

1.ª Secção – SS
Data: 20/02/2023
Processo: 1267/2022

RELATOR: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

TRANSITOU EM JULGADO EM 10/03/2023

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

I. RELATÓRIO

- 1 O presente processo compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 1.1 Através do Portal *eContas*, a *Freguesia do Parque das Nações* (FPN), submeteu a fiscalização prévia a “1.ª Adenda por modificação objetiva do contrato número 27/2019 - *Manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e árvores de arruamentos sob gestão da Freguesia do Parque das Nações*”, outorgado com a sociedade *Recolte – Serviços e Meio Ambiente, S.A.*, celebrada em 18/12/2020, pelo valor de € 141.710,00 (acrescido de IVA à taxa legal em vigor).
 - 1.2 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) da Direção-Geral do TdC à requerente em 02/09/2022, através do Ofício número 31803/2022, para esta prestar informação complementar e juntar documentos bem como, querendo, se pronunciar sobre questões suscitadas e exercer o contraditório.
 - 1.3 Na sequência da devolução, a entidade requerente veio em 14/11/2022, através do requerimento número 1105/2022, juntar dois documentos.
 - 1.4 Em Sessão Diária de Visto de 23 de novembro de 2022 foi decidido devolver o contrato à requerente para ulterior pronúncia, tendo esta apresentado nova resposta em 09/12/2022, através do requerimento número 1267/2022.
 - 1.5 Em Sessão Diária de Visto de 27 de dezembro de 2022 foi o contrato novamente devolvido à entidade adjudicante para exercer o contraditório quanto a questão

suscitada, tendo esta respondido em 16/02/2023, através do requerimento número 277/2023, devidamente ponderado no presente Acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:
 - 2.1 Em 10/05/2019 foi celebrado entre a Freguesia do Parque das Nações e *Recolte – Serviços e Meio Ambiente, S.A.* o contrato número 27/2019, “de Prestação de Serviços de Manutenção e Conservação de Espaços Verdes, Floreiras e Arvoredo em Caldeira”, precedido de concurso público internacional, com o valor de € 1.964.380,00, e prazo de 4 anos a partir do visto.
 - 2.2 Tal contrato foi objeto de declaração de conformidade, devidamente homologada pelos Juízes de turno da 1.ª Secção deste Tribunal, em 17 de junho de 2019, no âmbito do processo de fiscalização prévia que aqui correu termos sob o número 1867/2019.
 - 2.3 Em 18 de dezembro de 2020, a Freguesia do Parque das Nações e *Recolte – Serviços e Meio Ambiente, S.A.* celebraram a “1.ª Adenda por modificação objetiva do contrato número 27/2019”, nos termos da qual procederam:
 - a) à alteração do número dos meios humanos afetos à prestação de serviços nos sábados e domingos, passando de 12 (doze) em cada um daqueles dias para 22 (vinte e dois) e 2 (dois), respetivamente;
 - b) à inclusão de serviços de deservagem, de acordo com o Anexo I de tal adenda.
 - 2.4 O valor da alteração, conforme indicação da requerente no requerimento inicial destes autos, é de €149.710,00.
 - 2.5 No texto da adenda submetida a fiscalização não constam:
 - a) a data do início da produção de efeitos do contrato e o seu prazo de execução;
 - b) o montante contratual a que respeita a modificação objetiva do contrato;
 - c) a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao contrato;
 - d) a disposição legal habilitante relativa aos encargos plurianuais;
 - e) o número de compromisso válido e sequencial.
 - 2.6 A adenda submetida a fiscalização já se encontra a produzir efeitos, tendo sido feitos pagamentos mensais de janeiro a agosto de 2021, mas que, entretanto, foram interrompidos por falta de verbas;

2.7 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) da Direção-Geral do TdC ao requerente em 02/09/2022, através do Ofício número 31803/2022, nos seguintes termos:

1. *Considerando que o presente contrato foi outorgado em 18 de dezembro de 2020, justifique quais os motivos para o atraso da remessa do mesmo para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*
2. *Na sequência do ponto antecedente, justifique a inobservância do prazo de remessa do contrato a fiscalização prévia, face ao disposto no número 2 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, (LOPTC), com a redação atualínea.*
3. *Partindo-se do pressuposto que o presente contrato já se encontra a produzir efeitos, informe detalhadamente a data do início da execução dos trabalhos e se os mesmos já foram pagos, e na afirmativa, indique datas de pagamentos, montantes envolvidos, bem com a identificação da entidade que os autorizou.*
4. *Demonstre legalmente, que a contratação relativa à modificação objetiva do contrato decorrentes dos serviços a mais, cumpre todos os respetivos pressupostos nos termos dos artigos 312.º e seg, e 454.º, do CCP, na redação atual, que considere aplicável, demonstrando detalhadamente que estão reunidos os pressupostos da sua aplicação e cumpridos os limites quantitativos previstos.*
5. *Justifique detalhadamente o acréscimo ao montante de despesa que o instrumento em apreço comporta e se estão em causa serviços de espécie diferente dos inicialmente contratados, demonstrando como foram calculados os valores dos preços unitários dos serviços a mais em apreço.*
6. *Demonstre que foi efetuada a inscrição dos compromissos plurianuais na base de dados central, de acordo com o disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei número 127/2012, de 21 de junho.*
7. *Relativamente ao presente contrato, justifique a omissão no texto contratual dos seguintes elementos, face ao disposto no artigo 96.º do CCP, na atual redação:*
 - a. *Da data do início da produção de efeitos do contrato e prazo de execução;*
 - b. *Do montante contratual a que respeita a modificação objetiva do contrato;*
 - c. *Da classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao contrato, bem como a indicação da disposição legal habilitante relativo aos encargos plurianuais;*
8. *Na sequência do ponto anterior e, caso o entendam, se faça constar tais elementos no texto contratual, ainda que por adenda ao mesmo;*
9. *Esclareça ainda quanto à omissão no texto contractual do número de compromisso válido e sequencial, nos termos da alínea c) do número 3 do artigo 7.º do Decreto-lei número 127/2012, de 21 de junho.*
10. *Remeta cópia:*

- a. Da proposta do adjudicatário onde conste as quantidades e respetivos preços unitários, acompanhada de toda a documentação que a compõe;*
 - b. Das deliberações do órgão deliberativo, na parte em que autorizou os encargos plurianuais;*
 - c. Da deliberação do Executivo na parte em que autorizou a adjudicação/despesa e aprovou a minuta do contrato;*
 - d. Dos documentos certificativos da regularização do adjudicatário perante a administração fiscal e segurança social válidos à data da outorga do contrato;*
 - e. Da certidão da conservatória do registo comercial do adjudicatário, bem como dos registos criminais de todos os elementos que compõem o Conselho de Administração em efetividades de funções.*
- 11. Remeta a documentação financeira, pelo valor global da despesa do contrato, de acordo com os mapas e modelos disponibilizados para o efeito na Plataforma eContas, conforme previsto no número 4 do artigo 6.º da Resolução número 3/2022-PC, publicada no DR, 2.ª série, número 70, de 8 de abril, designadamente:**
- a. Informações de cabimento e de compromisso orçamental, com indicação das fontes de financiamento e respetivas percentagens, devidamente datadas e assinadas pela entidade competente;*
 - b. Informação de encargos orçamentais diferidos, com indicação do montante a despender nos anos de execução do contrato;*
 - c. Mapa de fundos disponíveis referente ao mês da inscrição do compromisso em causa, extraído do sistema informático em utilização nessa entidade;*
 - e. Mapa de fundos disponíveis, referente ao mês de inscrição do compromisso, retirado da aplicação SIAL da DGAL;*
 - f. Informação de controlo dos fundos disponíveis demonstrativa de que o compromisso assumido não ultrapassou os fundos disponíveis, de acordo com o mapa da DGAL;*
 - g. Extrato da conta corrente dos fundos disponíveis extraídos da aplicação informática e contabilística, de onde conste a informação de saldo de fundos disponíveis antes e após a inscrição do respetivo compromisso.*
 - h. Das Grandes Opções do Plano para o ano de 2022, onde se encontrem inscritas as verbas necessárias para suporte dos encargos com o contrato nos anos da sua execução.*

2.8 A entidade requerente respondeu em 14/11/2022, através do requerimento número 1105/2022, tendo-se limitado a juntar documentos certificativos da regularização do adjudicatário perante a administração fiscal e segurança social válidos à data da outorga do contrato, não tendo prestado quaisquer esclarecimentos quanto às

restantes questões, nem apresentado a restante documentação comprovativa solicitada.

2.9 Em Sessão Diária de Visto de 23 de novembro de 2022 foi decidido devolver o contrato à requerente nos seguintes termos:

A entidade fiscalizada não deu cumprimento ao exigido pelo Tribunal em sede de devolução administrativa.

Adverte-se firmemente a entidade fiscalizada que sobre ela recai um dever de diligente e pronta colaboração com o Tribunal, o que implica o envio integral e atempado dos documentos em falta e de resposta completa às questões colocadas.

Assim, decide-se devolver o contrato em apreço à Freguesia do Parque das Nações para os seguintes efeitos:

- 1. Considerando que o presente contrato foi outorgado em 18 de dezembro de 2020, justifique quais os motivos para o atraso da remessa do mesmo para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*
- 2. Na sequência do ponto antecedente, justifique a inobservância do prazo de remessa do contrato a fiscalização prévia, face ao disposto no número 2 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, (LOPTC), com a redação atualínea*
- 3. Partindo-se do pressuposto que o presente contrato já se encontra a produzir efeitos, informe detalhadamente a data do início da execução dos trabalhos e se os mesmos já foram pagos, e na afirmativa, indique datas de pagamentos, montantes envolvidos, bem com a identificação da entidade que os autorizou.*
- 4. Demonstre legalmente, que a contratação relativa à modificação objetiva do contrato decorrentes dos serviços a mais, cumpre todos os respetivos pressupostos nos termos dos artigos 312.º e seg, e 454.º, do CCP, na redação atual, que considere aplicável, demonstrando detalhadamente que estão reunidos os pressupostos da sua aplicação e cumpridos os limites quantitativos previstos.*
- 5. Justifique detalhadamente o acréscimo ao montante de despesa que o instrumento em apreço comporta e se estão em causa serviços de espécie diferente dos inicialmente contratados, demonstrando como foram calculados os valores dos preços unitários dos serviços a mais em apreço.*
- 6. Demonstre que foi efetuada a inscrição dos compromissos plurianuais na base de dados central, de acordo com o disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei número 127/2012, de 21 de junho.*
- 7. Relativamente ao presente contrato, justifique a omissão no texto contratual dos seguintes elementos, face ao disposto no artigo 96.º do CCP, na atual redação:*
 - a. Da data do início da produção de efeitos do contrato e prazo de execução;*
 - b. Do montante contratual a que respeita a modificação objetiva do contrato;*

- h. Das Grandes Opções do Plano para o ano de 2022, onde se encontrem inscritas as verbas necessárias para suporte dos encargos com o contrato nos anos da sua execução.*

2.10 A requerente apresentou resposta em 09/12/2022, através do requerimento número 1267/2022, com o seguinte teor:

RESPOSTA: 1) A presente adenda não foi enviada quando foi celebrada pelo anterior executivo. Pelo que nas eleições de setembro de 2021, com a alteração do Executivo desta Autarquia, este documento foi identificado e remetido de imediato para os vossos serviços para saber a sua legalidade. 2) Apenas foi remetido quando este atual executivo teve conhecimento da atual adenda por estranhar os valores das faturas que não correspondiam com o estipulado através do contrato inicialmente assinado e remetido para vocês. Foi homologado com o número 1680/2019 de 17/6/2019. 3) A presente adenda foi assinada em 18/12/2020. Logo de seguida foram emitidas faturas com valores bastante mais elevados que o inscrito no compromisso e no plurianual para 2021. Este aumento, deveu-se à equipa a mais e ao número de horas a mais que se encontra no anexo da adenda. A 1.ª fatura emitida, corresponde a janeiro (FT 59 no total 56.141,51€ pago em agosto de 2021); fatura seguinte: (FT 194 no total de 7.485,53€, paga em maio de 2021); fatura seguinte: (FT 315 no total de 7.485,53€, paga em agosto de 2021); fatura seguinte: (FT 528 no total 8.234,09€, paga em maio de 2021) fatura seguinte: (FT 604, no total de 7.859,81€, paga em agosto de 2021) e por fim a (FT 734, no total 7.859,81€, paga em agosto). Estas faturas emitidas foram pagas, contudo os serviços continuaram a ser faturados, no entanto o anterior executivo deixou de fazer o pagamento, pois não tinha valor disponível no compromisso para o ano em causa. Se continuasse a fazer o pagamento as faturas mensais e mais este valor que respeitava ao valor da adenda, não existia dotação disponível até 31/12/2021. Deixaram assim de fazer o pagamento da fatura mensal e do valor acrescido que respeitava à adenda assinada em dezembro de 2020. O valor que estava no compromisso +ara o ano de 2021, apenas e só contemplava o valor ano de 2021 do atual contrato. 4) Não se encontra cumprido, pois ao ter modificado o contrato não foi contemplado valor do compromisso para a regularização das faturas que fossem emitidas. Inicialmente o contrato já tinha incluído uma equipa para os trabalhos em curso. Ao terem feito a adenda alocaram mais recursos Humanos aos trabalhos já previstos e incluíram também mais dias. Assim, não cumpriram com a modificação do contrato porque o valor em causa não foi reforçado. 5) Não foi previsto aumento no contrato para a modificação do objeto principal. 6) Não se aplica à Autarquia Local, apenas à Administração central 7) Na adenda assinada em dezembro 2020, inclui no anexo os valores a mais e o serviço, mas não contempla mais nenhuma informação. 8) Será enviado os documento no anexo a esta resposta. (adenda com anexo) 9) Não tendo sido contemplado valor a mais para este acréscimo, não alteraram nem o valor do contrato, como assumiram também sempre o número de compromisso já existente no contrato inicialmente assinado. Na presente adenda não faz menção a nenhum outro número de compromisso, nem tão pouco ao atual e que estava em vigor. 10) A- será incluído nos anexos da resposta, apenas o único documento que se encontrou, que diz respeito ao anexo da adenda; B-não foi levado proposta à Assembleia de Freguesia; C_ a proposta foi levada a reunião de executivo e vai ser incluído nos anexos da presente resposta; D- os documentos solicitados não foram remetidos na altura da assinatura da adenda; 11) A,B;C;D;E;F e g) quando foi assinado a adenda não houve reforço do compromisso para garantir pagamento. Não houve qualquer alteração do que estava inscrito para os quatro anos de contrato. Será remetido apenas os documentos e a sua inscrição financeira quando o contrato foi assinado e que teve o vosso visto em 2019.

2.11 Com tal resposta, a requerente remeteu apenas a *Informação de Cabimento, Informação de compromisso e Informação de Controlo de Fundos disponíveis* referentes ao contrato inicial de 2019, não tendo sido remetido nenhum documento financeiro referente ao aditamento de 2020 em análise;

2.12 Em Sessão Diária de Visto de 27 de dezembro de 2022 foi o contrato novamente devolvido à entidade adjudicante nos seguintes termos:

1. *Tendo em conta que:*

Nos termos do artigo 5.º, número 3 da Lei 8/2012, de 21/2 (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso), os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento devem emitir 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.

O mesmo dever, e a mesma consequência da nulidade, decorre do artigo 7.º, número 2 do Decreto-Lei número 127/2012, de 21/6, que prevê as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

No contrato não existe esse número de compromisso válido e sequencial, pelo que é nulo.

2. *Tendo ainda em conta que:*

Não foi respeitado o disposto no artigo 52.º, número 3 da Lei número 151/2015, de 11/9 (Lei de Enquadramento Orçamental) quanto à autorização da despesa.

4. *Tendo por fim em conta que:*

a) a nulidade é, nos termos do artigo 44.º, número 3 alínea a) da Lei da organização e processo do Tribunal de Contas, fundamento de recusa de visto;

b) a violação de normas financeiras, como o são a Lei 8/2012, de 21/2, o Decreto-Lei 127/2012, de 21/6 e a Lei de Enquadramento Orçamental é, nos termos do artigo 44.º, número 3 alínea b) Lei da organização e processo do Tribunal de Contas, fundamento de recusa de visto.

