



ACÓRDÃO N.º 2 /07 - 30.Mar-1.ªS/PL

## RECURSO ORDINÁRIO N.º 46/2006

(Decisão n.º 37/FP/2006-18.Out-SRM)

### SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. A cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional da Madeira e as Autarquias locais sedeadas naquela Região Autónoma encontra-se regulada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, ainda em vigor por força do n.º 2 do art. 64.º da Lei n.º 2/07, de 15 de Janeiro (nova Lei das Finanças Locais);
2. As formas e modalidades de cooperação técnica e financeiras possíveis entre a administração pública regional e as autarquias locais são, os contratos-programa, os protocolos e acordos de colaboração, os contratos de financiamento, e a concessão excepcional de auxílios, e só estas;
3. Por carência de suporte legal, a “Garantia de Financiamento”, subscrita pelo Secretário Regional do Plano e Finanças não pode ser aceite como modalidade de cooperação técnica e financeiras entre o Governo regional da Madeira e as autarquias locais sedeadas na Região Autónoma da Madeira;
4. Invocando a autarquia que a obra é financiada em 95% pelo Governo Regional e mostrando-se manifestamente insuficiente a verba prevista no respectivo contrato-programa (este só contempla 500.000,00 € para uma empreitada com o custo de 2.417.537,55 €, mais IVA), não existe real cabimento para a despesa emergente do contrato em causa nos autos.

Lisboa, 30 de Março de 2007.



ACÓRDÃO N.º 2/07-30.Mar.-1ª S/PL

## RECURSO ORDINÁRIO N.º 46/2006

(Decisão n.º 37/FP/2006-18.Out-SRM)

### ACÓRDÃO

1. Pela Decisão n.º 37/FP/2006-18.Out-SRM, foi recusado o visto ao contrato da empreitada de **“Construção da ligação do Caminho Municipal da Portela ao Caminho Municipal José Barreto – Camacha”**, celebrado entre o **Município de Santa Cruz** e a firma **“Avelino Farinha & Agrela, S.A”**, pelo preço de **2.417.537,55 €** mais IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a ausência de real cabimento orçamental, sobretudo para suportar os encargos emergentes da empreitada a pagar em 2007. Isto porque, sendo a empreitada financiada em 95% por verbas provenientes do orçamento regional, a Garantia de Financiamento n.º 2/2006, subscrita pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, em 5 de Setembro, *“está à margem do quadro legal da cooperação financeira previsto no art.º 7.º da Lei n.º 42/98 e no art.º 2.º DLR n.º 61/2005/M, cujas formas contempladas delimitam o campo de actuação da Administração Regional”*, a que acresce a dúvida ali expressa pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, *quando, depois de manifestar a intenção de inscrever na proposta de orçamento da RAM para 2007 o montante de € 1.888.500,00, alude à incerteza quanto à revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas para concluir não ser possível garantir, nesta data, que aquele valor será inscrito na sua totalidade, o que, adianta, poderá condicionar a execução do projecto.*



## Tribunal de Contas

---

2. Daquela Decisão recorreu o Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC) pedindo a reapreciação do processo e a concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 6 a 12 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde não formula conclusões e que assim se sintetizam:

Os contratos-programa inserem-se no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e as autarquias locais situadas na Região Autónoma da Madeira estabelecida pelo Decreto Legislativo Regional nº 6/2005/M, de 1 de Junho.

Os referidos contratos-programa têm um período de vigência de um ano, mas “caso a execução física da obra o justifique, o período de vigência do mesmo prorroga-se automaticamente”, como no caso do contrato-programa de 2006 em causa nos autos.

Quando o Governo Regional procede à assinatura dos contratos-programa com as autarquias, já assumiu a responsabilidade de financiamento em 95% do valor da obra contratada. E, porque os contratos-programa apenas têm por vigência, o ano da sua assinatura, uma vez que eles traduzem a execução do Orçamento Regional do ano em causa, surgem as declarações emitidas pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, em “nome da Região Autónoma da Madeira” (doc. 2) que representam a garantia de financiamento por parte do governo regional, em relação à execução financeira da obra contratada.

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto “*atenta a insuficiência dos instrumentos jurídicos capazes de garantirem o financiamento integral desta empreitada*”.



# Tribunal de Contas

---

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

## 4.1. Os factos

Foram os seguintes os factos relevantes apurados na Decisão posta em crise e que o recorrente não impugna:

- a) A celebração do contrato da empreitada agora submetido a fiscalização prévia foi precedida de concurso público, sujeito ao regime jurídico aprovado pelo DL n.º 59/99, de 2 de Março.
- b) A outorga do contrato remonta a 2 de Fevereiro de 2005, na sequência da qual foi, em 2 de Março de 2005, lavrado o auto de consignação dos trabalhos da empreitada, suspensos no dia imediatamente seguinte, «pelo prazo previsível de 7 meses, em virtude de o adjudicatário não poder iniciar os trabalhos, enquanto não forem resolvidos os problemas decorrentes da aquisição de terrenos para a execução da referida obra».
- c) Ainda não houve a retoma dos trabalhos, pelo que, como o prazo contratualmente acordado para a construção do referido caminho municipal é de 180 dias, se isso ocorrer no ano económico em curso, a execução física da empreitada dará lugar a encargos orçamentais em 2006 e 2007.
- d) No entanto, no Plano Plurianual de Investimentos do Município (PPI), os encargos emergentes do projecto relativo à empreitada encontram-se repartidos pelos anos de 2006, 2007 e 2008, existindo a promessa de que esse plano vai ser alterado no final do mês em curso, no sentido de o ajustar ao mencionado prazo de execução.
- e) Pelo orçamento camarário de 2006, foi prestada informação de cabimento de verba para uma despesa emergente de 500.000,00 €, por conta da dotação da



# Tribunal de Contas

---

rubrica C.E. 07.03.03.08 – Outras construções e infra-estruturas – Viação Rural.

- f) De acordo com o Município, o orçamento da Região Autónoma da Madeira comparticipa a execução da obra com uma verba que atinge 95% do seu custo total.
- g) A demonstração da referida comparticipação assenta, em grande parte, na Garantia de Financiamento n.º 2/2006, subscrita pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, em 5 de Setembro do corrente ano, a qual consagra um financiamento, até ao montante de 2.388.500,00 € distribuído da seguinte forma: ano 2006 – 500.000,00 € anos seguintes – 1.888.500,00 €
- h) Para 2006, foi apresentado o contrato-programa celebrado, em 21 de Abril de 2006, entre o Município de Santa Cruz e a Região Autónoma da Madeira, a prever que a participação financeira da Secretaria Regional do Plano e Finanças, na execução da obra referente ao contrato, não poderá exceder o montante de 500.000,00 €

## 4.2. Apreciando

Ao contrato em causa nos presentes autos foi recusado o visto por não estar garantida a necessária cobertura financeira, designadamente no ano de 2007.

Segundo a Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC) e como também resulta do requerimento de interposição do recurso (art. 14º), a empreitada em causa será financiada (paga) em 95% do seu custo total por comparticipação do orçamento da Região Autónoma da Madeira. E como prova da garantia deste financiamento a CMSC instruiu o contrato: (i) com um contrato-programa celebrado em 5 de Setembro de 2006 com o Governo Regional da Madeira, através da Secretaria Regional do Plano e Finanças, onde aquele garante no ano de 2006 e para a obra aqui em causa o montante de €500.000,00 (cláusula 4ª); e (ii) com a Garantia de



## Tribunal de Contas

---

Financiamento nº 2/2006 subscrita, na mesma data, pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, cujo nº 1 da Cláusula 3ª tem a seguinte redacção: “*A participação Financeira da Secretaria Regional do Plano e Finanças, contempla os encargos do Município de Santa Cruz, com a execução da obra prevista na presente garantia de financiamento, até ao montante de € 2.388.500,00, distribuído da seguinte forma:*

*: ano de 2006 – € 500.000,00*

*: anos seguintes – €1.888.500,00”.*

A decisão recorrida não considerou juridicamente válida a Garantia de Financiamento nº 2/2006 porquanto tal modalidade se não acha prevista no artº 2 do Decreto Legislativo Regional nº 6/2005/M, de 1 de Junho nem se insere na previsão do nº 3 do art. 7º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais então em vigor, hoje já revogada pela Lei nº 2/07, de 15 de Janeiro). Argumento a que acresce o esclarecimento prestado pela Secretaria Regional do Plano e Finanças, a instância da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (ofício processado a fls. 41 e 42 do processo de visto nº 12/05 – SRMTC), que é do seguinte teor: “*para o orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2007 ... é intenção do Governo Regional da Madeira inscrever o montante indicado na Garantia de Financiamento nº 2/2006, uma vez que o prazo de execução é de 180 dias. No entanto, face à incerteza quanto à revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, não nos é possível garantir, nesta data que aquele valor será inscrito na sua totalidade, o que poderá condicionar a execução do projecto”.*

Por sua vez, o recorrente no requerimento de interposição do recurso argumenta que “*quando o Governo Regional procede à assinatura dos Contratos-Programa, com as autarquias já assumiu a responsabilidade de financiamento em 95% do valor da obra contratada*” (art. 14º) e “*porque os Contratos-Programa têm a vigência de um ano, de acordo com o Orçamento da Região aprovado na Assembleia Legislativa Regional, que também tem a vigência do ano da sua execução*” (art. 23º) as declarações de garantia de financiamento “*são emitidas como complemento do Contrato-Programa que titula*” (art. 22º), pelo que “*não se verifica qualquer*



## Tribunal de Contas

---

*violação ou contradição legislativa entre esta declaração e o preceituado no art. 7º da Lei nº 42/98 e o próprio DLR nº 6/2005/M, antes pelo contrário” (art.28º).*

\*

A lei nº 42/98, de 6 de Agosto com as sucessivas alterações (Lei das Finanças Locais em vigor à data dos factos) estabelece no art. 7º, nº 1 como princípio definidor da cooperação financeira entre o Estado ou as Regiões Autónomas e os Municípios a proibição de atribuição, daqueles a estes, de subsídios ou participações financeiras qualquer que seja a forma que revistam, admitindo as exceções que consagrou nos 2 e 3. E para as Regiões Autónomas, atentas as suas especificidades, consagrou ainda a possibilidade de as respectivas Assembleias Legislativas poderem definir outras formas de cooperação técnica e financeira (nº 7).

A nova Lei das Finanças Locais, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro do corrente ano - Lei nº 2/07, de 15 de Janeiro - regula a cooperação técnica e financeira com as autarquias locais no art. 8º, mantendo nesta matéria, basicamente, o regime antes constante no art. 7º da Lei nº 42/98. A possibilidade de as assembleias legislativas das Regiões Autónomas poderem definir as formas de cooperação técnica e financeira com as suas autarquias locais vem agora prevista no nº 4 do art. 63º.

Foi ao abrigo do citado nº 7 do art. 7º e também do art. 36º da Lei nº 42/98 que foi publicado o Decreto Legislativo Regional nº 6/2005/M, de 1 de Junho (diploma a que, de agora em diante, pertencem os artigos citados sem indicação de diploma) e que, por força do nº 2 do art. 64º da Lei nº 2/07, de 15 de Janeiro, se mantém em vigor.

As formas e modalidades de cooperação técnica e financeiras possíveis entre a administração pública regional e as autarquias locais são, de acordo com o art. 2º, os



## Tribunal de Contas

---

contratos-programa, os protocolos e acordos de colaboração, os contratos de financiamento, e a concessão excepcional de auxílios.

Os contratos-programa, a modalidade em causa e que interessa à decisão do recurso, encontram-se regulamentados nos arts. 5º a 13º, merecendo especial referência, de entre eles, os artºs 9º, 10º e 12º.

O art. 9º estabelece o conteúdo dos contratos-programa que, para além das entidades outorgantes e do objecto, devem fixar o período de vigência (datas do início e termo), os direitos e obrigações das partes, os instrumentos financeiros utilizáveis e a responsabilidade, quantificada, de financiamento de cada uma das partes.

O art. 10º prevê a possibilidade de revisão dos contratos-programa quando ocorram alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias e a sua manutenção em vigor decidida através de Decreto Legislativo Regional.

O art. 12º permite que o Governo Regional possa suportar até 95% dos custos totais dos investimentos incluídos em contratos-programa, com exclusão das revisões de preços, trabalhos a mais, erros e omissões, despesas com a elaboração dos projectos e com a fiscalização das obras.

Perante este quadro legal a primeira conclusão a retirar é a de que as formas e modalidades de cooperação técnica e financeira entre o Governo Regional da Madeira e as autarquias locais ali sedeadas são as previstas no art. 2º e só essas. E aqui não se prevê a modalidade da “Garantia de Financiamento”.

Num quadro legal onde o princípio da cooperação financeira entre administração pública, central ou regional, e as autarquias locais é o da proibição da atribuição de subsídios, a norma do art. 2º tem que ser interpretada dentro dos seus precisos termos, sem possibilidade de estender a outras figuras ou modalidades a cooperação financeira da Administração Regional da Madeira com as suas autarquias locais.

Por isso, enquanto instrumento autónomo comprovativo da garantia de financiamento da empreitada em causa nos autos, não pode ser aceite.





## Tribunal de Contas

---

Diz o recorrente que a “Garantia de Financiamento nº 2/2006” é emitida como “complemento” do contrato-programa celebrado em 5 de Setembro de 2006.

Só que, também nesta óptica, a garantia não pode relevar.

Desde logo porque, para poder ser admitida essa complementaridade ela tinha que encontrar permissão nas normas legais que regulam os contratos-programa (os artºs 5º a 13º) e resultar do clausulado do próprio contrato-programa.

Ora, o art. 9º manda que os contratos-programa devem estabelecer e concretizar o objecto, ou seja as obras objecto de financiamento, o período de vigência do contrato-programa e a quantificação da responsabilidade financeira quer da autarquia quer do Governo Regional. Donde resulta que a cooperação financeira entre as partes outorgantes tem que estar rigorosamente definida e concretizada no contrato-programa, só sendo admitidas alterações em caso de ocorrência de circunstâncias anormais e imprevisíveis (art. 10º). Rigor que se impõe, repete-se, dado o carácter excepcional que assumem os contratos-programa no quadro da cooperação financeira e técnica.

Depois, porque o próprio clausulado do contrato-programa é exaustivo na regulação da cooperação técnica e financeira entre o Governo Regional e a Câmara Municipal de Santa Cruz, aliás em perfeita obediência ao art. 9ª, não remetendo, em qualquer das suas cláusulas, para outro instrumento questões a concretizar, precisar ou regular.

A “Garantia de Financiamento nº 2/2006” não pode, também, relevar porque, sendo uma declaração unilateral do Secretário Regional do Plano e Finanças que só a ele vincula, acaba por ser como anulada pela informação do Gabinete daquele membro do Governo Regional da Madeira veiculada pelo ofício nº SA/02013/06, de 9/10 processado a fls. 41 e 42 do processo de visto, de que não pode garantir a inscrição no Orçamento Regional de 2007 do valor em falta (€ 1.888.500,00) para total financiamento da empreitada em causa.



## Tribunal de Contas

---

Por estas razões e dentro do quadro legal do Decreto Legislativo Regional nº 6/2005/M, não relevando a “Garantia de Financiamento nº 2/2006”, a garantia de financiamento da obra de “Construção da Ligação do Caminho Municipal da Portela ao Caminho Municipal José Barreto – Camacha” tem que encontrar-se no âmbito do contrato-programa celebrado em 21/4/06, único instrumento legalmente válido para o efeito.

O que resulta da conjugação da cláusula 1ª (Objecto) com a cláusula 4ª (Instrumentos Financeiros e Responsabilidade de Financiamento) é que o apoio do Governo Regional da Madeira à Câmara Municipal de Santa Cruz para a “*Construção do C.M. entre José Barreto e a Portela – Camacha*” é de €500.00,00 e que “*caberá ao Município de Santa Cruz assegurar a participação financeira que complemente o financiamento dos investimentos previstos*” (nº 3 da cláusula 4ª).

A recorrente alega ainda que, nos termos do nº 2 da cláusula 2ª o contrato-programa em causa, porque a execução física da empreitada se prolongaria para o ano de 2007, era automaticamente prorrogado e assim estaria garantido o financiamento da empreitada em causa.

O nº 1 da referida cláusula fixa o período de vigência do contrato-programa com termo final em 31.12.2006. O nº 2 tem a seguinte redacção: “*caso a execução física da obra o justifique, o período de vigência deste contrato-programa, previsto no número anterior, é automaticamente prorrogado, mantendo-se em vigor enquanto não for processado e pago a totalidade da verba prevista neste contrato-programa*”.

O teor deste nº 2 não permite a interpretação pretendida pelo recorrente. Está ali claramente expresso que a prorrogação automática se refere e limita à “verba prevista neste contrato-programa”, ou seja na cláusula 4ª, que é, como já se referiu, de €500.000,00.

O que significa que se a execução da obra se prolongar para além de 31.12.2006 os €500.000,00 da comparticipação do Governo Regional continuam garantidos e são



# Tribunal de Contas

---

devidos. Só isto, e não que está garantida a comparticipação do Governo Regional para as importâncias em falta.

\*

Não podendo legalmente relevar a “Garantia de Financiamento nº 2/2006” por extravasar do disposto no Decreto Legislativo Regional nº 6/2005, de 1 de Junho, em especial no art. 2º, não estão garantidos os meios financeiros suficientes para suportar os encargos emergentes do contrato em causa, o mesmo é dizer que não há real cabimento orçamental para a despesa em causa nos autos.

Assim, bem andou a Decisão recorrida.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo na íntegra a Decisão recorrida e a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 30 de Março de 2007.

(Cons. Pinto Almeida - Relator)

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Consª. Helena Ferreira Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)