

ASSUNTO:	Contratos relacionados entre si: Da sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.	
Parecer n.º:	INF_DAAL_AMM_12139/2019	
Data:	18-12-2019	

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado parecer na seguinte situação:

“Procedeu este Município à contratualização de empréstimo a médio e longo prazo, no valor de até 860.000€ para financiamento de beneficiação de arruamentos nas freguesias, designadamente:

- *Pavimentação da Rua das Lages, Freguesia (...) – 82.000€;*
- *Pavimentação da Rua do Bobeiro 1ª Fase, Freguesia (...) – 277.000€;*
- *Pavimentação da Rua de Vila, Freguesia de (...) – 155.000€;*
- *Remodelação das Ruas de São Damião e São Cosme, Freguesia de (...) – 188.000€;*
- *Beneficiação do Loteamento da Requezenda 1ª Fase, Freguesia da (...) – 158.000€.*

O procedimento de contratação pública de empreitada de obra pública é efetuada por concurso público, individualmente e os investimentos em causa não são contíguos.

Nenhuma das empreitadas por si ultrapassa o montante sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas. Estará o procedimento de contratação pública de cada uma das obras sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas, sendo o financiamento, o único elo de ligação entre as empreitadas?

Havendo dúvidas pelos técnicos sobre esta obrigatoriedade, foram submetidos até à presente data 2 processos a visto prévio, no qual o 1.º contrato foi visado tacitamente e no 2.º contrato foi-nos informado de que o contrato em causa não estaria sujeito a visto prévio.

Em conformidade com o exposto, solicita-se parecer sobre se os restantes 3 contratos deverão ser submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas.

Cumpre, pois, informar:

Análise:

Em consonância com o disposto no n.º I do artigo 1.º, na alínea c) do n.º I do artigo 2º, na alínea c) do n.º I do artigo 5.º e na alínea b) do n.º I do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹ (LOPTC) os contratos de obras públicas celebrados por autarquias locais que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A fiscalização prévia incide sobre tais contratos quando os mesmos tenham um valor superior ao limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado, quer se atenda ao montante individual do ato/contrato ou à soma dos seus valores quando os mesmos estejam ou aparentem estar relacionados entre si.²

Atualmente, e desde 2009, este limiar está fixado em 350.000,00 €.³

Sobre o que deve ser considerado como relacionamento entre contratos com vista a proceder à soma dos respetivos montantes para efeitos da sua sujeição a fiscalização prévia, como impõe o n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, transcreve-se aqui o entendimento do Tribunal de Contas⁴:

¹ Lei n.º 97/98, de 26 de agosto, na sua atual redação.

² Cf. n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, nos termos do qual “(...) Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...)”

³ Cf. Artigo 255.º do Orçamento de Estado para 2019, aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

⁴ Vide, por todos, o Acórdão n.º 3/2017- 1.ª S/PL, de 23.02, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/acordaos/lspl/Documents/2017/ac003-2017-lspl.pdf>

“(...) Trata-se de uma norma que, indubitavelmente, visa prevenir a fraude à lei por parte das entidades públicas contratantes, dificultando e evitando, até, o recurso a cisões e fracionamento de atos e contratos, nomeadamente nos casos em que o efetivo exercício da fiscalização sobre estes depende do valor que lhes é atribuído” (...) Propósito que, conforme já salientámos, não encontra apenas eco na norma contida no art.º 48.º, da LOPTC, mas, ainda, nas regras constantes dos art. os 17.º, 18.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e dos art.os 19.º a 22.º do CCP(...).”

” (...) a norma constante do art.º 48.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, não define ou explicita a expressão “relacionamento entre contratos, ainda que aparentemente”. (...) Reconhecida a evidente contenção [e, até, silêncio] do legislador na definição do alcance da expressão legal “relacionamento de contratos, ainda que aparente” (...) estamos, no entanto, seguros de que, no encontro dos contratos cujo valor será somado para efeitos de subordinação a fiscalização financeira [no caso, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas], não bastará que entre tais instrumentos contratuais ocorra uma mera conexão subjetiva e temporal materializada, porventura, na identidade das partes aí outorgantes e nas datas da correspondente celebração. Impõe-se, ainda, que entre tais contratos ocorra a indispensável conexão objetiva, material e relevante, traduzível na necessária ligação entre os respetivos objetos.

“(...) não dispomos de norma que, de modo explícito, caracterize e defina o conceito “conexão objetiva entre contratos.”

No entanto, e socorrendo-nos do (...) complexo normativo constituído pelas normas constantes do art.ºs 16.º a 18.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, e 19.º a 22.º, do CCP, é seguro adiantar que tal conceito [“conexão objetiva entre contratos”] é materialmente preenchível por prestações que revelem homogeneidade [contrapondo-se à heterogeneidade das prestações] e identidade, e ainda, que sejam integráveis no mesmo tipo. E no reforço da definição adiantada para aquele conceito é ajustado considerar que a “conexão objetiva entre contratos”, expressão legal sob explicitação, é, também, enformada pela interdependência económica e funcional entre os objetos de tais instrumentos contratuais (...).

Ainda na busca do melhor preenchimento do conceito “contratos relacionados entre si, ainda que de modo aparente”, é imperioso considerar, também, o elemento teleológico subjacente aos contratos relacionáveis (...). E, sob esta perspectiva, é de admitir que a identidade da finalidade subjacente a tais contratos e associável a uma estratégia comum constitua um relevante contributo para aferir da verificação de relacionamento entre contratos, ao abrigo do n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC. (...) são sinais fortes do relacionamento entre atos e

contratos, passíveis de legitimar a eventual e referida contabilização agregada de preços contratuais, a conexão objetiva, subjetiva e teleológica entre instrumentos contratuais concretamente considerados, constituindo, ainda, a complementaridade das prestações a estas correspondentes sintoma relevante da interligação entre os mesmos [contratos]. (...) a citada agregação de preços (...) não terá lugar, caso não se verifique conexão objetiva e subjetiva [na definição acima indicada] entre os correspondentes atos e contratos (...).”

Aqui chegados, e sintetizando, é adequado concluir que, para os efeitos do desígnio normativo inscrito no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, são sinais fortes do relacionamento entre atos e contratos, passíveis de legitimar a eventual e referida contabilização agregada de preços contratuais, a conexão objetiva, subjetiva e teleológica entre instrumentos contratuais concretamente considerados, constituindo, ainda, a complementaridade das prestações a estas correspondentes sintoma relevante da interligação entre os mesmos [contratos].”

O caso concreto

Tendo presente a enunciada jurisprudência do Tribunal de Contas, cabe pois indagar se os contratos em apreço se mostram relacionados entre si e, por via disso, se os mesmos se encontram ou não sujeitos a fiscalização prévia daquele tribunal.

Conforme enquadramento factual efetuado, em causa está um conjunto de empreitadas promovidas pelo município com vista à beneficiação de arruamentos nas freguesias e cuja execução será financiada através da contração de um empréstimo a médio e longo prazo, no valor de até 860.000€

Nada se diz quanto à identificação de cada um dos adjudicatários, nem quanto à data da respetiva assinatura, embora a circunstância de tais contratos estarem dependentes do mesmo financiamento milite a favor da simultaneidade de lançamento das respetivas empreitadas.

Sem prejuízo de tal informação não ter sido disponibilizada, cabe notar que, de acordo com entendimento do Tribunal de Contas, mais do que uma mera conexão subjetiva e temporal materializada na eventual identidade das partes outorgantes e nas datas da correspondente celebração, impõe-se, que entre tais contratos ocorra *”a indispensável conexão objetiva, material e relevante, traduzível na necessária ligação entre os respetivos objetos”*.

Ora, no caso vertente, afigura-se-nos que tal conexão objetiva se verifica porquanto em causa estão prestações integráveis no mesmo tipo (empreitadas de obras públicas) e com uma finalidade comum, ou seja, a beneficiação de arruamentos das freguesias do concelho.

Acresce que o facto de o financiamento da execução de tais empreitadas estar dependente da contração de um único empréstimo permite a nosso ver associá-las a uma estratégia comum, constituindo por isso, um relevante sinal da interligação dos respetivos contratos, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 45.º da LOPTC.

Como é sabido, de acordo com o Regime Financeiro das Autarquias Locais⁵, os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, sendo estes obrigatoriamente identificados no respetivo contrato de empréstimo, e, caso ultrapassem 10 % das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.

Neste sentido, a circunstância de tais contratos estarem associados à contração de um empréstimo que, necessariamente, discrimina os investimentos em presença e que porventura foram objeto de discussão e autorização prévia pela assembleia municipal, permite, a nosso ver, aferir da verificação de um relacionamento entre eles nos termos preconizados pela jurisprudência do Tribunal de Contas.

Conclusão

Em resposta à questão colocada, conclui-se que existe uma conexão objetiva e teleológica entre os contratos em apreço, que estando relacionados entre si, implica que o respetivo valor seja globalmente considerado para efeitos da sua sujeição a fiscalização prévia do tribunal de contas, nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.

A consideração superior,

⁵ Cf. Artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação