



Tribunal de Contas

**Revogado pelo Acórdão n.º 3/2015-PL,
27/01/2015, proferido no recurso n.º
13/14**

ACÓRDÃO N.º 11 /2014- 1.ABR – 1.ª S/SS

Processo n.º 1297/2013, 1ª Secção.

Acordam os Juízes, em Subsecção:

I. RELATÓRIO

1. O *Município de Aveiro* enviou a este Tribunal a deliberação da Camara Municipal de Aveiro de 25 de Julho de 2013, que autoriza a renovação do contrato celebrado com a Gertal em 31.10.2012 para realização da despesa de € 1 141 103,60, acrescido de IVA, para assegurar o fornecimento de refeições nos jardins de infância e escolas do 1º Ciclo, no ano letivo de 2013/2014.
2. Ao Município foram suscitados esclarecimentos, tendo o mesmo, num primeiro momento, remetido uma nova deliberação, de 6.11.2013, retificando o valor da despesa para 1 062 406,80, sem IVA e, num segundo momento, efetuando um aditamento à deliberação relativo à inscrição orçamental da despesa, por via de uma deliberação da Camara de 4.12.2013.

II. FUNDAMENTAÇÃO

a) Os Factos

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

3. O *Município de Aveiro* enviou a este Tribunal a deliberação da Camara Municipal de Aveiro de 25 de Julho de 2013, que autoriza a renovação do contrato celebrado com



Tribunal de Contas

- a Gertal em 31.10.2012 para realização da despesa de € 1. 141. 103,60, acrescido de IVA, para assegurar o fornecimento de refeições nos jardins de infância e escolas do 1º Ciclo, no ano letivo de 2013/2014.
4. Foi remetida uma deliberação da CM de Aveiro de 6.11.2013 que reduz o valor da despesa referida em 1.) para 1. 062. 406,80 (sem IVA) tendo em consideração o número estimado de 393 484 refeições/ano e o preço unitário por refeição de € 2.70.
 5. Foi remetida uma segunda retificação ao ato referido em 1), através de deliberação datada de 04.12.2013 referindo a inscrição orçamental da despesa e o número de compromisso 7183/2013 bem como uma autorização de encargos para 2014.
 6. O Município não apresentou declaração de fundos disponíveis para a despesa referente ao ato referido em 1).
 7. Em Dezembro de 2013, o Município de Aveiro tinha fundos disponíveis negativos no valor de € 27.236.925,16 e uma dívida bancária de € 64.000.000,00 (doc. n. 4 junto aos autos - deliberação da CM de 18.12.2013).
 8. Questionada sobre a inexistência de fundos disponíveis, o Município de Aveiro informou o seguinte: “...*não encontramos forma de demonstrar a existência de fundos disponíveis que sustentem a despesa em causa...*”(...) *Para além da reforma financeira em curso e, no que ao presente processo diz respeito (a despesa a efetuar destina-se ao pagamento do fornecimento de refeições nas escolas do 1º Ciclo do ensino básico e nos jardins de infância do concelho de Aveiro, para o ano letivo de 2013/2014) verifica-se que o Município recorrerá exclusivamente a receitas consignadas, isto é, a receitas que são entregues ao Município para que este as aplique, apenas e tão só, na despesa das refeições escolares.*” (...) “*Na previsão do artigo 4º da LPCA (...), que, a título excecional prevê que possam ser acrescidos aos fundos disponíveis outros montantes, desde que expressamente autorizados ou que esteja em causa a assunção de compromissos suportados por receitas consignadas no que se refere à despesa que visa suportar;*”e, ainda, “*Na previsão legal do n.º 5 do artigo 8º da mesma Lei, que estabelece que o impedimento relativo às entidades com pagamentos em atraso, não é aplicável à assunção de compromissos suportados por receitas consignadas no que se refere à despesa que visa suportar.*”(...). *Apela a este Tribunal para que “pondere sobre tudo o que foi exposto, na conclusão incontornável de que, nas circunstâncias atuais (tais como estas resultam de atos anteriores ao ato eleitoral de Setembro último), impende sobre o Município a obrigação de prover e continuar a garantir diariamente as refeições escolares aos alunos, até final do ano letivo em curso, nos termos constantes do presente processo e que este provimento corresponderá a um ato administrativo perfeitamente vinculado e praticado em estado de necessidade, uma vez que os seus resultados não poderão ser alcançados de outro modo nem por outros meios, tal como também já ficou amplamente explanado em ofícios anteriores.*”

b) 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.



Tribunal de Contas

9. 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.
10. 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.
11. 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.
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» (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).
13. 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).
14. 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.
15. E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando o legislador a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza.
16. 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*».



Tribunal de Contas

17. No caso em apreço, o *Município de Aveiro*, relativamente à deliberação (e respetivas retificações) através da qual pretende renovar o contrato celebrado com a Gertal, para fornecimento de refeições para jardins de infância e escolas do primeiro ciclo, para o ano lectivo 2013/2014, apresentou declaração de compromisso mas não foi apresentada declaração de fundos disponíveis para tal despesa.
18. O Município começa por afirmar, para justificar essa omissão, que "*não encontra forma de demonstrar a existência de fundos disponíveis que sustentem a despesa em causa*". Ou seja, admite que não dispunha, à data da deliberação, de fundos suficientes para efetuar um compromisso.
19. 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.
20. 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).
21. Num segundo momento, após ter sido confrontado com a exigência legal da existência de fundos disponíveis para assegurar a despesa que não possuía, o Município veio alegar que não é exigível a prestação de compromisso quando estão em causa receitas consignadas, ou seja "*receitas que são entregues ao Município para que este as aplique, apenas e tão só, na despesa das refeições escolares*".
22. O n.º 2 do artigo 7º do decreto-lei n.º 172/2012 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.
23. Alias 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 sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente*». Sublinhe-se a referência expressa na lei a "nenhum compromisso".
24. A pretensa exceção invocada pelo Município não tem assim qualquer suporte legal, não podendo, por isso ser aceite essa argumentação como válida.
25. Por último o Município vem "apelar" a este Tribunal que tenha em consideração que "*nas circunstâncias atuais (tais como estas resultam de atos anteriores ao ato eleitoral de Setembro último), impende sobre o Município a obrigação de prover e continuar a garantir diariamente as refeições escolares aos alunos, até final do ano letivo em curso, nos termos*



Tribunal de Contas

constantes do presente processo e que este provimento corresponderá a um ato administrativo perfeitamente vinculado e praticado em estado de necessidade, uma vez que os seus resultados não poderão ser alcançados de outro modo nem por outros meios, tal como também já ficou amplamente explanado em ofícios anteriores.”

26. 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.
27. O Município de Aveiro sabia, desde que a lei foi publicada, qual o seu âmbito e que estava vinculado ao seu cumprimento. Nomeadamente não podia assumir compromissos financeiros se não tiver disponível previamente fundos para tal. O Município não pode é assumir tais compromissos sem essa disponibilidade financeira, criando expectativas nos eventuais destinatários e, sabendo isso, vir posteriormente numa espécie de *"venire contra factum proprium"* invocar um estado de necessidade (que não se verifica, de todo) para não cumprir a lei.
28. Em síntese, a assunção do compromisso da despesa relativa ao ato 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.
29. O artigo 5º nº 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 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»*.
30. De igual modo o n.º 3 do artigo 7º do decreto-lei n.º 172/2012 refere 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 sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente»*.
31. 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 ato jurídico subjacente.
32. 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.



Tribunal de Contas

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 à deliberação da Câmara Municipal de Aveiro e respetivas retificações.

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, 1 de abril de 2014

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente)