

| | | |
|--------------|--|--|
| ASSUNTO: | Da obrigatoriedade de visto do Tribunal de Contas nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos | |
| Parecer n.º: | INF_DSAJAL_LIR_9001/2017 | |
| Data: | 14.11.10.2017 | |

Pelo Senhor Presidente de Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da *“obrigatoriedade ou não de visto do Tribunal de Contas nos acordos de execução e interadministrativos assinados entre o Município e a Junta de Freguesia (...), tendo em conta que o acordo de execução é celebrado para o mandato, sendo que o valor a transferir para o ano em curso consta do orçamento municipal e é de aproximadamente 205.000,00€ (duzentos e cinco mil euros) e o valor a transferir para os anos seguintes consta do programa de compromissos plurianuais (sendo aproximadamente 205.000,00€ ano).”*

Cumpra, pois, informar.

I - A alínea g) do n.º I do art.º 9º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹ consigna que compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia, autorizar a celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal, bem como a respetiva resolução e, no caso dos contratos de delegação de competências, a sua revogação;

As alíneas i) e j) do n.º I do art.º 16º do mesmo diploma legal estabelecem que compete à junta de freguesia:

i) Discutir e preparar com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;

j) Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução, bem como da respetiva resolução e, no caso de contratos de delegação de competências, revogação.

¹ Alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

Por seu turno, as alíneas m) e n) do n.º I do art.º 33º da referida Lei determinam que compete à câmara municipal:

m) *Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e propostas de celebração e denúncia de contratos de delegação de competências com o Estado e as juntas de freguesia e de acordos de execução com as juntas de freguesia;*

n) *Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e dos acordos de execução.*

Ora, na Reunião de Coordenação Jurídica de 11.11.2013, sobre a temática em análise, foram aprovadas as seguintes Soluções Interpretativas Uniformes²:

“I - Que tipos de descentralização dos municípios nas freguesias existem e como se concretizam?”

A descentralização de competências municipais nas juntas de freguesia ocorre por via legislativa ou por via contratual (delegação de competências). A lei prevê dois tipos de delegações: a delegação “tradicional”, que se concretiza através da celebração de contratos interadministrativos; e as delegações legais que se concretizam através dos acordos de execução. A delegação legal configura uma transmissão de competências cuja concretização está dependente (ou sujeita à condição suspensiva) de um acordo de execução entre o município e a freguesia.

Na delegação legal há uma obrigação de meios das autarquias locais de desenvolverem esforços de negociação com vista à obtenção do acordo de execução, o qual carece de deliberação favorável dos órgãos competentes de cada uma das autarquias.

Fundamentação: *A descentralização de competências municipais é definitiva e opera por via legislativa. De referir que, no que respeita às juntas de freguesia do município de Lisboa, as mesmas foram transferidas por via da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, que constitui um regime especial face ao disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, conforme resulta expressamente do artigo 5.º desta última lei. A descentralização de determinadas competências municipais por via contratual é concretizada de dois modos: i) Delegação Legal: para todas as freguesias exceto as do município de Lisboa, concretiza-se mediante a celebração de acordos de execução (artigos 132.º e ss. do Lei n.º 75/2013). Neste domínio, as competências são as previstas no artigo 132.º e há um dever de negociação. Há, assim, uma obrigatoriedade de meios, mas não de resultados, visto que não há uma vinculação legal quanto ao conteúdo concreto de cada acordo. Há, aliás, vinculações legais negativas relativamente ao conteúdo do acordo de execução, como sejam a proibição de discriminar injustificadamente freguesias ou causar um aumento da despesa pública. Nem o município nem a freguesia podem recusar unilateralmente negociar os acordos de execução. A recusa*

² Disponíveis em <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/reunioes-de-coordenacao-juridica/> .

de negociar consubstancia um incumprimento da lei e legitima a contraparte a acionar os meios legais nos termos gerais. Nos termos do artigo 134.º a delegação legal de competências concretiza-se e é eficaz com a entrada em vigor do respetivo acordo de execução (v. n.º 2 do artigo 134.º do Lei n.º 75/2013) e, até que tal suceda, as competências continuam a ser exercidas pelo município. ii) Delegação de competências por via de contratos interadministrativos: a descentralização de competências municipais (que não as previstas no artigo 132.º) dependem da celebração de contratos interadministrativos (artigos 120.º a 123.º, 135.º e 136.º do Lei n.º 75/2013) e são totalmente livres quanto à negociação e concretização; quanto à delegação de competências municipais nas juntas de freguesia do município de Lisboa, v. ainda o artigo 14.º da Lei n.º 56/2012.”

II – Em matéria de fiscalização prévia, os artigos 46.º a 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³ prescrevem o seguinte:

“Artigo 46.º

Incidência da fiscalização prévia

I - Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º I do artigo 5.º:

a) Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das Regiões Autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º I do artigo 2.º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados;

b) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei;

c) As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração.

d) Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras;

e) Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao previsto no artigo 48.º

³ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 1/2001, de 04 de janeiro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, pela Lei n.º 2/2012, de 6 janeiro, pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

2 - Para efeitos das alíneas b), c), d) e e) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

3 - Para efeitos da alínea e) do n.º 1, considera-se que o valor superior ao do previsto no artigo 48.º deve resultar da soma do valor inicial e ao de anteriores modificações objectivas.

4 - O Tribunal e os seus serviços de apoio exercem as respectivas competências de fiscalização prévia de modo integrado com as formas de fiscalização concomitante e sucessiva.

5 - A fiscalização prévia exerce-se através do visto ou da declaração de conformidade, sendo devidos emolumentos em ambos os casos.

6 - Para efeitos do n.º 1, são remetidos ao Tribunal de Contas os documentos que representem, titulem ou dêem execução aos actos e contratos ali enumerados.

Artigo 47.º

Fiscalização prévia: isenções

1 - Excluem-se do disposto no artigo anterior:

a) Os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a (euro) 5 000 000, bem como os actos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades;

b) Os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas;

c) Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás e electricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica;

d) Os actos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva;

e) Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado;

f) Contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objecto os serviços de saúde e de carácter social mencionados no anexo ii-B da Directiva n.º 2004/118/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como os contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins

lucrativos que tenham por objecto os serviços de educação e formação profissional mencionados no referido anexo, que confirmam certificação escolar ou certificação profissional;

g) Outros actos, diplomas, despachos ou contratos já especialmente previstos na lei.

2 - Os actos, contratos ou documentação referidos na alínea d) do número anterior são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.

Artigo 48.º

Dispensa da fiscalização prévia

1 - As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.

2 - Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos actos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.”

Por último, o art.º 130.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (que aprovou o Orçamento de Estado para 2017 (LOE 2017) estatui o seguinte:

“Artigo 130.º

Fiscalização prévia do Tribunal de Contas

1 - De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, no ano de 2017, os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350 000.

2 - A declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas a que se refere o n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, deve identificar o seu autor, nominal e funcionalmente.”

Conforme resulta do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 34 /09 - 14.JUL.09 - 1ª S/PL⁴

“Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸, compete ao Tribunal de Contas fiscalizar previamente os actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de

⁴ Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2009/1spl/ac034-2009-1spl.pdf> .

despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º.

Na 2.ª parte da mesma alínea c), determina-se que também estão sujeitos a fiscalização prévia os actos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos ou contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da mesma LOPTC, estabelece-se que, de entre os contratos referidos naquela alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, só estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento.

O valor fixado nos termos do artigo 48.º da LOPTC é, em 2009, de € 350.000,009.

No n.º 2 do referido artigo 46.º da LOPTC refere-se, nomeadamente, que, para efeitos da alínea b) do n.º 1, se consideram contratos os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros e patrimoniais.

Assim, para apurar se um contrato se encontra sujeito a visto do Tribunal de Contas importa determinar:

- Se é outorgado por uma entidade incluída no elenco do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC ou que tenha as características referidas na 2.ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º;
- Se corresponde a um contrato escrito de obras públicas, de aquisição de bens e serviços ou de outras aquisições patrimoniais;
- Se dele resultam despesas ou responsabilidades financeiras, directas ou indirectas, no sentido de que dele resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais para uma dessas entidades;
- Se o seu valor é igual ou superior ao montante fixado, para o efeito, na Lei do Orçamento aplicável.”

Salientamos, contudo, que de acordo com o consignado na alínea k) do n.º 1 do art.º 18º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, é da competência do presidente de junta de freguesia **“submeter a visto prévio do Tribunal de Contas, nos termos da lei, os atos praticados e os contratos celebrados pela junta de freguesia, assim como quaisquer outros instrumentos que impliquem despesa para a freguesia.”**

Ora, uma vez que o acordo de execução não implica despesa para a freguesia, o Senhor Presidente da autarquia consulente não o terá de submeter a visto do Tribunal de Contas.