunal de Contas

sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente». Sublinhe-se a referência expressa na lei a "nenhum compromisso".

27. Importa sublinhar que a apreciação jurisdicional deste Tribunal, no âmbito das suas competências no chamado "visto prévio", sustentam-se em critérios de legalidade estrita, tanto do ponto de vista substancial como formal. Legalidade que, no caso da chamada "Lei dos compromissos" obriga todas as instituições a ela sujeitas, referidas e identificadas no artigo 2º de igual forma, desde 2012.
28. O Município de Alcácer do Sal sabia, desde que a Lei foi publicada, qual o seu âmbito e que estava vinculada ao seu cumprimento, não podendo assumir compromissos financeiros se não tiver disponíveis, previamente, fundos para tal.
29. O Município não pode assumir tais compromissos sem essa disponibilidade criando expectativas nos eventuais destinatários e, sabendo isso, não cumprir a lei.
30. Em síntese, 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.
31. Finalmente e porque o Município aludiu a um argumento de necessidade de cumprir as suas obrigações, para sustentar a sua argumentação de não cumprimento da Lei, sublinha-se o que foi referido no Acórdão deste Tribunal nº. 3/2015, de 27 de janeiro referindo que *« o regime introduzido pela LCPA, e pela correspondente regulamentação, não pode ser desaplicado com o argumento de que as entidades se encontram vinculadas a realizar as suas*



Tribunal de Contas

atribuições, legais e/ou contratuais. Nessa linha de pensamento, e considerando que a Administração Pública não pode realizar quaisquer actos que não se reconduzam à satisfação do interesse público, a realização das despesas a elas associadas, ainda que sem fundos disponíveis, estaria sempre legitimada pela alegada vinculação».

32. Como se referiu o Município de Alcácer do Sal 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 ato jurídico subjacente.
33. A nulidade agora referida e a violação das normas financeiras já indicadas comportam fundamento legal para a recusa de visto do contrato, nos termos do artigo 44º 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 (e adenda) celebrado pelo Município de Alcácer do Sal com a Fidelidade, Companhia de Seguros SA.

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, 29 de setembro de 2015



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Brás)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto