

SUMÁRIO

1. A despesa associada a um contrato que se distribua por vários anos, implica um compromisso plurianual, nos termos definidos no Art.º 3.º, al. b) da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA – Lei n.º 8/2012, de 21/02).
2. A abertura de procedimento relativo a despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, não pode ser efetivada sem prévia autorização do órgão deliberativo do Município, salvo quando resultem de Plano Plurianual legalmente aprovado, nos termos previstos no Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06.
3. De acordo com o previsto no Art.º 46º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, apenas se pode considerar que um projeto está incluído num plano plurianual legalmente aprovado, quando se encontra observado o seu horizonte temporal e com verba suficiente para acomodar os encargos decorrentes do mesmo, nos anos da sua execução.
4. A intervenção da Assembleia Municipal, em fase de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 6.º da LCPA e artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, só está dispensada se o encargo tiver sido por ela legalmente autorizado em PPI.
5. A referência feita pelo legislador a “*aumento da despesa*” no n.º 2 do Art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, tem de ser interpretada como reportando-se à despesa prevista no projeto inscrito no PPI e não à despesa global do orçamento.
6. Mal se compreenderia que exigisse o legislador uma deliberação da Assembleia Municipal para aprovar um PPI e depois permitisse que o órgão executivo o modificasse para os anos seguintes através de mera alteração permutativa, condicionando (muitas vezes de forma significativa) tais orçamentos subsequentes.
7. Assim, o reforço de verba para um projeto em ano diferente ao que se encontra em execução, feita através de uma alteração permutativa, aprovada por despacho do Presidente da Câmara Municipal, ao abrigo de delegação de competência, consubstancia uma nova despesa, mesmo que não implique o aumento da despesa global do orçamento.
8. Por esse motivo, deve a modificação ser precedida de deliberação da Assembleia Municipal, nos termos do Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, e do Art.º 6.º, n.º 1, al. c) da LCPA.
9. Não o sendo, configura uma despesa sem conformidade legal nem regularidade financeira, o que a torna nula, nos termos estatuídos pelo art.º 7.º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 27/06.
10. Um contrato celebrado nestas condições está ferido de nulidade por violação direta de normas financeiras, *in casu*, dos Arts. 22.º, n.ºs 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, e

do Art.º 6.º, n.º 1, al. c) da LCPA, em conjugação com o art.º 7.º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 27/06 o que determina a recusa do visto ao contrato por força do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC.



1.ª Secção – SS
Data: 07/11/2023
Processo: 1799/2023

RELATORA: Conselheira Maria de Fátima
Mata-Mouros de Aragão Soares Homem

TRANSITOU EM JULGADO EM 22/11/2023

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Leiria (ML) submeteu em 28/08/2023 a fiscalização prévia o “Contrato N.º 137/2023 – Concurso Público N.º 14/2023/DICP – T – 39/2019 – Requalificação da Rua Nossa Senhora das Dores – Boa Vista – Fase 1.”, datado de 20/07/2023, outorgado entre si, os *Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Leiria (SMASL)* e *Construções Vieira Mendes, Lda.*, com o valor total de €1.339.500,98 (um milhão, trezentos e trinta e nove mil e quinhentos euros e noventa e oito cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, e prazo de execução de 365 dias a contar da data do respetivo auto de consignação.
- 2 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) da Direção-Geral do Tribunal de Contas (TdC) ao requerente através do ofício n.º 1799/2023, de 05/09/2023, para este prestar informação complementar e juntar documentos.
- 3 Na sequência da devolução, a entidade requerente veio em 25/09/2023 responder através do requerimento n.º 2404/2023.

- 4 Em Sessão Diária de Visto de 28/09/2023 foi decidido devolver o contrato à entidade adjudicante para junção de documento em falta, tendo esta apresentado resposta em 02/10/2023, através do requerimento com o n.º 2495/2023.
- 5 Em Sessão Diária de Visto de 04/10/2023 foi decidido devolver novamente o contrato à entidade adjudicante para junção de documentação em falta, tendo esta apresentado resposta em 10/10/2023, através do requerimento com o n.º 2573/2023.
- 6 Na sequência de tal resposta, em Sessão Diária de Visto de 11/10/2023 foi novamente devolvido o contrato à entidade adjudicante, tendo esta apresentado resposta em 13/10/2023, através do requerimento com o n.º 2635/2023.
- 7 Em Sessão Diária de Visto de 16/10/2023 foi feita uma última devolução com o seguinte teor:

O presente processo de fiscalização previa incide sobre o contrato de empreitada “Requalificação da Rua Nossa Senhora das Dores – Boa Vista – Fase 1” celebrado entre o MUNICÍPIO DE LEIRIA e os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Leiria, enquanto donos da obra, e o empreiteiro CONSTRUÇÕES VIEIRA MENDES, LDA., pelo Valor de 1.339.500,98.

Por despacho, proferido em sessão diária de visto de 11-10-2023, o contrato foi devolvido à entidade adjudicante, para efeitos de demonstração da autorização, pela Assembleia Municipal, do reforço de verba e a suficiência da mesma, para a execução do projeto em apreço, no ano de 2024, tendo presente as disposições conjugadas do artigo 22.º do D.L. n.º 197/99, artigo 46º-B da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, artigo 6.º, n.º 1, alínea c) da LCPA e artigo 12.º, n.ºs 1 e 2 do D.L. n.º 127/2012.

Em resposta, a entidade adjudicante, através de requerimento eletrónico n.º 2635, enviado a 13 de outubro de 2023 respondeu o seguinte:

“Resposta: A V Modificação ao Orçamento e às Opções do Plano que se consubstancia na 4.ª Alteração ao Orçamento da Despesa, na 4.ª Alteração ao Plano Plurianual de Investimentos e na 4.ª Alteração ao Plano das Atividades, foi aprovada pelo Sr. Presidente da Câmara no uso das competências que lhe foram conferidas pelo n.º 1 do artigo 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, em cumprimento do estabelecido nas normas 8.3.1 e 8.3.2 do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, conjugado com o estipulado em SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública.

No ponto 8.3.2.2. do POCAL, encontra-se estabelecido a situação enquadrada pela modificação titulada como revisão ao PPI, cujo texto se cita “as revisões do plano plurianual de investimentos têm lugar sempre que se torne necessário incluir e/ou anular projetos nele considerados”, ou que implique aumento de despesa, assim e dado que o reforço de 500.000,00€ no plano 2019 I 149, em 2024 não foi inclusão de novo projeto nem aumenta o valor de despesa do orçamento previsto para 2024, foi considerada uma alteração permutativa, em cumprimento do estabelecido nas normas 8.3.2.3 do POCAL.

Acresce referir, que nos documentos previsionais para 2023, aprovado em Assembleia Municipal de 16/12/2022 que aprova o PPI para 2023, bem como a autorização prévia genérica favorável à assunção de compromissos plurianuais, a dotação era de 345.000,00€, para 2024, sendo que com o reforço de 500.000,00€ efetuado na V modificação, ficou com dotação total de 845.000€, dotação suficiente, no ano 2024, para a execução do projeto.

Nestes termos, julgamos ter prestado os esclarecimentos necessários à obtenção de Visto para o contrato em apreço, ficando inteiramente ao dispor para qualquer clarificação que eventualmente se entenda pertinente.”

Porém, de acordo com o disposto no artigo 22.º, n.º 1, conjugado com o n.º 6, do D.L. n.º 197/99, de 8 de junho, a abertura de procedimento relativo a despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, não pode ser efetivada sem prévia autorização do órgão deliberativo do Município, salvo quando resultem de Plano Plurianual legalmente aprovado.

A este respeito, dispõe por sua vez, o artigo 46º-B da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro:

1 - As modificações do plano plurianual de investimentos consubstanciam-se em revisões e alterações.

2 – As revisões do plano plurianual de investimentos têm lugar sempre que se torne necessário incluir e ou anular projetos nele considerados, implicando as adequadas modificações no orçamento, quando for o caso.

3 - A realização antecipada de ações previstas para anos posteriores ou a modificação do montante das despesas de qualquer projeto constante do plano plurianual de investimentos aprovado devem ser precedidas de uma alteração ao plano, sem prejuízo das adequadas modificações no orçamento, quando for o caso.

Resulta, pois, dos dispositivos legais citados que, em fase de abertura do procedimento, apenas se pode considerar que um determinado projeto está efetivamente inscrito em plano plurianual legalmente aprovado, quando se encontre inscrita verba suficiente para fazer face ao encargo total decorrente do mesmo, e em cada um dos anos económicos previstos para a sua realização. Caso não se verifique inscrição do projeto em todos os anos da sua execução e com verba suficiente para fazer face aos respetivos encargos, terá de existir intervenção do órgão deliberativo.

Por sua vez, na fase da adjudicação, dispõe o artigo 6.º, n.º 1, alínea c) da LCPA, na redação da Lei n.º 22/2015, de 17 de março, que a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, está sujeita a autorização prévia da Assembleia Municipal.

Finalmente, o artigo 12.º, n.º 1, do D.L. n.º 127/2012, de 21 de junho, na redação dada pelo D.L. n.º 99/2015, de 2 de junho, sob a epígrafe Compromissos plurianuais no âmbito do setor local, estabelece que, para efeitos de aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ou a sua reprogramação pelo órgão deliberativo competente pode ser conferida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano.

No caso em apreço foi feito um reforço de verba no PPI/2023 respeitante ao ano seguinte (2024) àquele que se encontra em execução, o que, diferentemente do entendimento exposto pela entidade fiscalizada, consubstancia uma nova despesa, não aprovada pela Assembleia Municipal, pelo que imprescindível se afigura demonstrar a autorização, pela Assembleia Municipal, do reforço de verba no ano de 2024, para a execução do projeto em apreço, como resulta das disposições acima citadas.

Sem a autorização solicitada, o contrato não poderá ser visado, uma vez que consubstancia uma violação direta de normas financeiras, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos da alínea b), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

Assim, em sessão diária de visto, de 16 de outubro de 2023, decide-se devolver, mais uma vez, o contrato à entidade fiscalizada para que demonstre a autorização da Assembleia Municipal para o reforço de verba no ano 2024, ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 22.º do D.L. n.º 197/99, artigo 46º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, artigo 6.º, n.º 1, alínea c) da LCPA e artigo 12.º, n.ºs 1 e 2 do D.L. n.º 127/2012.

- 8 Tal devolução foi objeto de resposta pela entidade requerente em 20/10/2023, através do requerimento n.º 2736/2023, nos seguintes termos:

“Em 29/11/2022, foi presente a proposta de Demonstrações Orçamentais Previsionais 2023-2027, Demonstrações Financeiras Previsionais, assim como, o Mapa de Pessoal, Plano de Formação, Perfis de Competências e Relatório da Proposta de Orçamento do Município de Leiria para o ano de 2023, ao órgão executivo, tendo o mesmo deliberado por maioria a submissão à Assembleia Municipal da proposta do Orçamento Municipal de 2023, bem como a emissão de autorização prévia genérica favorável à assunção de compromissos plurianuais (ANEXO I-Deliberacao de Camara de 2022-11-29).

Da deliberação de câmara de 29/11/2022, consta no Plano Plurianual no objetivo 3.3.1.1. ação 0109 o plano 2019 I 149 Rua Nossa Senhora das Dores, com valor orçamentado para 2023 de 10.000,00€, 2024 de 345.000,00€, 2025 de 10.000,00€ e 2026 de 100.000,00€ (linha realçada a amarelo).

Tendo por deliberação da Assembleia Municipal de 16/12/2022, sido aprovado por maioria a proposta de Demonstrações Orçamentais Previsionais 2023-2027, Demonstrações Financeiras Previsionais, assim como, o Mapa de Pessoal, Plano de Formação, Perfis de Competências e Relatório da Proposta de Orçamento do Município de Leiria para o ano de 2023 (ANEXO II-Edital_20_2022_deliberacoes_am_sessao_ordinaria_16_dezembro_2022 e ANEXO III-Certidao Ponto 3 1)

No ano de 2023, foi efetuada alteração permutativa ao plano 2019 I 149 Rua Nossa Senhora das Dores, para reforço do valor no ano de 2023 em 03/01/2023 através da I Modificação ao Orçamento e às Opções do Plano (ANEXO IV-I Modificacao ao Orcamento e as Opcoes do Plano) e em 17/02/2023 uma alteração modificativa, presente a reunião de Câmara de 07/02/2023 e aprovada pela Assembleia Municipal de 17/02/2023, através da IV Modificação ao Orçamento e às Opções do Plano (ANEXO V-IV Modificacão ao Orcamento e as Opcoes do Plano) e aumento

da dotação inicial no ano de 2024 em 20/02/2023, através da V Modificação ao Orçamento e às Opções do Plano (ANEXO VI-V Modificacao ao Orcamento e as Opcoes do Plano).

A proposta de contratação da empreitada em apreço foi autorizada por despacho do Sr. Presidente da Câmara de 20/02/2023 (ANEXO VII-OBM_INF TECNICA_3919_4), e a proposta de cabimento n.º 935/23, foi cabimentada e autorizada em 27/02/2023 (ANEXO VIII-PROPOSTA DE CABIMENTO 935-2023).

O Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de fevereiro que aprova o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas, no seu ANEXO II na NPC 26 descreve as seguintes definições:

“Alterações orçamentais constituem um instrumento de gestão orçamental que permite a adequação do orçamento à execução orçamental ocorrendo a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas, ou receitas imprevistas. As alterações orçamentais podem ser modificativas ou permutativas, assumindo a forma de inscrição ou reforço, anulação ou diminuição ou crédito especial.

Alteração orçamental modificativa é aquela que procede à inscrição de uma nova natureza de receita ou de despesa ou da qual resulta o aumento do montante global de receita, de despesa ou de ambas, face ao orçamento que esteja em vigor.

Alteração orçamental permutativa é aquela que procede à alteração da composição do orçamento de receita ou de despesa da entidade, mantendo constante o seu montante global.

Alteração orçamental de inscrição ou reforço consubstancia a integração de uma natureza de receita ou despesa não prevista no orçamento ou o incremento de uma previsão de receita ou dotação de despesa.”

Face ao acima exposto:

- Consideramos que foi dado cumprimento ao n.º 1 do artigo 22.º conjugado com o n.º 6 do mesmo artigo do Decreto Lei n.º 197/99, de 8 de junho, porquanto a abertura do procedimento do T_39_2019-REQUALIFICAÇÃO DA RUA NOSSA SENHORA DAS DORES – BOA VISTA – UNIÃO DE FREGUESIAS DE SANTA EUFÉMIA E BOA VISTA, foi efetuada de acordo com a inscrição que consta do Plano Plurianual (2019 I 149) onde a dotação para os anos de 2023, 2024, 2025 e 2026, foi legalmente aprovado pelo órgão deliberativo em 16/12/2022, tendo igualmente, na mesma sessão, sido autorizada a emissão de autorização prévia genérica favorável à assunção de compromisso plurianuais ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Leiria;

- Consideramos que se encontrava inscrita verba suficiente para fazer face aos encargos totais do T_39_2019-REQUALIFICAÇÃO DA RUA NOSSA SENHORA DAS DORES – BOA VISTA – UNIÃO DE FREGUESIAS DE SANTA EUFÉMIA E BOA VISTA, dado que previamente à abertura do procedimento, foi efetuado para o ano de 2024 uma alteração orçamental permutativa, tendo aumentado em 500.000,00€ o valor da despesa no plano 2019 I 149 em compensação da diminuição de igual valor noutros planos no ano de 2024, o que permitiu que o montante global se tivesse mantido igual, através da V Modificação ao Orçamento e às Opções do Plano ao abrigo da autorização prévia genérica favorável à assunção de compromisso plurianuais autorizada pelo órgão deliberativo em 16/12/2022;

- Consideramos que a modificação efetuada no ano de 2024 ao projeto aprovado pelo órgão deliberativo não se consubstancia numa nova despesa dado que não é

um novo projeto de investimento, mas sim numa alteração ao valor da despesa já prevista, mantendo constante o montante global do orçamento, tendo sido dado cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 46.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ou seja, foram efetuadas modificações do montante das despesas de um projeto que consta do plano plurianual de investimento aprovado pelo órgão deliberativo.

Assim, acreditamos ter demonstrado que existe a devida autorização da Assembleia Municipal.”

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 9 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:
 - 9.1 Através da plataforma *eContas*, em 28/08/2023 o ML submeteu para fiscalização prévia deste TdC o “Contrato N.º 137/2023 – Concurso Público N.º 14/2023/DICP – T – 39/2019 – Requalificação da Rua Nossa Senhora das Dores – Boa Vista – Fase 1.”, datado de 20/07/2023, outorgado entre si, os SMASL e *Construções Vieira Mendes, Lda.*, com o valor total de €1.339.500,98 (um milhão, trezentos e trinta e nove mil e quinhentos euros e noventa e oito cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, e prazo de execução de 365 dias a contar da data do respetivo auto de consignação.
 - 9.2 O contrato foi celebrado na sequência de concurso público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), conforme aprovado por deliberações da Câmara Municipal de Leiria (CML) de 07/03/2023 e do Conselho de Administração dos SMASL (CASMASL) de 13/12/2022.
 - 9.3 O critério de adjudicação estabelecido foi o de proposta economicamente mais vantajosa na modalidade monofator (preço), tendo por deliberações da CML de 27/06/2023 e do CASMASL de 27/06/2023 sido adjudicado o contrato à empresa *Construções Vieira Mendes, Lda.*, e sido aprovada a respetiva minuta.
 - 9.4 Estabelece a cláusula 3.ª, n.º 4, do ato submetido a fiscalização prévia que:

“4. Cada entidade adjudicante será responsável pelo pagamento da despesa relativa à execução do contrato que lhe caiba, de acordo com a seguinte repartição:

- a) **Município de Leiria:** os trabalhos da competência desta entidade correspondem aos capítulos 01 – Estaleiro, 02 – Infraestruturas Viárias, 04 – Rede Pública de Águas Residuais, 05 - Rede Pública de Águas Pluviais, 06 – Infraestruturas de Gás, 07 - Rede de Distribuição de Energia Elétrica de Baixa Tensão e Iluminação Pública, 08 – ITUR, 09 - Sistema Luminoso Automático de Trânsito e 10 – Arranjos Exteriores, (62,67%), do mapa de quantidades anexo ao projeto de execução, perfazendo o valor máximo de €841.695,61 (Oitocentos e quarenta e um mil seiscentos e noventa e cinco euros e sessenta e um cêntimos), acrescido do IVA à taxa legal em vigor;
- b) **Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Leiria:** os trabalhos da competência desta entidade correspondem aos capítulos 03 – Rede Pública de Abastecimento de Água, (37,33%), do mapa de quantidades anexo ao projeto, correspondendo ao valor máximo de €497.805,37 (quatrocentos e noventa e sete mil oitocentos e cinco euros e trinta e sete cêntimos), acrescido do IVA à taxa legal em vigor.”

9.5 O ML juntou aos autos o seguinte MAPA III – Encargos Orçamentais Diferidos:

RESOLUÇÃO N.º 3/2022 (8 DE ABRIL DE 2022)		
MAPA III		
ENCARGOS ORÇAMENTAIS DIFERIDOS		
Data de Emissão	Login de Emissão	
07/08/2023	tjs	
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LEIRIA (subsetor da Administração Local) NIF 505181266		
Número sequencial de compromisso: 2023 / 1882	Data do registo (1): 13/06/2023	
Observações do Documento:		
Classificação Orgânica	02	CÂMARA MUNICIPAL E SERVIÇOS MUNICIPAIS
Classificação Funcional	3.3.1.1. 0109	Rede Viária e Sinalização
Classificação Económica	07010401	CONSTRUÇÕES DIVERSAS
N.º Rubrica do Plano	2019 / 149 / I	VIADUTOS, ARRUAAMENTOS E OBRAS COMPLEMENTARES
Despesa para Anos Futuros	Montante Previsível da Despesa (€)	Código / Designação do Projeto
2024	803 286,71 €	3.3.1.1. - Rua Nossa Senhora das Dores(VIADUTOS, ARRUAAMENTOS E OBRAS COMPLEMENTARES)
----		S/ ESPECIFICAÇÃO
----		S/ ESPECIFICAÇÃO
----		S/ ESPECIFICAÇÃO
----		S/ ESPECIFICAÇÃO
----		S/ ESPECIFICAÇÃO
Instrumento de Repartição de Encargos (1): 2019//149		
(1) Identificar, consoante o caso, o programa plurianual legalmente aprovado (ex., o PPI), a deliberação do órgão deliberativo, a deliberação do accionista, a portaria de extensão de encargos ou outro instrumento legal.		
Data do registo de compromisso relativo à despesa em anexo no sistema informático de apoio à execução orçamental		
Data	N.º lançamento no diário do orçamento	65996
13/06/2023		
Outras Observações		
Documento n.º 2023/2023, Compromisso n.º 2023/1882 F.3839 REQUALIFICAÇÃO DA RUA NOSSA SENHORA DAS DORES - BOA VISTA - UNIDADE DE FREGUESIA DE SANTA EULÁRIA E BOA VISTA		
DECLARO QUE A INFORMAÇÃO PRESTADA CONCORDA O INSTRUMENTO DE REPARTIÇÃO DE ENCARGOS INDICADO.		

9.6 De acordo com o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) do ML para 2023, o projeto a que corresponde o contrato aqui em apreço (2019_L_149- Requalificação Rua Nossa Senhora das Dores) apresentava a seguinte previsão de verbas para os anos da sua execução:

- a) 2023 – €10.000,00;
- b) 2024 – €345.000,00;

- c) 2025 – €10.000,00;
- d) 2026 – €100.000,00.

- 9.7 Por despacho do Presidente da CML de 03/01/2023, invocando “*delegação de competências da Câmara Municipal*” e o “*uso das competências que me foram conferidas pelo n.º 1 do art.º 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*”, foi determinada a 1.ª alteração ao PPI de 2023, passando o projeto aqui em apreço a apresentar para o ano de 2023 um reforço de €2.000,00, para a verba total de €12.000,00.
- 9.8 Por deliberação aprovada em sessão ordinária de 17/02/2023, a Assembleia Municipal de Leiria (AML) aprovou a “*IV Modificação ao Orçamento Municipal para o ano de 2023*”, tendo o PPI passado a prever para o projeto a que se reporta o contrato aqui em apreciação, para o ano de 2023, a quantia de €212.000,00.
- 9.9 Por despacho do Presidente da CML de 20/02/2023, invocando “*delegação de competências da Câmara Municipal*” e o “*uso das competências que me foram conferidas pelo n.º 1 do art.º 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*”, foi determinada a 4.ª alteração ao PPI de 2023, passando o projeto aqui em apreço a apresentar para o ano de 2024 a verba adicional de €500.000,00.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 10** 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

- 11** A consideração como provada da matéria de facto acima elencada baseou-se no exposto reconhecimento de factos pelo requerente e na prova documental por ele fornecida, em especial o teor do PPI inicial, sucessivas alterações e respetivas deliberações, bem como nas respostas às sucessivas notificações efetuadas, tendo o tribunal extraído os factos diretamente dos documentos apresentados e esclarecimentos e respostas prestadas.

III - DE DIREITO

- 12 Como decorre das devoluções efetuadas e respostas apresentadas pela entidade requerente nestes autos (transcritas no elenco da factualidade provada *supra*), a principal questão a analisar no presente acórdão é a de saber se o reforço de verba no PPI de 2023 que foi levado a cabo através de despacho do Presidente da CML carecia ou não de prévia autorização por parte da Assembleia Municipal.
- 13 O contrato submetido a fiscalização prévia implica para a CML um encargo financeiro total de €841.695,61 (oitocentos e quarenta e um mil, seiscentos e noventa e cinco euros e sessenta e um cêntimos), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, conforme previsto na sua cláusula terceira, parágrafo 4.
- 14 Face aos valores constantes do PPI inicialmente apresentado pelo ML, tal quantia global não se mostrava acautelada, pois o total dos 4 anos de previsão atingia apenas o montante de €465.000,00 (2023 - €10.000; 2024 - €345.000,00; 2025 - €10.000,00; 2026 - €100.000,00).
- 15 Além disso, de acordo com o *MAPA III – Encargos Orçamentais Diferidos* junto aos autos pelo ML, estava previsto para 2024 um encargo diferido no valor de €803.286,71, o que também não se mostrava coincidente com a repartição anual de encargos consagrada no PPI.
- 16 Confrontada com tal facto, a entidade requerente veio juntar aos autos alterações ao PPI, a última das quais prevendo um reforço adicional de €500.000,00 para o ano de 2024.
- 17 Com este reforço da verba referente ao projeto em análise (149-I-2019) para o ano 2024, no montante de €500.000,00, passou o PPI/2023 a apresentar verba suficiente para a execução do projeto nos anos da sua execução (2023/2024), pelo que essa questão em concreto ficou ultrapassada.
- 18 Sucede, porém, que o modo como o ML operou a alteração ao PPI para passar a comportar a despesa que o contrato sujeito a fiscalização prévia implica não se mostra conforme às regras financeiras.
- 19 Com efeito, a alteração do PPI com reforço adicional da verba de €500.000,00 para 2024, no que respeita ao projeto contratualizado pelo instrumento sujeito a fiscalização prévia nestes autos, foi feita por despacho do Presidente da CML, não tendo sido precedida de deliberação de autorização por parte da AML.

- 20** O ML reconhece expressamente nas respostas apresentadas ao tribunal durante a tramitação destes autos que não houve qualquer deliberação da AML na base da alteração levada a cabo ao PPI, aquando do reforço de verba em €500.000,00.
- 21** Entende, contudo, que tal autorização não era necessária, por estarmos perante uma alteração permutativa ao orçamento.
- 22** O Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/02, que aprova o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas, define no seu ANEXO II, na NPC 26, alterações orçamentais como *“um instrumento de gestão orçamental que permite a adequação do orçamento à execução orçamental ocorrendo a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas, ou receitas imprevistas”*, distinguindo entre:
- 22.1 Alterações modificativas – aquelas que procedem à inscrição de uma nova natureza de receita ou de despesa ou da qual resulta o aumento do montante global de receita, de despesa ou de ambas, face ao orçamento que esteja em vigor;
- 22.2 Alterações permutativas – aquelas que procedem à alteração da composição do orçamento de receita ou de despesa da entidade, mantendo constante o seu montante global.
- 23** No entender do ML, uma vez que a alteração da verba de 2024 no PPI não aumentou o valor global da despesa previsto no orçamento aprovado pela AML para 2023, estamos perante uma alteração permutativa, que não carecia de nova autorização por parte da AML.
- 24** Invoca ainda o ML o disposto no ponto 8.3.2.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02), alegando que a situação em apreço não se enquadra no que aí é apelidado de revisão ao PPI: *“as revisões do plano plurianual de investimentos têm lugar sempre que se torne necessário incluir e/ou anular projetos nele considerados, implicando as adequadas modificações no orçamento, quando for o caso”*.
- 25** Conclui o ML que não tendo havido qualquer aditamento de um novo projeto ou anulação de um anteriormente aprovado nem aumento da despesa global do orçamento, não se mostrava necessária nova autorização, o que legitimava o recurso à alteração permutativa de que o Presidente da CML lançou mão.

- 26 Salvo sempre o devido respeito, esta posição defendida pelo ML não pode merecer acolhimento, pois que se estriba na confusão entre normas gerais relativas ao orçamento e normas especiais relativas a despesas e compromissos plurianuais.
- 27 A despesa associada ao contrato aqui em apreço distribui-se por vários anos.
- 28 Trata-se, portanto, de um compromisso plurianual, nos termos definidos:
- 28.1 no Art.º 3.º, al. b) da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA – Lei n.º 8/2012, de 21/02) – aquele que constitui obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido;
- 28.2 no *Manual de Procedimentos sobre a LCPA*, emitido pela Direção-Geral do Orçamento (em linha: https://www.dgo.gov.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf) – “Compromissos plurianuais são os compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido. Exigem autorização prévia da entidade competente e registo no sistema informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública.”.
- 29 Conforme foi afirmado no Acórdão n.º 26/2023 – 1.ª S/SS, de 24/10/2023, deste TdC (sublinhados nossos):
29. *O controlo da despesa pública visa a garantia da sustentabilidade das respetivas finanças. Essa garantia só se efetiva, no caso da ocorrência de despesas plurianuais, quando o horizonte da programação orçamental se estender para além do orçamento anual. Ou seja, para aquele controlo não basta um planeamento orçamental anual, mas exige-se um planeamento plurianual – cf. art.ºs 11.º, 14.º, 16.º e 35.º da Lei n.º 151/2015, de 11/09 (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO).*
30. *Nesta lógica, para efeitos daquele planeamento, o legislador institui um regime próprio, aplicável às despesas plurianuais. Trata-se de um regime que é mais exigente do que o consagrado para as despesas anuais. Com relação às despesas plurianuais o legislador exigiu que para além da autorização da despesa que é dada pelos órgãos que dirigem os vários serviços, se verifique uma outra autorização, prévia àquela, das respetivas tutelas. Isto porque, estas tutelas são os responsáveis últimos pelos orçamentos apresentados.*

31. *Relativamente à administração central, direta e indireta, exige-se uma autorização prévia dada pelo ministro do respetivo sector, ou pelas respetivas tutelas - pelo ministro do orçamento ou das finanças e da tutela do setor. Relativamente à administração local e regional, exige-se uma autorização prévia das assembleias municipais ou regionais. No que diz respeito às empresas públicas – que não estejam abrangidas pelo regime da LEO, v.g. por não serem entidades reclassificadas – exige-se a autorização é dada pelo titular da função acionista. Esta autorização tanto pode ser conferida por via da aprovação de planos ou programas, como por ato singular ou individualmente.*
32. *Como decorre do regime legal a seguir elencado, esta autorização prévia das tutelas cumpre uma função autorizativa da despesa que opera na fase administrativa, mas que também vale para a fase contabilística, de assunção da própria despesa ou do compromisso. Ou seja, uma vez dada esta autorização na fase inicial do processo, não tem de repetir-se posteriormente, aquando da assunção do compromisso – cf. art.º 58º da LOE.*
33. *Como é consabido, no âmbito dos procedimentos que envolvem a despesa pública, no apelidado ciclo da despesa, no que concerne à assunção de despesas plurianuais, há que distinguir uma fase administrativa, que inclui a autorização da despesa, de uma fase contabilística subsequente, que se alicerça naquela e se materializa no compromisso e na sua inscrição ou registo orçamental.*
34. *Assim, frente a uma despesa plurianual terá de ocorrer uma prévia e autónoma autorização das tutelas, a que se segue a autorização dada pelos órgãos que dirigem os vários serviços. Depois de conferidas estas autorizações ocorre, então, uma fase seguinte, relacionada com a assunção da despesa ou do compromisso e relativa ao registo orçamental que, por norma, fica a cargo dos órgãos dos respetivos serviços*
- 30 No caso das despesas plurianuais, estabelece desde logo o Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, que a abertura de procedimento relativo a despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, não pode ser efetivada sem prévia autorização do órgão deliberativo do Município, salvo quando resultem de Plano Plurianual legalmente aprovado.
- 31 Por outro lado, o Art.º 46.º-B da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais – RFALEI), dispõe que:
- 1 – *As modificações do plano plurianual de investimentos consubstanciam-se em revisões e alterações.*

2 – *As revisões do plano plurianual de investimentos têm lugar sempre que se torne necessário incluir e ou anular projetos nele considerados, implicando as adequadas modificações no orçamento, quando for o caso.*

3 – *A realização antecipada de ações previstas para anos posteriores ou a modificação do montante das despesas de qualquer projeto constante do plano plurianual de investimentos aprovado devem ser precedidas de uma alteração ao plano, sem prejuízo das adequadas modificações no orçamento, quando for o caso.*

32 O Art.º 6.º, n.º 1, al. c) da LCPA prevê também que *“a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia: (...) c) Da assembleia municipal, quando envolvam entidades da administração local;”*.

33 Esta norma é complementada pelo Art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, que estatui que:

1 - *Para efeitos de aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ou a sua reprogramação pelo órgão deliberativo competente pode ser conferida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano.*

2 - *Excetuam-se do disposto no número anterior os casos em que a reprogramação dos compromissos plurianuais implique aumento de despesa.*

34 Este é o regime mais apertado previsto pelo legislador para as despesas plurianuais, que encontra a sua justificação na maior onerosidade para o erário público e nas consequências orçamentais que têm – vinculam não apenas o orçamento aprovado para determinado período orçamental, mas vão condicionar o(s) exercício(s) orçamental(is) seguinte(s).

35 Tal regime, por ser especial em relação às normas orçamentais gerais, tem de prevalecer sobre estas últimas, devendo a interpretação de todas elas ter sempre em consideração o elemento teleológico – a intenção do legislador de estabelecer um regime especial, de controlo mais estrito, para a autorização e aprovação de despesas plurianuais.

36 Ora, interpretando as normas aqui em confronto de acordo com os parâmetros vindos de referir, não se pode concordar com o ML quando defende que o facto de não estarmos perante o aditamento ou anulação de um projeto ao PPI nem perante o aumento da despesa global do orçamento legitimará a alteração do PPI através de uma alteração permutativa.

- 37 Desde logo, o próprio Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/02, claramente define as alterações orçamentais como “*um instrumento de gestão orçamental que permite a adequação do orçamento à execução orçamental”.*
- 38 Ou seja, estamos perante um instrumento de execução orçamental, que não tem reflexos nos procedimentos prévios de autorização administrativa da despesa, como é o caso da autorização necessária para a assunção de uma despesa plurianual.
- 39 Por outro lado, a referência feita pelo legislador a “*aumento da despesa*” no n.º 2 do Art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, tem de ser interpretada como reportando-se à despesa prevista no projeto inscrito no PPI e não à despesa global do orçamento.
- 40 Por outras palavras, foi intenção do legislador exigir autorização (no caso) do órgão deliberativo do Município sempre que haja uma alteração ao PPI que aumente a despesa do projeto nele inscrito, independentemente de tal alteração comportar um aumento da despesa global do orçamento.
- 41 Compreende-se que assim seja, à luz do que acima se disse sobre as especiais cautelas do legislador no que toca à assunção de despesas plurianuais, que vão ter reflexo nos orçamentos subsequentes.
- 42 Mal se compreenderia que exigisse o legislador uma deliberação da Assembleia Municipal para aprovar um PPI e depois permitisse que o órgão executivo o modificasse para os anos seguintes através de mera alteração permutativa, condicionando (muitas vezes de forma significativa) tais orçamentos subsequentes.
- 43 No caso em apreço, foi feito um reforço de verba de uma despesa plurianual para o ano seguinte (2024) àquele que se encontra em execução, reforço este não aprovado pela Assembleia Municipal.
- 44 Apesar de o montante de despesa global do orçamento do Município não sofrer qualquer aumento por via dessa modificação do PPI, este vê aumentada a despesa inscrita no projeto em causa nele prevista.

- 45 Por esse motivo, deveria a modificação ter sido precedida de deliberação da Assembleia Municipal, nos termos do Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, e do Art.º 6.º, n.º 1, al. c) da LCPA.
- 46 Não o tendo sido, estamos perante uma despesa sem conformidade legal nem regularidade financeira, o que a torna nula, nos termos estatuídos pelo art.º 7.º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 27/06.
- 47 Os fundamentos de recusa de visto estão previstos taxativamente no art. 44.º, n.º 3 da LOPTC – a “*desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos previstos nas leis em vigor*” é fundamento de recusa de visto se configurarem:
- Uma nulidade;
 - Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras;
 - Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.
- 48 No contrato aqui em apreço há uma nulidade decorrente da violação direta de normas financeiras, *in casu*, dos Arts. 22.º, n.ºs 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, e do Art.º 6.º, n.º 1, al. c) da LCPA, em conjugação com o art.º 7.º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 27/06.
- 49 Por esse motivo, e sem necessidade de mais considerações, o TdC deve recusar o visto ao contrato por força do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos - **“Contrato N.º 137/2023 – Concurso Público N.º 14/2023/DICP – T – 39/2019 – Requalificação da Rua Nossa Senhora das Dores – Boa Vista – Fase 1.”;**
- 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 de maio).
- Registe e notifique.

Lisboa, 07 de novembro de 2023.

Os Juízes Conselheiros,

(Maria de Fátima Mata-Mouros - Relatora)

Miguel Pestana Vasconcelos

(participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão)

Nuno Miguel P. R. Coelho

(participou na sessão presencialmente e votou favoravelmente o Acórdão)