

## SUMÁRIO

1. Nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA) e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Regulamento da LCPA (Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06), em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos [CCP] e 161.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo [CPA]), a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso.
2. O que se reconhece acontecer quando um determinado Município não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelo contrato submetido a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.
3. A nulidade contratual verificada é fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este a contrario sensu), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – assim, em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs 15/2020 – 1.ª S/SS, de 3/3/2020, e 46/2020 - 1.ª S/PL, de 17/11/2020.
4. A circunstância de estarmos perante um contrato celebrado por dois municípios e em que apenas em relação a um deles se verifica a apontada nulidade não importa alteração a esta conclusão pela recusa total do visto ao contrato.
5. Os termos em que o ato negocial submetido a fiscalização foi celebrado e a análise da economia global do contrato não permitem a separação da parte que poderia caber a cada município, sem que tal comportasse um desequilíbrio à estrutura global do negócio jurídico.
6. Tratam-se, aqui, de dois processos, mas em que por via das circunstâncias que determinaram a apensação dos processos não se poderá apreciar separadamente cada uma das situações (Municípios de Vila Real de Santo António e de Castro Marim, respetivamente) pelo facto de ser um único contrato que está aqui a ser apreciado.
7. Por outro lado, por via da própria natureza individualizada e unitária da fiscalização prévia e da respetiva apreciação judicial dos fundamentos legais para a recusa de visto (cfr. Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 44.º, n.ºs 1 e 3, ambos da LOPTC), não poderá haver lugar à repartição do contrato ou ato a apreciar de acordo com as condições financeiras de cada uma das entidades fiscalizadas aqui em causa. Isto é, não podemos falar da concessão de um visto “parcial” ou, pelo outro lado, de uma recusa “parcial” de visto.

10  
2023

1.ª Secção – SS

Data: 11/04/2023

Processos: 152 e 187/2023

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

MANTIDO PELO ACÓRDÃO N.º 20/2023, DE 19/09/2023, PROFERIDO NO RECURSO N.º 5/2023.

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

## I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1 Pelos Municípios de Vila Real de Santo António (processo 152/2023) e de Castro Marim (processo 187/2023), foi submetido a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC), respetivamente em 30/01/2023 e 03/02/2023, um Protocolo celebrado em 01/01/2023, entre os mesmos municípios de Castro Marim e de Vila Real de Santo António (entidades fiscalizadas) e a *Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim*, que tem por objeto a atribuição de um apoio financeiro para financiar as operações de proteção e socorro na área geográfica dos municípios, na sustentação logística das operações no âmbito do SIOPS e a manutenção de um centro intermunicipal de proteção civil direcionado para a gestão de emergências e linha de atendimento permanente, no valor global de 2.754.058,40€, repartido em 1.652.435,04€ para o município de Vila Real de Santo António e em 1.101.623,36€ para o município de Castro Marim, pelo prazo de 4 anos, com início de produção de efeitos em 01/01/2023 e duração até 31/12/2026.
- 1.2 As entidades fiscalizadas foram interpeladas, uma primeira vez, em 09/02/2023, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através dos ofícios n.º 4351/2023 e n.º 4354/2023, para virem prestar esclarecimentos e juntar documentação em falta, tendo sido apresentadas respostas através dos requerimentos n.º 334/2023, de 28/02/2023, e n.º 335/2023, de 01/03/2023.

- 1.3 Em Sessão Diária de Visto de 13/03/2023 foi determinada a apensação dos processos e proferido despacho a determinar nova devolução ao Município de Vila Real de Santo António para abertura de contraditório quanto às questões de ilegalidade ali suscitadas.
- 1.4 Na sequência dessa devolução judicial, com alusão ao contraditório, foi apresentada resposta através dos requerimentos n.º 496/2023, de 22/03/2023, e n.º 527/2023, de 27/03/2023, devidamente ponderada no presente acórdão.

## II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

### II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

#### *Do ato submetido a fiscalização prévia*

- 2.1 Os Municípios de Vila Real de Santo António (MVRSA) e de Castro Marim (MCM) submeteram a fiscalização prévia um Protocolo celebrado em 01/01/2023 entre si e a *Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim*, que tem por objeto a atribuição de um apoio financeiro para financiar as operações de proteção e socorro na área geográfica dos municípios, na sustentação logística das operações no âmbito do SIOPS e a manutenção de um centro intermunicipal de proteção civil direcionado para a gestão de emergências e linha de atendimento permanente.
- 2.2 O valor global do protocolo é de 2.754.058,40€ (dois milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil e cinquenta e oito euros), repartido em 1.652.435,04€ (um milhão, seiscentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e trinta e cinco euros e quatro centésimos) para o município de Vila Real de Santo António e em 1.101.623,36€ (um milhão, cento e um mil, seiscentos e vinte e três euros e trinta e seis centésimos) para o município de Castro Marim.
- 2.3 O apoio financeiro materializa-se através da atribuição, durante quatro anos, de uma comparticipação financeira no montante anual de 688.514,60€ (seiscentos e oitenta e oito mil, quinhentos e catorze euros e sessenta centésimos), repartido pelos 2 municípios da seguinte forma:
  - a) 413.108,76€/ano (Vila Real Santo António) - 60%;
  - b) 275.405,84€/ano (Castro Marim) - 40%.



- 2.4 O apoio financeiro destina-se a financiar as despesas correntes das atividades do Corpo dos Bombeiros.
- 2.5 O prazo estipulado de duração do contrato é de 4 anos, com início de produção de efeitos em 01/01/2023 e duração até 31/12/2026.

**Da situação financeira do município de Vila Real de Santo António**

- 2.6 De acordo com a documentação financeira constante dos autos, a situação financeira do município de Vila Real de Santo António é a seguinte:

**Informação de Controlo dos Fundos Disponíveis**  
**Anexo IV da resolução n.º 4/2022**

(Nos termos e para os efeitos do artigo 5º da Lei n.º 8/2012, de 21/02, e do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06)

Entidade: Município de Vila Real de Santo António		Mês(a): Janeiro
REQ.: 147/2023 (Valor Inicial)		
Orçamento para o ano de 2023		
1	Fundos disponíveis (b)	-26 074 649,95
2	Compromissos assumidos (c)	871,43
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	-26 075 521,38
4	Compromisso n.º 46265 relativo à despesa em análise (d)	413 108,76
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-26 488 630,14
Data do registo informático do compromisso referido em 4: 27/01/2023		

Município de Vila Real de Santo António  
**Comprovativo de Fundos Disponíveis**

REQ.: 147/2023  
Serviço Requisitante: 23 Câmara Municipal  
Entidade: 124 Associação Humanitária Beneficente Voluntários de V R S A

N.º Seq.: 46265

Data	Período de Liquidação	2023		Anos Seguintes					Justificação	
		F. Disponível	Valor	2024	2025	2026	2027	2028 a seq.		
27/01/2023	Janeiro	-26 075 521,38	413 108,76	-26 488 630,14						2023 Fundo disponível do Estado aos Fuzos Autorizado pelo Sr. Presidente a 27-01-2023, via e-mail.
27/01/2023	Janeiro	-26 488 630,14	-378 863,05	-26 109 767,11						
27/01/2023	Fevereiro	-26 109 947,11	34 425,73	-26 144 372,84						
27/01/2023	Março	-26 144 372,84	34 425,73	-26 179 798,57						
27/01/2023	Abril	-26 179 798,87	34 425,73	-26 212 224,30						
27/01/2023	Maior	-26 212 224,30	34 425,73	-26 247 649,58						
27/01/2023	Junho	-26 247 649,58	34 425,73	-26 283 075,76						
27/01/2023	Julho	-26 283 075,76	34 425,73	-26 318 501,49						
27/01/2023	Agosto	-26 318 501,49	34 425,73	-26 353 927,22						
27/01/2023	Setembro	-26 353 927,22	34 425,73	-26 389 352,95						
27/01/2023	Outubro	-26 389 352,95	34 425,73	-26 424 778,68						
27/01/2023	Novembro	-26 424 778,68	34 425,73	-26 460 204,41						
27/01/2023	Dezembro	-26 460 204,41	34 425,73	-26 495 630,14						
27/01/2023	Janeiro	0,00		-413 108,76	413 108,76					
27/01/2023	Janeiro	0,00		-413 108,76		413 108,76				
27/01/2023	Janeiro	0,00		-413 108,76			413 108,76			

- 2.7 O MVRSA celebrou em 11/05/2016 com o Fundo de Apoio Municipal (FAM) um “Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira”, nos termos do qual este último concedeu ao primeiro um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20€ (dezanove milhões, seiscentos e dezanove mil, novecentos e sete euros e sete cêntimos), destinado ao “financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal” do MVRSA, sendo o capital disponibilizado em seis tranches

trimestrais, vencendo-se a primeira no prazo máximo de 15 dias úteis após a comunicação pelo MVRSA ao FAM da obtenção de visto do Tribunal de Contas.

- 2.8 O contrato anteriormente referido foi submetido a fiscalização prévia no processo que correu termos neste TdC sob o n.º 1203/2016, tendo em Sessão Diária de Visto de 11/10/2016 sido proferida decisão de concessão de visto.
- 2.9 O MVRSA submeteu em 27/10/2022 a fiscalização prévia deste TdC um contrato denominado “Adenda ao Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira celebrado no dia 11 de Maio de 2016”, celebrado entre si e o FAM em 07/10/2020, nos termos do qual se alteram várias cláusulas do contrato de empréstimo visado no processo n.º 1203/2016, passando o FAM a emprestar ao MVRSA a quantia de 58.820.870,13€ (cinquenta e oito milhões, oitocentos e vinte mil, oitocentos e setenta euros e treze cêntimos), produzindo tal adenda efeitos após obtenção de visto do TdC.
- 2.10 Tal adenda é objeto do processo que corre termos neste TdC sob o n.º 1667/2022, tendo em Sessão Diária de Visto de 13/01/2023 sido determinada a devolução do contrato ao MVRSA nos seguintes termos:

*II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar a devolução da presente adenda contratual, a fim de conceder à entidade fiscalizada oportunidade de suprimento da insuficiência do seu pedido de fiscalização prévia, convidando-a à reformulação desse pedido, em conformidade com o supra exposto, e ao abrigo do Art.º 590.º, n.ºs 3 e 4, do CPC, ex vi do Art.º 80.º da LOPTC (e ainda para os efeitos dos Art.ºs 13.º, n.º 3, da LOPTC e 3.º, n.º 3, do CPC, também ex vi do Art.º 80.º da LOPTC), com as seguintes advertências:*

*(i) que, não procedendo a esse suprimento, será indeferido liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado no presente processo, pelos fundamentos supra indicados, com a conseqüente não apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio;*

*(ii) que, procedendo a esse suprimento, os prazos previstos nos Art.ºs 82.º, n.º 1, e 85.º, n.º 1, da LOPTC apenas iniciarão a respetiva contagem após a receção por este Tribunal do último ato, contrato ou outro instrumento de que dependa a apreciação do presente ato (adenda ao contrato FAM) submetido a visto prévio.*

- 2.11 No seguimento daquela devolução, até à presente data o MVRSA deu apenas entrada ao requerimento n.º 440/2023, em 15/03/2023, no qual refere o seguinte:

*Relativamente ao processo mencionado em epígrafe os serviços encontram-se a finalizar as respostas em estrito cumprimento da LOPTC, individualizando, conforme solicitado, cada procedimento objeto de cessão da posição contratual, a coberto do processo de internalização da empresa municipal, que se individualizará também para sujeição a fiscalização prévia.*

### **Da tramitação destes autos**

2.12 Em 09/02/2023, através do ofício n.º 4351/2023, O MVRSA foi notificado pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) nos seguintes termos:

1. *Demonstre documentalmente que em momento prévio à aprovação do presente Protocolo pelos órgãos municipais se encontravam cumpridas as normas legais relativas à assunção de compromissos e à existência de fundos disponíveis previstas no art.º 5.º, n.º1, da Lei n.º 8/2012, de 21.02.2012 e art.º 7.º, n.º2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.2012.*
2. *Em alternativa, demonstre que o município se encontrava abrangido pela dispensa do cumprimento da Lei n.º 8/2012 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.2012, prevista no n.º 6 do art.º 62.º da Lei OE/2023.*
3. *Considerando a Jurisprudência constante deste Tribunal nesta matéria (v.g. Acórdãos n.ºs 8/2017-1.ª s/ss, 10 e 11/2017-1.ª s/s, 20 -1.ª s/ss, 47/2019 -1.ª s/ss e 15/2020-1.ª s/ss, entre outros), esclareça como considera legalmente possível a assunção do compromisso (n.º 46265/2023) em 27.01.2023 relativamente à despesa do Protocolo, quando, de acordo com o “mapa auxiliar ao preenchimento online do montante dos FD” e a informação de controlo de fundos disponíveis, datada de 27.01.2023, o município apresentava nesse mês fundos disponíveis negativos (- 26.074.649,95).*
4. *Na sequência do ponto anterior:*
  - a. *Remeta extrato da conta corrente do registo dos fundos disponíveis do mês de janeiro de 2023, no qual se evidencia o registo do compromisso n.º 46265/2023 e o saldo de fundos disponíveis existente antes e após o referido registo, assinalando-o.*
  - b. *Remeta mapa de fundos disponíveis extraído do sistema informático da DGAL, reportado ao mês (janeiro) que suportou a inscrição do compromisso assumido n.º 46265/2023.*

**Ou,**

  - c. *Esclareça se e como pretende prosseguir com a instrução do presente processo.*
5. *Relativamente ao clausulado contratual:*
  - a. *Justifique a omissão no texto contratual da indicação do valor global da despesa que incumbe a cada município no período total de vigência do Protocolo, bem como o valor global do Protocolo (cfr. art.º 97º n.ºs 1 e 2 do CCP).*
  - b. *Justifique a omissão no texto contratual da indicação das datas das deliberações dos órgãos municipais que aprovaram o presente Protocolo e correspondente despesa.*
  - c. *Justifique a omissão na demonstração que a assunção dos encargos plurianuais foi devidamente autorizada pela Assembleia Municipal (cfr. artigo 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99 e 6.º n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012), ou, em alternativa, que a despesa plurianual se encontra inscrita em documento previsional com dotação de valor igual ou superior.*
  - d. *Justifique o prazo estabelecido na cláusula 2.ª do Protocolo, considerando o prazo de vigência previsto no art.º 440.º, n.º1, do CCP, aplicável por via do art.º 451.º CCP.*

*e. Justifique a omissão no texto contratual do número de compromisso que corresponde ao valor total da despesa de cada município (cfr. art.ºs 5.º, n.º 3 da Lei n.º 8/2012, 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012).*

*f. Justifique a omissão no texto contratual da classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao Protocolo, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa (cfr. art.º 96.º, n.º 1, al.h), CCP).*

2.13 Em 09/02/2023, através do ofício n.º 4354/2023, O MCM foi notificado pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) nos seguintes termos:

1. *Relativamente ao clausulado contratual:*

*a. Justifique a omissão no texto contratual da indicação do valor global da despesa que incumbe a cada município no período total de vigência do Protocolo, bem como o valor global do Protocolo (cfr. art.º 97º n.ºs 1 e 2 do CCP).*

*b. Justifique a omissão no texto contratual da indicação das datas das deliberações dos órgãos municipais que aprovaram o Protocolo e a correspondente despesa.*

*c. Justifique a omissão na demonstração que a assunção dos encargos plurianuais foi devidamente autorizada pela Assembleia Municipal (cfr. artigo 22.º, n.ºs 1 e 6 do DecretoLei n.º 197/99 e 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012), ou, em alternativa, que a despesa plurianual se encontra inscrita em documento previsional com dotação de valor igual ou superior.*

*d. Justifique a falta de demonstração que a despesa foi autorizada na sua totalidade, uma vez que a proposta de Câmara (n.º 317/2022/CM), aprovada pela Assembleia Municipal em sessão de 21.12.2022, parece apenas referir o valor anual.*

*e. Justifique o prazo estabelecido na cláusula 2.ª do Protocolo, considerando o prazo de vigência previsto no art.º 440.º, n.º 1, do CCP, aplicável por via do art.º 451.º CCP.*

*f. Justifique a omissão no texto contratual do número de compromisso que corresponde ao valor total da despesa de cada município (cfr. art.ºs 5.º, n.º 3 da Lei n.º 8/2012, 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012).*

*g. Justifique a omissão no texto contratual da classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao Protocolo, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa (cfr. art.º 96.º, n.º 1, al.h), CCP).*

2.14 O MVRSA respondeu através do requerimento n.º 334/2023, de 28/02/2023, com o seguinte teor:

1. Face ao cumprimento da regularização em curso do Programa de Assistência Económica Local (PAEL) e da intervenção do Fundo de Apoio Municipal (FAM), com Programa de Ajustamento Municipal (PAM) contratualizado, aplica-se o n.º n.º 3, do artigo 65.º-A, da Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto, em articulação com os termos do n.º 1 artigo 22.º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho.
2. Releva para resposta em 1. O Município não se encontra abrangido pela dispensa em matéria prevista no Orçamento de Estado para 2023, pois face ao cumprimento da regularização em curso do Programa de Assistência Económica Local (PAEL) e da intervenção do Fundo de Apoio Municipal (FAM), com Programa de Ajustamento Municipal (PAM), aplica-se o articulado mencionado na resposta dada em 1.
3. A jurisprudência a que se recorre sobre matéria de assunção de compromissos, não abrange, tal como sucede com o Município de Vila Real de Santo António, entidades de âmbito municipal, que se encontram em rutura financeira nos termos previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e por conseguinte objeto de recuperação por via da intervenção do FAM e cumprimento de PAM devidamente visado pelo Tribunal de Contas, com revisão do PAM, em processo de fiscalização prévia. Deste modo, reitera-se os termos das respostas dadas às questões 1 e 2.
4. Releva para os anexos 1 a 4.
5. Alíneas a), b), f) e g)

Relativamente ao texto do clausulado contratual, informa-se que o mesmo não observou um conteúdo obrigatório, nomeadamente, o previsto no artigo 96.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pois o protocolo em causa não foi sujeito à parte II do mencionado Código, onde se insere a norma, por se tratar de contratação excluída ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1.

De todo o modo, sempre se dirá que está patente na cláusula 3.ª o montante anual da participação financeira, apurando-se por simples cálculo aritmético o valor global do Protocolo bem como o valor total devido por cada Município.

Por outro lado, ainda que não se encontre expresso no clausulado, o protocolo foi devidamente aprovado em reunião da Câmara Municipal de 14 de dezembro de 2022 e a assunção do compromisso plurianual foi autorizada em sessão da Assembleia Municipal de 21 de dezembro de 2022, conforme documentos juntos ao processo.

Foram igualmente cumpridas todas as regras relativas à autorização da despesa, tendo sido emitido o correspondente número sequencial de compromisso, conforme 3 documento já junto ao processo, o qual será comunicado à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

Alíneas c) e d)

Releva para os anexos 5 a 8.

Alínea e)

O prazo de vigência de quatro anos estabelecido visa conferir maior estabilidade e segurança no contexto dos apoios concedidos à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.



- 2.15 O MCM respondeu através do requerimento n.º 335/2023, de 01/03/2023, com o seguinte teor:

Na sequência do Ofício de V. Exa. acima identificado, serve o presente para, a propósito de cada uma das questões no mesmo elencadas, prestar os esclarecimentos que se seguem.

Alíneas a), b), f) e g)

Relativamente ao texto do clausulado contratual, informa-se que o mesmo não observou um conteúdo obrigatório, nomeadamente, o previsto no artigo 96.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pois o protocolo em causa não foi sujeito à parte II do mencionado Código, onde se insere a norma, por se tratar de contratação excluída ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1. De todo o modo, sempre se dirá que está patente na cláusula 3.ª o montante anual da participação financeira, apurando-se por simples cálculo aritmético o valor global do Protocolo bem como o valor total devido por cada Município.

Por outro lado, ainda que não se encontre expresso no clausulado, o protocolo foi devidamente aprovado em reunião da Câmara Municipal de 14 de dezembro de 2022 e a assunção do compromisso plurianual foi autorizada em sessão da Assembleia Municipal de 21 de dezembro de 2022, conforme documentos juntos ao processo.

Foram igualmente cumpridas todas as regras relativas à autorização da despesa, tendo sido emitido o correspondente número sequencial de compromisso, conforme documento já junto ao processo, o qual será comunicado à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

Alínea c)

A despesa plurianual encontra-se inscrita nas Grandes Opções do Plano, mais concretamente nas atividades mais relevantes, com respetiva repartição de encargos plurianuais. Junta-se extrato do Plano de Atividades Mais Relevantes e deliberações de aprovação das GOP's, sendo certo que também a Assembleia Municipal autorizou a assunção do compromisso plurianual em proposta específica, conforme documento já junto ao processo.

Alínea d)

Através do documento n.º 317/2022/CM é proposto à Câmara Municipal que aprove a celebração do Protocolo nos termos da minuta anexa e que faz parte integrante da proposta. Também a submissão à Assembleia Municipal foi acompanhada não só da proposta e deliberação camarária como também da minuta do Protocolo. De ambos os documentos, resulta claro o período de vigência de quatro anos e a periodicidade anual da comparticipação financeira a conceder – no que se refere à proposta, faz-se notar o disposto nos considerandos 8 e 9. Também o considerando 10 da proposta refere a inscrição da verba nas GOP's não só do ano de 2022 mas também dos anos seguintes. Posto isto, as deliberações dos órgãos versaram sobre a totalidade da despesa, que se apura por simples cálculo.

Alínea e)

O prazo de vigência de quatro anos estabelecido visa conferir maior estabilidade e segurança no contexto dos apoios concedidos à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Vila Real de Santo António e Castro Marim.

2.16 Em Sessão Diária de Visto de 13/03/2023, para além da questão da apensação de processos, foi determinada nova devolução ao MVRSA nos seguintes termos:

- I. Questões prévias e prejudiciais
  - a. *Da conexão e apensação destes processos*
  - (...)
  - b. *Das demais questões de legalidade suscitadas*

*A questão jurídica principal que aqui se suscita prende-se com a inexistência de fundos disponíveis por parte do outorgante município de Vila Real de Santo António, para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelo Protocolo.*

*Ouvida a mesma entidade fiscalizada esta alega estar abrangida, na sua capacidade de endividamento e de realização de despesas pela suspensão da*

*aplicação do Art.º 8.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso das Entidades Públicas (LCPA) e ao abrigo do n.º 1 do Art.º 22.º do Regulamento da mesma LCPA (DL n.º 127/2012 de 21/6).*

*Porém, questiona-se se a suspensão invocada é legalmente admissível, considerando que de acordo com a cl.ª 3.ª do respetivo contrato de assistência financeira (processo n.º 1203/2016 deste TdC, visado em s.d.v. da 1.ª seção de 11/10/2016), o prazo de utilização do financiamento era de 1 ano e meio após o visto, e que o mesmo visto foi concedido em 11/10/2016; pelo que, a aludida suspensão da aplicação do mecanismo do Art.º 8.º da LCPA teve o seu terminus, no máximo, em 2018.*

*Por outro lado, é de referir que se encontra em apreciação uma adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira no âmbito do processo n.º 1667/2022 pendente neste TdC, que foi devolvida pelo Tribunal em 13/1/2023.*

*Nesse mesmo processo constatou-se que não se encontra nenhum instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM exigida nos termos do Art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, na instrução processual realizada pela entidade apresentante. Dessa instrução processual consta, antes, um despacho proferido pelo Ministro das Finanças em 29/12/2021 que autoriza o Fundo de Apoio Municipal, além de outra documentação contratual que se constatou não ter sido apresentada a visto prévio deste TdC, devendo tê-lo sido.*

*Ora, sabe-se que a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).*

*Nos termos do n.º 2 do Art.º 1.º, do n.º 1 do Art.º 4.º, dos n.ºs 1 e 5 do Art.º 23.º, e dos capítulos II a IV do Título III do referido diploma, o processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no Art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9/3 (RFALEI). Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal. Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM.*

*Nesse mesmo processo de fiscalização, como a entidade fiscalizada Município de Vila Real de Santo António não pode desconhecer, foi decidido devolver a mesma adenda contratual para reconformação do respetivo pedido de fiscalização e advertências, tudo sob pena de indeferimento liminar do mesmo processo.*

*A fiscalização prévia a cargo deste Tribunal tem por fim, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros*

*instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [LOPTC]), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC).*

*Nesse sentido, terá a entidade fiscalizada Município de Vila Real de Santo António de vir informar estes autos se já se encontra concretizada a aludida revisão ao Contrato PAM e se já diligenciou por apresentar a fiscalização prévia todos os demais atos e contratos a que se faz menção na decisão devolutiva acima aludida e que veio a ser produzida no âmbito do processo n.º 1667/2022, juntando, sendo caso disso, a documentação pertinente.*

*II. Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se:*

- 1. determinar a apensação de ambos os processos aqui em causa, apresentados pelos Municípios de Vila Real de Santo António (processo 152/2023) e de Castro Marim (processo 187/2023), nos termos conjugados dos Art.ºs 33.º, n.º 2 e 267.º, ambos do CPC, ex vi Art.º 80.º da LOPTC; e*
- 2. determinar a devolução à entidade requerente Vila Real de Santo António, para, nos moldes acima expostos, vir esclarecer este Tribunal se já se encontra concretizada a aludida revisão ao Contrato PAM e se já diligenciou por apresentar a fiscalização prévia todos os demais atos e contratos a que se faz menção na decisão devolutiva acima aludida e que veio a ser produzida no âmbito do processo n.º 1667/2022, juntando, sendo caso disso, a documentação pertinente.*

- 2.17 O MVRSA respondeu através do requerimento n.º 496/2023, de 22/03/2023, nos seguintes termos:

*Sobre a decisão tomada em sessão diária de visto, relativa ao processo n.º 0187/2023, regista-se sobre o ponto n 1 a apensação de ambos os processos e sobre o ponto n 2, cumpre informar que os serviços deram resposta no âmbito do processo n 1667/2022, aos processos 90/2023 e 91/2023, com os requerimentos n 486/2023 e n 485/2023, respetivamente, encontrando-se pendentes mais 3 créditos objeto de cedência da posição contratual no âmbito da revisão do PAM, e ulteriormente o próprio documento, que serão submetidos por esta via, sob compromisso de honra serão entregues até ao final do dia 22 de março.*

## **II.2 FACTOS NÃO PROVADOS**

- 3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

## **II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO**

- 4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório na prova documental apresentada pelo requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pelo mesmo requerente.
- 5 Mais se refere que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do Art.º 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo Art.º 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* Art.º 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

### III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

#### III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.
- 9 O contrato objeto do processo integra o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- 10 Nesse conspecto, há que ponderar, agora, das seguintes questões jurídicas:

- 10.1 da inexistência de fundos disponíveis por parte do outorgante município de Vila Real de Santo António, para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelo Protocolo; e
- 10.2 dos efeitos da inexistência de fundos disponíveis no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

### **III.2 Da inexistência de fundos disponíveis por parte do outorgante município de Vila Real de Santo António, para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelo Protocolo**

- 11 Como resulta claro da documentação financeira constante dos autos (ponto 2.6 da matéria de facto provada) o município de Vila Real de Santo António não dispõe de fundos disponíveis suficientes para suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelo contrato submetido a fiscalização prévia.
- 12 Para a análise aqui a efetuar, importa convocar o disposto na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA - Lei n.º 8/2012, de 21/02) e no Regulamento da LCPA (Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06).
- 13 Os Art.ºs 5.º, n.º 1, da LCPA e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, proíbem a assunção de compromissos que ultrapassem os fundos disponíveis.
- 14 Entendem-se por “fundos disponíveis”, nos termos da alínea f) do Art.º 3.º da mesma LCPA, “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, incluindo a receita de ativos e passivos financeiros, ou recebida como adiantamento;
  - iv) A previsão da receita efetiva própria cobrada nos três meses seguintes, incluindo a previsão de receita de ativos e passivos;
  - 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”.
- 15 Afirmou-se a propósito destas normas no acórdão deste TdC n.º 18/2019 - 1.ª S/SS, de 18/06/2019:

*“(…) subjaz a este regime, instituído com o propósito de controlo da despesa pública no quadro do programa de assistência financeira a Portugal executado entre 2011 e 2014, uma clara intenção de impedir que sejam assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria – e daí que, para além da normal exigência de inscrição orçamental, se passasse a impor também que um compromisso de despesa fosse suportado pela demonstração da existência de efetivos fundos monetários disponíveis para o efeito. Tenha-se ainda presente que o conceito de fundos disponíveis para efeito da LCPA corresponde a «verbas disponíveis a muito curto prazo», em regra para os três meses seguintes, nos termos explicitados nos artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012”*

- 16 Nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos [CCP] e 161.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo [CPA]), a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso.
- 17 Na resposta junta aos autos em 01/03/2023, o MVRSA assume a falta de fundos disponíveis, mas alega estar numa situação de rutura financeira, nos termos definidos pelo Art.º 61.º, n.º 2, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI – Lei n.º 73/2013, de 03/09) – *“a situação de rutura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios”*.
- 18 Por força dessa situação, entende estar isento do cumprimento das normas legais em matéria de assunção de compromissos, conforme estatuído pelo n.º 1 do Art.º 22.º do aludido Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02/06.
- 19 Dispõe essa norma que *“a adesão a programa de assistência económica suspende, até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA”*.
- 20 Conforme consta do contrato submetido a fiscalização no processo que correu termos neste TdC sob o n.º 1203/2016, o MVRSA celebrou em 11/05/2016 com o Fundo de Apoio Municipal um “Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira”, nos termos do qual este último lhe concedeu um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20€ (dezanove milhões, seiscentos e dezanove mil, novecentos e sete euros e vinte cêntimos) ao abrigo do disposto nos arts. 45.º e 23.º da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, destinado ao *“financiamento da assistência financeira decorrente da aprovação do Programa de Ajustamento Municipal”* do MVRSA, sendo o capital disponibilizado em seis tranches trimestrais, vencendo-se a primeira no prazo máximo de 15 dias úteis após a comunicação pelo MVRSA ao FAM da obtenção de visto do Tribunal de Contas.

- 21 Ora, tendo o contrato sido visado em Sessão Diária de Visto de 11/10/2016, vencendo-se a primeira prestação no prazo máximo de 15 dias após esta data e sendo o financiamento utilizado durante 18 meses (seis tranches trimestrais), a suspensão prevista no citado Art.º 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06 terá durado apenas até meados de 2018, já não estando em vigor na presente data nem na data de celebração do contrato submetido a fiscalização prévia nestes autos.
- 22 É certo que está neste momento pendente de fiscalização prévia no processo que corre termos neste TdC sob o n.º 1667/2022 uma adenda àquele contrato de empréstimo.
- 23 Nesse mesmo processo constatou-se que não se encontra nenhum instrumento contratual com a revisão ao Contrato PAM exigida nos termos do Art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, na instrução processual realizada pela entidade apresentante.
- 24 Dessa instrução processual consta, antes, um despacho proferido pelo Ministro das Finanças em 29/12/2021 que autoriza o Fundo de Apoio Municipal, além de outra documentação contratual que se constatou não ter sido apresentada a visto prévio deste TdC, devendo tê-lo sido.
- 25 A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM) e regulamentou o Fundo de Apoio Municipal (FAM).
- 26 Nos termos do n.º 2 do Art.º 1.º, do n.º 1 do Art.º 4.º, dos n.ºs 1 e 5 do Art.º 23.º, e dos capítulos II a IV do Título III do referido diploma, o processo de recuperação financeira municipal, consagrado no RJRFM, traduz-se na adoção de medidas jurídicas e financeiras que permitam aos municípios que se encontram na situação de rutura financeira atingir e respeitar o limite da dívida total previsto no Art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 9/3 (RFALEI).
- 27 Tais medidas são de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira através do Fundo de Apoio Municipal.
- 28 Estas medidas integram o Plano de Ajustamento Municipal (PAM) celebrado entre os municípios em causa e o FAM.
- 29 Nesse mesmo processo de fiscalização, foi em Sessão Diária de Visto de 13/01/2023 decidido devolver a adenda contratual ao MVRSA para reconfirmação do respetivo pedido de fiscalização e advertências, tudo sob pena de indeferimento liminar do mesmo processo, não tendo ainda aquele dado resposta cabal às questões suscitadas.
- 30 Assim, uma vez que a adenda apenas produzirá efeitos após obtenção de visto prévio (conforme expressamente previsto no seu clausulado) e tal visto ainda não foi concedido nem se antevê que o mesmo venha a ser concedido, não está neste momento em vigor qualquer suspensão nos termos do invocado n.º 1 do Art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06.



- 31 Em conclusão, o MVRSA não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelo contrato submetido a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.
- 32 Reconhece-se a sensibilidade da matéria envolvida, até porque o protocolo aqui apresentado a visto se inscreve no âmbito da proteção civil municipal à qual o dito Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (citada Lei n.º 53/2014 de 25/8) não deixa de atribuir particular relevância ao referir que o FAM não pode colocar em causa a prestação dos serviços públicos essenciais, entre os quais enquadra a proteção civil – cfr. Art.ºs 3.º, alínea a), e 23.º, n.º 6, ambos desta mesma Lei n.º 53/2014.
- 33 Mas a verdade é que a situação de impasse jurídico-financeiro em que se encontra o MVRSA, bem retratada acima na matéria de facto e que a ele só é imputável, não permite outra ponderação por este TdC, pois o mesmo município não deu curso ao que se demonstra indispensável para a revisão do seu PAM, o que só poderá ser concretizado com preenchimento de todos os pressupostos legais para a sua assistência financeira.
- 34 Conclusão essa bastamente descrita e comunicada a esta entidade apresentante (MVRSA) nos diversos processos de fiscalização prévia acima referidos e, também, neste mesmo procedimento aqui em curso.
- 35 Assim, conforme se deixou já dito *supra*, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso, tudo nos termos do disposto nos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do CCP e 161.º, n.º 1, do CPA).

### **III.3 Dos efeitos da inexistência de fundos disponíveis no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.**

- 32 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 33 A nulidade contratual verificada (ponto III.2 *supra*) é fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC – assim,

em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs 15/2020 – 1.ª S/SS, de 3/3/2020, e 46/2020 - 1.ª S/PL, de 17/11/2020.

- 34 A circunstância de estarmos perante um contrato celebrado por dois municípios e em que apenas em relação a um deles se verifica a apontada nulidade não importa alteração a esta conclusão pela recusa total do visto ao contrato.
- 35 Os termos em que o ato submetido a fiscalização foi celebrado e a análise da economia global do contrato não permitem a separação da parte que poderia caber a cada município, sem que tal comportasse um desequilíbrio à estrutura global do negócio jurídico.
- 36 Tratam-se, aqui, de dois processos, mas em que por via das circunstâncias que determinaram a apensação dos processos não se poderá apreciar separadamente cada uma das situações (Municípios de Vila Real de Santo António e de Castro Marim, respetivamente) pelo facto de ser um único contrato que está aqui a ser apreciado.
- 37 Por outro lado, por via da própria natureza individualizada e unitária da fiscalização prévia e da respetiva apreciação judicial dos fundamentos legais para a recusa de visto (cfr. Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 44.º, n.ºs 1 e 3, ambos da LOPTC), não poderá haver lugar à repartição do contrato ou ato a apreciar de acordo com as condições financeiras de cada uma das entidades fiscalizadas aqui em causa. Isto é, não podemos falar da concessão de um visto “parcial” ou, pelo outro lado, de uma recusa “parcial” de visto.
- 38 O eventual impasse aqui criado para o co-apresentante MCM passará, eventualmente, pela celebração e apresentação a fiscalização prévia de um protocolo devidamente autonomizado, no pressuposto de que o mesmo será possível em termos factuais e jurídicos.
- 39 Certo é que não pode haver uma recusa ou concessão “parcial” do visto, devendo todo o contrato ser sujeito à decisão de recusa decorrente da nulidade verificada.

#### **IV. DECISÃO**

**Em face do exposto, decide-se:**

**- Recusar o visto ao Protocolo objeto de fiscalização prévia nos presentes autos.**

\*\*\*

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do 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 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 11 de abril de 2023.

Os Juízes Conselheiros,

---

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Sofia David - Adjunta

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

Alziro Cardoso - Adjunto

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão