



DECISÃO N.º 1/2012 – SRATC

Processo n.º 106/2011

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de empreitada de construção do novo Centro de Saúde da Madalena*, celebrado a 02-12-2011, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Saúde, e a Somague - Ediçor, Engenharia, S.A., Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A., e Marques, S.A., em consórcio, pelo preço de € 10 330 000,00, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 18 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à observância da disciplina financeira aplicável aos contratos que envolvam encargos plurianuais.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1 relevam, ainda, os seguintes:
 - a) Pela Resolução do Conselho do Governo n.º 55/2011, de 27 de abril, foi autorizada a abertura do concurso público com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia, pelo preço base de € 10 340 000,00 e com o prazo máximo de 18 meses;
 - b) Por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 05-05-2011, foi autorizada a seguinte repartição de encargos por anos económicos:
 - Ano de 2011: € 1 000 414, 00
 - Ano de 2012: € 7 996 272, 00
 - Ano de 2013: € 2 997 714, 00
 - c) Pela Resolução do Conselho do Governo n.º 131/2011, de 10 de novembro, foi adjudicada a empreitada pelo valor de € 10 330 000,00 e prazo de execução de 18 meses, bem como autorizado que a correspondente despesa fosse suportada «por conta das verbas inscritas no Plano Regional e afectas ao Programa 15 – Desenvolvimento de Infra-Estruturas e do Sistema de Saúde, Projecto/Acção 15.1.2 – Centros de Saúde de Sta. Cruz da Graciosa, Madalena e Ponta Delgada»;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 1/2012 – SRATC (Processo n.º 106/2011)

d) O plano de pagamentos contratualizado é o seguinte:

Meses	Valor (€)	
	Mensal	Acumulado
1	337.435,61	337.435,61
2	268.949,49	606.385,10
3	427.871,26	1.034.256,36
4	613.941,29	1.648.197,65
5	687.510,09	2.335.707,74
6	515.264,99	2.850.972,73
7	476.917,76	3.327.890,49
8	688.885,63	4.016.776,12
9	874.085,23	4.890.861,35
10	541.991,43	5.432.852,79
11	494.642,69	5.927.495,48
12	679.629,38	6.607.124,87
13	689.223,47	7.296.348,34
14	882.531,84	8.178.880,18
15	784.219,20	8.927.099,38
16	517.473,80	9.444.573,18
17	491.615,69	9.936.188,87
18	393.811,13	10.330.000,00

e) Por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 07-12-2011, a repartição de encargos anteriormente autorizada sofreu a seguinte alteração:

- Ano de 2011: € 391 426, 00
- Ano de 2012: € 8 072 338, 00
- Ano de 2013: € 3 519 036, 00

f) Por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 12-01-2012, foi de novo alterada a repartição de encargos, como segue:

- Ano de 2012: € 6 875 894, 76
- Ano de 2013: € 5 106 905, 24

g) A construção do novo *Centro de Saúde da Madalena* consta das Orientações de Médio Prazo 2009-2012, aprovadas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 5/2009/A, de 6 de maio, as quais preveem no programa 15 – *Desenvolvimento de Infra-Estruturas e do Sistema de Saúde*, para 2012, um investimento global de € 18 800 000,00, com uma dotação no plano de € 15 000 000,00 e o restante proveniente de outros fundos;



- h) No Plano Regional Anual para 2012, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 6/2012/A, de 23 de janeiro, dentro do objetivo *Reforçar a Solidariedade e a Coesão Social* inclui-se, nas principais linhas de política sectorial a prosseguir na área da saúde, o início da empreitada de construção do novo Centro de Saúde da Madalena, constando da programação material a ação 15.1, com uma dotação de € 21 626 242,00, a distribuir pelos seguintes projetos:

Programação Material

15.1 Construção de Novas Infraestruturas

15.1.1 Unidades de Saúde

Projetos e construção de infraestruturas de apoio ao SRS.

15.1.2 Centros de Saúde de Sta. Cruz da Graciosa, Madalena e Ponta Delgada

Conclusão da empreitada do novo centro de saúde da Graciosa e arranque das empreitadas dos novos centros de saúde da Madalena e Ponta Delgada.

15.1.3 Centro de Radioterapia dos Açores

Encargos decorrentes da parceria público-privada.

15.1.6 Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira

Encargos decorrentes da parceria público-privada.

- i) Nos anexos ao Plano Regional Anual para 2012¹ o investimento previsto para os projetos de construção dos Centros de Saúde de Santa Cruz da Graciosa, Madalena e Ponta Delgada é de € 12 564 138,00;
- j) No mapa XI do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2012/A, de 13 de janeiro (ORAA para 2012), o montante das responsabilidades contratuais plurianuais da Secretaria Regional da Saúde, para os anos de 2012 e 2013, é o seguinte:
- Ano de 2012: € 16 788 729,00, dos quais € 8 779 957,00 estão afetos ao projeto da parceria público privada do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira;
 - Ano de 2013: € 10 812 714,00, dos quais € 7 815 000,00 estão afetos ao projeto da parceria público privada do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira.
- k) Na sequência da verificação preliminar do processo, questionou-se, entre outros aspetos, «em que medida o encargo decorrente da execução do contrato foi objeto de adequada previsão em programa plurianual, que evidencie a despesa total e a repartição por anos económicos, nos termos exigidos no artigo 4.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada em anexo à

¹ Cfr. Declaração de Retificação n.º 10/2012, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 27, de 07-02- 2012.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 1/2012 – SRATC (Processo n.º 106/2011)

Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro), bem como nos artigos 2.º, n.º 1, segunda parte, e 12.º, n.º 3, da Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 79/98, de 24 de novembro)»².

l) Em resposta, a entidade alegou que «o encargo foi objeto da adequada previsão em programa plurianual, designadamente no Mapa XI do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2012/A, de 13 de Janeiro (ORAA) que evidencia a despesa total estimada à data de apresentação do ORAA de 2012 e a sua repartição por anos económicos.»³.

m) Face ao teor da resposta, o processo foi de novo devolvido, para instrução complementar, porquanto⁴:

- O Plano Regional Anual para 2012, embora contemple a ação (15.1.2), não evidencia a despesa total prevista para essa mesma ação, nem prevê quaisquer encargos para os anos seguintes;
- Se se admitir, como é feito na resposta, que os encargos para 2013 estariam contemplados no Mapa XI do ORAA para 2012, verifica-se que o valor aí previsto, deduzido da despesa associada à parceria público privada, é inferior aos encargos decorrentes da execução do contrato de empreitada nesse ano.

n) Sobre o assunto, a entidade respondeu como segue⁵:

Relativamente ao Plano Anual Regional para 2012, designadamente ação 15.1.2, informa-se que a mesma comporta uma dotação de € 12.564.138,00, dos quais € 12.400.000,00 estão adstritos à classificação económica 08.01.01 c) – conforme se pode constatar no Anexo I ao presente ofício do qual resulta a existência de cabimento relativamente à verba de 2012.

No que se reporta aos encargos com anos seguintes, os mesmos estão efetivamente previstos no Mapa XI do ORAA para 2012. No entanto essa informação tem por base o facto – como referido nos esclarecimentos anteriores – de o referido Decreto Legislativo Regional (Plano e Orçamento) ter sido aprovado pela Assembleia Legislativa em 30 de Novembro de 2011.

Nesta medida, uma vez que o orçamento foi aprovado em data anterior à própria celebração do contrato de empreitada objeto do presente processo (02.12.2011) e à informação da repartição de encargos utilizada, os encargos previstos no Orçamento reportam-se à informação de cabimento e repartição de encargos prestada inicialmente (em 05.05.2011, conforme ofício Sai-DROT/2011/921/MF junto ao processo de fiscalização prévia) e onde consta o valor de € 2.997.714,00 para 2013, que adicionados ao valor previsto para a PPP no montante de € 7.815.000,00 perfaz o valor previsto para a SRoS de € 10.812.714,00, constante do Mapa XI.

² Ofício n.º 101-UAT I, de 16-01-2012.

³ Ofício n.º GSR-Sai/2012/43, de 20-01-2012.

⁴ Ofício n.º 162-UAT I, de 26-01-2012.

⁵ Ofício n.º GSR-Sai/2012/11, de 09-02-2012.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 1/2012 – SRATC (Processo n.º 106/2011)

4. Tal como resulta da matéria de facto, o *contrato de empreitada de construção do novo Centro de Saúde da Madalena* foi celebrado em 2011 e envolve encargos orçamentais nos dois anos económicos seguintes.

No início do procedimento, o Vice-Presidente do Governo autorizou a repartição de encargos por anos económicos.

Essa autorização tem o sentido de vincular o Governo a inscrever a dotação necessária na proposta de orçamento e em adequado programa plurianual que evidencie a despesa total e a sua repartição por anos económicos⁶.

É o que resulta do n.º 3 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental⁷ e dos artigos 2.º, n.º 1, parte final, e 12.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores⁸.

O n.º 3 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental dispõe que «[o]s orçamentos integram os programas, medidas e projectos ou actividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes».

O n.º 1 do artigo 2.º Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores dispõe que «[o] Orçamento da Região Autónoma dos Açores é anual, sem prejuízo de, por razões de racionalidade económica ou por exigências da política de desenvolvimento regional, poderem nele ser integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais», e o n.º 3 do artigo 12.º da mesma Lei acrescenta, sobre a estrutura dos mapas orçamentais, que «[o] mapa IX deve apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a administração pública regional pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas».

⁶ Sobre o assunto, *cfr.*, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 6/00, de 14-03-2000, proferido no Recurso Ordinário n.º 3/00, in *Colectânea de Acórdãos 1999/2000*, Lisboa, 2000, pp. 115 e ss.

⁷ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

⁸ Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, alterada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de outubro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 1/2012 – SRATC (Processo n.º 106/2011)

Importa, assim, verificar em que medida foi cumprida esta exigência legal relativa à programação plurianual da despesa.

O Plano Regional Anual para 2012 prevê a ação (15.1.2, que inclui a construção dos Centros de Saúde de Santa Cruz da Graciosa, Madalena e Ponta Delgada) com uma dotação, para esse ano, de € 12 564 138,00.

Mas a ação não está integrada em qualquer programa plurianual que identifique a despesa total e a respetiva repartição por anos económicos.

Em contraditório, foi alegado que a exigência legal relativa à programação plurianual da despesa se satisfaz com a previsão do respetivo encargo no mapa XI do orçamento da Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2012/A, de 13 de janeiro.

O mencionado mapa identifica o escalonamento plurianual das despesas, por departamento regional. Com exceção dos projetos relativos à concessão rodoviária em regime de SCUT (Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos) e à parceria público privada relativa ao Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira (Secretaria Regional da Saúde), não são especificados quaisquer outros. Por outro lado, o valor dos encargos previstos para a Secretaria Regional da Saúde em 2013, quando deduzido da despesa associada à parceria público privada, é inferior ao plano de pagamentos que decorre da execução do contrato de empreitada nesse ano⁹.

Donde se conclui que o encargo emergente do contrato não tem cabimento em programa plurianual, quer por não se encontrar especificado no referido mapa quer, em qualquer caso, por a dotação disponível ser insuficiente para cobrir o encargo assumido para 2013.

5. Já no decurso de 2012, foi autorizada, por despacho do Vice-Presidente do Governo, nova repartição de encargos, consentânea com o plano de pagamentos contratualizado.

O ato de autorização de repartição de encargos por anos económicos permite, designadamente, a abertura do procedimento pré-contratual quando ainda não está em vigor o orça-

⁹ Prevê-se, para 2013, uma dotação de € 10 812 714,00, sendo o montante de € 7 815 000,00 destinado à parceria público privada relativa ao Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 1/2012 – SRATC (Processo n.º 106/2011)

mento por onde a despesa será paga¹⁰, vinculando o Governo a, como se disse, inscrever a dotação necessária no orçamento seguinte ou em programa plurianual. Não se trata de um mecanismo que substitua a inscrição em programa plurianual ou que possa visar alterar os documentos previsionais aprovados pela Assembleia Legislativa no uso da sua competência exclusiva (n.º 1 do artigo 232.º da Constituição e das alíneas *b*) e *c*) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores).

6. Em conclusão, a despesa com o *contrato de empreitada de construção do novo Centro de Saúde da Madalena*, envolvendo encargos em 2012 e 2013, não foi objeto de adequada programação plurianual, nos termos exigidos no artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental e nos artigos 2.º, n.º 1, parte final, e 12.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores.

As normas preteridas têm a natureza de normas financeiras¹¹.

A violação direta de normas financeiras constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da segunda parte da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto ao contrato em referência.

Emolumentos: € 20,60.

Notifique-se.

¹⁰ N.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, aplicado à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio, e artigo 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2012/A, de 17 de fevereiro.

¹¹ Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *ob cit*, pp. 97-99.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 28 de Setembro de 2012

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Maurício Bedo)

Fui presente

A representante do Ministério Público

(Joana Marques Vidal)