

Da necessidade de cabimentação de despesa para aprovação de programa de concurso e caderno de encargos

Pelo Senhor Vice-Presidente do Município consulente é solicitada a pronúncia da CCDR-N sobre a necessidade de cabimentação de despesa para aprovação de programa de concurso e caderno de encargos antes da abertura de concurso.

Em concreto pretende-se esclarecer se” limitando-se uma decisão municipal a aprovar o programa de concurso e o caderno de encargos, sem determinar a abertura do procedimento, carece tal decisão de prévia cabimentação de despesa ou pode tal cabimentação ser relegada para o momento em que venha a ser determinada a abertura do procedimento de contratação?”

Cumprе, pois, informar:

Determina o n.º 2 do artigo 40.º do Código dos Contratos Públicos [1] (C.C.P.) que as peças de qualquer procedimento de contratação pública são aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar.

O que, desde logo, significa que tal aprovação pressupõe, naturalmente, uma decisão de contratar. Com efeito, não faria sentido aprovar as peças de um procedimento contratual sem que previamente tivesse sido tomada uma decisão legitimadora do início desse procedimento.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 36.º do C.C.P. “o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última”.

A decisão de contratar é, pois, um ato jurídico, unilateral, pelo qual, constatada a necessidade ou a conveniência de adquirir certos bens ou serviços, o órgão com competência para comprometer a entidade adjudicante – financeiramente, se houver lugar ao pagamento de um preço pela entidade adjudicante ou para a celebração do contrato, caso não haja lugar a qualquer pagamento – decide abrir um procedimento para determinar com quem e em que condições será celebrado o correspondente contrato.

Salienta-se, porém, que a decisão de contratar não tem que cingir-se à simples manifestação, pela entidade adjudicante, da necessidade ou vontade de adquirir bens ou serviços, encontrando-se, não raras vezes, como expressamente se afirma no citado n.º I do artigo 36.º, antes de tudo o mais, implícita na autorização para a realização da despesa e pode incluir, igualmente, não só a decisão relativa à modalidade procedimental a adotar, mas também a aprovação das respetivas peças ou de algumas delas, a designação dos membros do júri, etc. [2]

Ora, conforme decorre, aliás, da associação que é feita no n.º I do artigo 36.º do C.C.P. entre a decisão de contratar e a competência para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, envolvendo a decisão de contratar a realização de uma despesa, revela-se necessário garantir a respetiva disponibilidade orçamental.

Na verdade, no processo de realização da despesa pública, a sua autorização pressupõe que se verifique, não só a sua conformidade legal como a respetiva regularidade financeira, dependendo esta, como é sabido, da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa (cf. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).

Por conseguinte, previamente à decisão de autorizar a despesa terá que assegurar-se a respetiva dotação orçamental [3], devendo para tanto os serviços municipais adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis (cf. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).

O que fica dito permite-nos, assim, afirmar que, embora, do ponto de vista da contratação pública, até à abertura do procedimento em sentido estrito - ou seja, até à publicação do anúncio ou do convite à apresentação de propostas, no caso do ajuste direto – com a decisão de contratar, nas suas várias formulações, estejamos ainda numa fase pré-concorrencial[4], numa ótica financeira e de tesouraria, essa decisão sempre implicará um registo de cabimento prévio, dos respetivos encargos estimados.

Neste termos, e reportando-nos ao caso concreto, concluímos que:

- a) Nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 40.º e 36.º do C.C.P. a decisão em apreço de aprovação do programa de concurso e do caderno de encargos para a aquisição, entre outras, de uma máquina industrial, tem subjacente a decisão de contratar;
- b) Implicando esta decisão a realização de uma despesa, torna-se necessário assegurar, previamente, a sua regularidade financeira, a qual depende, como é sabido, da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na sua redação atualizada.

[2] Neste sentido vide “Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública”, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Almedina, pág.780.

[3] Em conformidade com o ponto 2.6.1. do POCAL, o cabimento corresponde à “cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa”.

[4] De acordo com a citada doutrina, enquanto a decisão de contratar “não for publicitada ou exteriorizada, carece de efeitos vinculativos para o seu autor ou terceiros”. Cf. Op. Cit. página 804.