5. *Interpela-se a entidade para que se pronuncie nos termos do artigo 13.º da Lei da organização e processo do Tribunal de Contas.*

6. *Inquire-se a entidade se quer prosseguir com este processo.*

2.13A requerente respondeu em 16/02/2023, através do requerimento número 277/2023, com o seguinte teor:

RESPOSTA: Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro

A Junta de Freguesia do Parque das Nações, requerente nos presentes autos, requer a V.Exa. o prosseguimento do processo, tendo em conta que toda a documentação existente foi remetida para V.Exas.
Não tendo neste momento, qualquer informação a adicionar.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 3 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia não há factos que se devam considerar não provados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

A consideração como provada da matéria de facto acima elencada baseou-se no exposto reconhecimento de factos pela requerente e na prova documental por esta fornecida, tendo o tribunal extraído os factos diretamente dos documentos apresentados e esclarecimentos prestados.

III - DE DIREITO

As questões a resolver não apresentam qualquer dificuldade e a própria entidade fiscalizada está ciente delas. São as seguintes:

- a) *Quais as consequências de clausulado contratual não conter os elementos previstos no artigo 96.º, número 1 das alíneas d) e) e h) do Código dos Contratos Públicos (CCP)?*
- b) *Quais as consequências do incumprimento da disciplina das alterações objetivas ao contato?*
- c) *Quais as consequências da ausência de cabimento orçamental?*
- d) *Quais as consequências do incumprimento das regras de assunção de compromissos previstas na Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA)?*

Vejamos cada uma delas:

a) *Quais as consequências de clausulado contratual não conter os elementos previstos no artigo 96.º, número 1 das alíneas d) e) e h) do Código dos Contratos Públicos (CCP)?*

1. Nos termos do artigo 96.º do CCP, o clausulado contratual deverá conter um conjunto de elementos previstos nos seus números 1 e 2 e poderá também, se a entidade adjudicante entender conveniente, incluir outros (número 3). Pode ainda esta última, nos termos do número 4 da mesma disposição, excluir certos aspetos do clausulado do contrato.
2. Quanto aos elementos obrigatórios, haverá que distinguir entre os casos em que o contrato seja reduzido a escrito, daqueles em que tal não suceda. Os primeiros estão previstos no artigo 96.º número 1 CCP; os segundos, no artigo 96.º número 2 CCP.
3. Um dos elementos obrigatórios, uma vez que os contratos em apreço foram reduzidos a escrito, consiste na indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato (artigo 96.º, número 1, alínea b) CCP). A sua falta implica a nulidade dos contratos (artigo 96.º, número 7 CCP).

b) *Quais as consequências do incumprimento da disciplina das modificações objetivas dos contratos?*

4. As modificações objetivas e subjetivas aos contratos estão previstas em termos gerais nos arts. 311.º e segs. e arts. 316.º e segs. Todavia, a lei prevê para as empreitadas (que é estendido com as devidas adaptações à aquisição de bens - artigo 438.º CCP - e prestação de serviços - artigo 454.º CCP) o regime especial dos trabalhos complementares (arts. 370.º e segs. CCP), como modalidade dessa categoria mais ampla.

5. São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato (artigo 370.º, número 1 CCP). Eles podem decorrer de acordo ou por determinação do dono da obra, nos termos do artigo 370.º, número 2 CCP, fixando a lei dois requisitos cumulativos para o efeito: se mudança de cocontratante não puder ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes” e provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra [respetivamente, alíneas a) e b) do número 2 do artigo 370.º CCP]. A lei recorre igualmente a limites quantitativos: o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial (artigo 370.º número 4 CCP).
6. Não estando preenchidos os requisitos da alteração objetiva ao contrato, foi violado o artigo 370.º CCP e há falta total de qualquer dos procedimentos para a formação de contratos previstos no art. 16.º CCP. Verifica-se, desta forma, uma falta total de procedimento de contratação [artigo 161.º, número 1, alínea l) Código do Procedimento administrativo], o que gera uma nulidade.

c) Ausência de cabimento orçamental

7. A Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, estabelece os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social (artigo 1.º, número 1, alíneas a) e b) LEO). O seu âmbito subjetivo está contido no artigo 2.º LEO, onde se inclui a FPN.
8. Nos termos do artigo 52.º, número 2 da LOE:

Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente:

- a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis;
- b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa;
- c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.

9. O que implica, necessariamente, que todos estes organismos devem incluir nos seus orçamentos a totalidade das receitas e despesas, não podendo realizar quaisquer outras despesas que não aquelas aí previstas, por falta de cabimento. Esta obrigação de cabimento prévio decorre igualmente do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (que contem o regime da administração financeira do Estado). Não tendo sido realizada a inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa, verifica-se uma ilegalidade financeira, e ela não pode ser autorizada (artigo 22.º, números 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).
10. Trata-se de um princípio absolutamente estruturante do direito financeiro.
11. No caso vertente, refere a FPN que não existe inscrição orçamental, nem cabimento.
12. Trata-se de uma violação direta de normas financeiras: artigo 52.º, número 3 LEO, assim como o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

d) Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso

13. Nos termos do artigo 3.º, alínea a) da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), constituem «Compromissos» “as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições”. Eles consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.
14. Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (artigo 5.º, n.º 1 LCPA), ou seja, as verbas disponíveis a muito curto prazo (artigo 3.º, alínea f) LCPA).
15. Para tal, nos termos do artigo 7.º, número 1, até ao 5.º dia útil de cada mês, devem as entidades determinar os fundos disponíveis de acordo com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (diploma que visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da LCPA, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação).

16. Para o efeito, as entidades devem obrigatoriamente estar dotadas de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (artigo 5.º, número 2 LCPA).
17. Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento devem emitir “um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente”. Sem esse número de compromisso, o contrato ou a obrigação subjacente em causa é nulo (artigo 5.º, número 3 LCPA, e artigo 7.º, número 3 do DL n.º 127/2012, de 21 de junho).
18. Por fim, a autorização para a assunção da despesa é sempre precedida pela verificação da sua conformidade legal, nos termos da lei (artigo 5.º, número 4 LCPA).
19. A lei é particularmente severa com o incumprimento destas regras, impondo aos responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos legais decorrentes da LCPA a responsabilidade pessoal e solidária face os agentes económicos pelos danos por estes incorridos (artigo 9.º, número 3 LCPA). Isto, para além da pesadíssima responsabilidade decorrente do artigo 11.º LCPA.
20. Pois bem, a entidade fiscalizada refere que não tem disponibilidades financeiras, que não há cabimento, nem número de compromisso.
21. Por conseguinte, nos termos e com os fundamentos expostos, o incumpriu o disposto no artigo 5.º, número 1, número 3 e número 4 LCPA e no artigo 7.º número 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. No que consiste numa violação direta de normas financeiras, sendo que os contratos são também, nos termos do artigo 5.º, número 3 LCPA, e do artigo 7.º, número 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, nulos.

III. Efeitos das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

22. Haverá que verificar, por último, se as ilegalidades verificadas se enquadram nos fundamentos de recusa de visto previstos taxativamente no artigo 44.º, número 3 da LOPTC. Com efeito, a “desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos previstos nas leis em vigor”, é fundamento de recusa de visto se configurarem:

23. A adenda é nula por violação do artigo 96.º, número 1, alíneas d), e) e h), *ex vi*, artigo 96.º, número 7 CCP, do artigo 370.º CCP (*ex vi* artigo 454.º CCP), artigo 16.º CCP (falta total de qualquer dos procedimentos para a formação de contratos) e artigo 161.º, número 1, alínea l) CPA, do artigo 5.º, número 3, da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso e do artigo 7.º, número 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
24. Há uma violação direta de normas financeiras, *in casu*, o artigo 52.º, número 2 da Lei do enquadramento orçamental, o artigo 13.º e o artigo 22.º, números 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, o artigo 5.º, número 1, número 3 e número 5 da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso, o artigo 7.º, número 2 e número 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto à adenda objeto de fiscalização prévia nos presentes autos;
- São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, número 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei número 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei número 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei número 3-B/2000, de 4 de abril).
- Determinar o prosseguimento do processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

- Registe e notifique.

Lisboa, 20 de fevereiro de 2023

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Sofia Mesquita David

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão.

Alzira Antunes Cardoso

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão.