

DECISÃO N.º

01 2023



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Data: 09/03/2023
Processo: 6/2023

Relatora: Juíza Conselheira Cristina Flora

DESCRITORES: FISCALIZAÇÃO PRÉVIA — RECUSA DE VISTO — CONTRATO DE APROVISIONAMENTO — AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – CABIMENTO ORÇAMENTAL – LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA)

SUMÁRIO

A ausência de cabimentos e de compromissos prévios à data da assunção dos encargos contratualizados, implica a violação de normas financeiras, o que constitui fundamento da recusa de visto, à luz da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

I – Relatório

- 1) **A UNIDADE DE SAÚDE DA ILHA DE SANTA MARIA** remeteu, em 11-01-2023, para efeitos de fiscalização prévia, a nota de encomenda ECF 2022/2037, dirigida à empresa fornecedora “Precise, S.A.”, com data de 31-08-2022, com a descrição «STRH - Contratação outros serviços médicos» pelo preço de 109 204,50 euros, em regime de isenção de IVA.
- 2) A nota de encomenda surge ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento, datado de 01-04-2022, relativo à prestação de serviços médicos às Unidades de Saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde celebrado entre a SECRETARIA REGIONAL DA SAÚDE E DESPORTO e a sociedade “PRECISE, S.A.”, homologado pela Portaria n.º 993/2022, de 1 de julho, que obriga as Unidades de Saúde de Ilha a contratar nos seus termos, encontrando-se abrangida pelo âmbito objetivo da fiscalização prévia, nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- 3) Em 27-07-2022, o Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria deliberou autorizar «a proposta para que se contrate a empresa Precise durante 5 meses com início a 1 de agosto de 2022 e termino a 31 de dezembro de 2022».
- 4) A execução material do contrato iniciou-se em 01-08-2022, porém, o respetivo cabimento apenas foi efetuado a 26-08-2022, e o compromisso foi assumido em 31-08-2022.
- 5) A nota de encomenda foi objeto de devolução administrativa à Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, na sequência da análise feita pela Unidade de Apoio Técnico I da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, confrontando-a com questões de legalidade e solicitando a prestação de esclarecimentos e a junção de documentos necessários à tomada de decisão, ao abrigo do disposto no artigo 82.º, n.º 1, da LOPTC.
- 6) Na sequência da devolução administrativa e esclarecimentos obtidos foi elaborado o Relatório datado de 17/02/2023, com dúvidas quanto à concessão ou recusa de visto, nos termos do disposto no artigo 44.º, da LOPTC.
- 7) Foi dada vista ao Ministério Público e aos assessores, nos termos e para efeitos do artigo 105.º, n.º 2, da LOPTC.
- 8) Em sessão ordinária semanal, com a assistência do Ministério Público e a participação dos assessores, cumpre apreciar e decidir nos termos do artigo 105.º, n.º 1, ex vi artigo 106.º, n.º 1, ambos da LOPTC.

II – Fundamentação fáctica

II.1. Factos Provados

- g) Dão-se como assentes, por provados, os seguintes factos relevantes para a decisão:
- a) Foi celebrado o «Contrato público de aprovisionamento relativo à prestação de serviços médicos às Unidades de Saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde», entre a Secretaria Regional da Saúde e Desporto e a empresa Precise, S.A.¹, em 06-04-2022, homologado pela Portaria n.º 993/2022, publicada em Jornal Oficial, II série, n.º 125, de 1 de julho, no âmbito do qual foram celebrados vários contratos de prestação de serviços, cujo valor no seu conjunto excede o limite previsto no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.
 - b) Na alínea c) do n.º 1 da cláusula segunda do «Contrato público de aprovisionamento relativo à prestação de serviços médicos às Unidades de Saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde», está previsto que a Precise se obriga, perante o contraente público, a «celebrar contratos nas condições estabelecidas no CPA, à medida que as entidades adquirentes o requeiram, apresentando proposta a todos os ajustes diretos efetuados ao abrigo do disposto no artigo 258.º do CCP)».
 - c) O Serviço de Aprovisionamento da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria apresentou uma informação, datada de 27-07-2022, a propor a:
 - «aquisição de serviços médicos para a Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, de agosto a dezembro de 2022 (5 meses)».
 - d) A informação do Serviço de Aprovisionamento, referida na alínea anterior, propunha, para além do mais, todos os procedimentos concursais necessários a desenvolver para a aquisição de serviços, nos termos do balizado pelo contrato público de aprovisionamento e do CCP.
 - e) No ponto 1.2 dessa informação, consta o seguinte:

¹ Esta empresa foi transformada em sociedade por quotas em 2021, passando a adotar a firma Precise, L.^{da} – cf. insc. 8, de 29-04-2021, da matrícula da empresa, pelo que se entende que as referências feitas à Precise, S.A., e à Precise, L.^{da}, se referem à mesma empresa.

«Se a presente proposta merecer despacho de autorização, proceder-se-á, de imediato, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, ao registo do cabimento prévio relativo ao encargo atrás referido [109 204,50 euros]».

- f) Por deliberação de 27-07-2022, o Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria:

«autoriza a proposta para que se contrate a empresa Precise durante 5 meses com início a 1 de agosto de 2022 e termino a 31 de dezembro de 2022, no valor de 109 204,50€, para prestação de serviços médicos na USISMA, no âmbito do CPA».

- g) Foi efetuado o cabimento da despesa, vertido no documento com a descrição PDC N.º 8/2022, no montante de 109 204,50 euros, em 26-08-2022.
- h) Foi registado o compromisso com o n.º 6363, no montante de 109 204,50 euros, em 31-08-2022.
- i) A 31-08-2022 foi, também, emitida a nota de encomenda ECF 2022/2037, dirigida à empresa fornecedora Precise, S.A., com a descrição «STRH - Contratação outros serviços médicos» pelo preço de 109 204,50 euros, em regime de isenção de IVA.
- j) O Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria deliberou, em 14-09-2022, autorizar:

«a proposta para que se contrate a empresa Precise durante 5 meses com início a 1 de agosto de 2022 e termino a 31 de dezembro de 2022, no valor de 109 204,50€, para prestação de serviços médicos na USISMA, no âmbito do CPA»².

- k) Foi remetido, pelo Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, convite à Precise, a 27-09-2022.
- l) Foi apresentada proposta pela Precise, a 29-09-2022.
- m) A despesa foi autorizada por deliberação do Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, de 14-12-2022, nos seguintes termos:

«autorização da despesa (...) ECF n.º 2022/2037 no valor de 109.204,50€ à Precise SA, uma vez que as autorizações da SRSD [Secretaria Regional da Saúde e Desporto] e da SRFAP [Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública] são de 26 de outubro e 5 de dezembro, respetivamente, com o conhecimento da USISMA a 7 de dezembro de 2022. O contrato celebrado produz efeitos a 1 de agosto de 2022».

² Em termos idênticos aos da deliberação de 27-07-2022, referida na alínea f).

- n) Em sede de devolução administrativa, pela Unidade de Apoio Técnico I da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, foi solicitado à Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria que se pronunciasse, entre outros elementos:
- a. Sobre como entende válida a deliberação do Conselho de Administração que aprovou o início do procedimento, de 27-07-2022 (cf. ata n.º 36/2022), sustentada na informação subscrita pelo Serviço de Aprovisionamento, de 27-07-2022, quando não tinha dotação orçamental na rubrica adequada, o que não permitia a preparação de documentação financeira de suporte dos encargos previsíveis com o presente contrato, tendo presente o disposto no artigo 18.º da Lei n.º 78/98, de 24 de novembro;
 - b. Que se pronunciasse sobre a legalidade do início da execução material da prestação de serviços em causa, a 01-08-2022, sem que se verificasse, da documentação remetida, a existência dos seguintes elementos prévios:
 - i. Decisão de adjudicação do Conselho de Administração;
 - ii) Demonstração da existência de dotação orçamental na rubrica adequada resultante da informação cabimento;
 - iii) Informação compromisso;
 - iv) Mapa de fundos disponíveis;
 - v) Informação de controlo dos fundos disponíveis;
 - vi) Emissão de nota de encomenda.
 - o) Em resposta, o Presidente da do Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, informou o seguinte:

«Em abono da verdade, teoricamente, a USI Santa Maria tinha dotação orçamental. No entanto, parte da verba na rubrica adequada encontrava-se cativa, devido à obrigatoriedade de cativação de verba no contexto da utilização condicionada das dotações orçamentais, inscrita no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, havendo também necessidade de adequação de dotação disponível entre rubricas.

Assim, foi necessário proceder ao pedido de descativação da verba a 21 de julho de 2022, altura em que estavam reunidas as condições orçamentais para realizar este pedido, e proceder à respetiva alteração orçamental. A avaliação deste processo pela SRSD e pela SRFAP foi demorada e culminou com a respetiva autorização pela SRFAP, apenas a 8 de setembro de 2022.

Considerando que os serviços médicos prestados à população são urgentes e inadiáveis, a demora dos processos administrativos não é compatível com as necessidades da área da saúde. Salvo melhor opinião, será necessário “muscular” a administração pública regional para que se torne mais eficiente e responda de forma adequada às exigências da sociedade, cada vez mais complexa.

Avaliando os constrangimentos descritos a deliberação assentou em garantir o direito ao acesso a cuidados de saúde urgentes e emergentes, por parte da população, pois a única solução seria fechar o Serviço de Urgência, numa ilha sem hospital, em que a USI Santa Maria é a única instituição de saúde.»

(...)

«Tal como descrito no ponto 5 [nos termos acima transcritos], a USI Santa Maria estava em condições teóricas de honrar com as premissas descritas, no entanto, pela morosidade administrativa não foi possível realizar a documentação referida uma vez que as autorizações da SRSD e SRFPAP só foram rececionadas a 8 de setembro (alteração orçamental), criando condições orçamentais, após esta data, para a cabimentação, e a 7 de dezembro 2022 (autorização para aquisição de serviços médicos), criando condições para os restantes pontos, com efeitos a 1 de agosto de 2022.

Uma vez mais foi imperativo garantir o direito ao acesso a cuidados de saúde urgentes e emergentes, por parte da população, pois a única solução seria fechar o Serviço de Urgência, numa ilha sem hospital, em que a USI Santa Maria é a única instituição de saúde.»

II.2. Factos Não Provados

Não existem factos não provados que relevem para a decisão.

II.3. Motivação da Matéria de facto

No que respeita à matéria de facto dada como provada o juízo probatório fundou-se na prova documental apresentada pelo requerente e que se encontra junta ao processo, bem como nas informações prestadas em sede de devolução administrativa, sendo certo que cabe às entidades fiscalizadas o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para a obtenção de visto, face ao disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.

III – Fundamentação jurídica

- 10) A questão que importa apreciar e decidir consiste em aferir se, *in casu*, se verifica o fundamento da recusa de visto previsto na alínea b), do n.º 3, do artigo 44.º da LOPTC, relativamente ao contrato submetido à fiscalização prévia, considerando que a sua execução material se iniciou em momento anterior à existência de cabimento e de assunção do respetivo compromisso. Vejamos.
- 11) Conforme resulta da matéria de facto dada como provada, em 27-07-2022, o Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria deliberou, autorizar «a proposta para que se contrate a empresa Precise durante 5 meses com início a 1 de agosto de 2022 e termino a 31 de dezembro de 2022», não tendo demonstrado o desenvolvimento de quaisquer diligências procedimentais imediatas.
- 12) Subsequentemente foi emitida a nota de encomenda ECF 2022/2037, datada de 31-08-2022, relativa à prestação de serviços médicos, com efeitos entre 01-08-2022 e 31-12-2022, pelo valor de 109 204,50 euros, em regime de isenção de IVA.
- 13) Essa nota de encomenda surge ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento, datado de 01-04-2022, relativo à prestação de serviços médicos às unidades de saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde celebrado entre a SECRETARIA REGIONAL DA SAÚDE E DESPORTO e a sociedade “PRECISE, S.A.”, homologado pela Portaria n.º 993/2022, de 1 de julho que obriga as Unidades de Saúde de Ilha a contratar nos seus termos, e está relacionada com outros contratos, cujo valor no seu conjunto excede o limite previsto no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.
- 14) A nota de encomenda foi apresentada pela Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia.
- 15) Desta factualidade resulta que, pese embora os efeitos materiais do contrato tenham tido o seu início em 01-08-2022, essa contratação apenas foi objeto de algum tipo de formalização pela nota de encomenda ECF 2022/2037, dirigida à empresa Precise, com data de 31-08-2022.
- 16) Sucede que, iniciando-se a execução material do contrato em 01-08-2022, deveria existir, em data anterior, o respetivo cabimento e assunção de compromisso, o que não se verifica no caso em apreço.
- 17) Efetivamente, o respetivo cabimento da despesa no montante de 109 240,50 euros, apenas foi registado a 26-08-2022, o compromisso n.º 6363 assumido em 31-08-2022, e a despesa

decorrente dessa contratação foi autorizada por deliberação do Conselho de Administração da Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, datada de 14-12-2022.

18) Questionada sobre o assunto, a USISMA informou que:

«teoricamente, a USI Santa Maria tinha dotação orçamental. No entanto, parte da verba na rubrica adequada encontrava-se cativa, devido à obrigatoriedade de cativação de verba no contexto da utilização condicionada das dotações orçamentais, inscrita no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, havendo também necessidade de adequação de dotação disponível entre rubricas.»

19) E ainda informou que:

«Assim, foi necessário proceder ao pedido de descativação da verba a 21 de julho de 2022, altura em que estavam reunidas as condições orçamentais para realizar este pedido, e proceder à respetiva alteração orçamental. A avaliação deste processo pela SRSD e pela SRFAP foi demorada e culminou com a respetiva autorização pela SRFAP, apenas a 8 de setembro de 2022.»

20) Compreendendo-se as restrições orçamentais que são impostas a este tipo de entidades, bem como as especificidades dos serviços médicos em questão, facto é que a despesa não foi cabimentada, nem comprometida, antes da execução material da prestação de serviços.

21) E que a autorização para a descativação de verba pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública ocorreu a 08-09-2022, data posterior à informação do Serviço de Aprovisionamento da USISMA, que indicava que o cabimento seria feito imediatamente após a aprovação da mesma (27-07-2022) e data posterior ao documento de cabimentação de verba por parte da USISMA (26-08-2022).

22) Face a esta factualidade assumida pela entidade fiscalizada, verifica-se que não foi apresentada a documentação financeira de suporte dos encargos da presente contratação, nomeadamente o documento demonstrativo do cabimento prévio, e ainda os comprovativos extraídos do sistema informático de apoio à execução orçamental do registo dos compromissos, com evidência da respetiva numeração e data de registo, assim como o mapa de fundos disponíveis, extraído do sistema informático, que tivesse suportado a inscrição dos compromissos em causa, válidos à data do início da prestação de serviço.

- 23) Verifica-se que no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que contém as normais legais de desenvolvimento do regime da administração financeira do Estado³, se prevê que:
- Para a assunção de compromissos, devem os serviços e organismos adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis.
- 24) Sendo que o artigo 22.º desse Decreto-Lei n.º 155/92 prevê os seguintes requisitos gerais para a autorização de despesas:
- 1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:
- a) Conformidade legal;
- b) Regularidade financeira;
- c) Economia, eficiência e eficácia.
- 2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.
- 3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.
- 25) E, nos termos do artigo 3.º, alínea a), da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, constituem compromissos:
- as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições.
- 26) Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (artigo 5.º, n.º 1, da LCPA), ou seja, as verbas disponíveis a muito curto prazo (artigo 3.º, alínea f), da LCPA).
- 27) Para tal, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, até ao 5.º dia útil de cada mês, devem as entidades determinar os fundos disponíveis de acordo com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (diploma que visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da LCPA, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação).
- 28) Nesse sentido, as entidades devem obrigatoriamente estar dotadas de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os

³ Que é aplicável à Região Autónoma dos Açores com as adaptações previstas no Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio.

pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (artigo 5.º, n.º 2, da LCPA).

29) De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 5.º da LCPA:

3-Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos.

30) Por fim, a autorização para a assunção da despesa é sempre precedida pela verificação da sua conformidade legal, nos termos da lei (artigo 5.º, n.º 4, da LCPA), tal como também está previsto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

31) Estas previsões são reforçadas pelo n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2022, de 21 de junho, que prevê que:

Sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:

- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

32) O incumprimento destas regras faz os responsáveis pela assunção de compromissos desconformes incorrer em responsabilidade pessoal e solidária face aos agentes económicos pelos danos por estes incorridos (artigo 9.º, n.º 3, da LCPA), para além da responsabilidade decorrente do artigo 11.º da LCPA.

33) Atendendo às especificidades da legislação regional, também é de notar que a entidade fiscalizada incumpriu com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, que dispõe, no seu artigo 18.º, que:

Artigo 18.º

Execução do orçamento das despesas

1 - As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efetuadas ao abrigo do artigo 20.º.

2 - Nenhuma despesa pode ser efetuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tenha cabimento no correspondente

crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas por lei.

3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

4 - Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores.

- 34) Conforme se decidiu no Acórdão deste Tribunal n.º 34/13, de 17 de dezembro, 1.ª S/SS, «(...) nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental».
- 35) Assim, em consequência, a entidade violou as normas financeiras *supra* referidas. Dispõe a alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que «constitui fundamento de recusa de visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: (...) b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; (...)».
- 36) A ausência de demonstração da documentação financeira de suporte dos encargos da presente contratação, nomeadamente, a ausência de cabimento e de compromisso prévios à data da assunção dos encargos contratualizados, implica a violação de normas financeiras o que constitui fundamento da recusa de visto, à luz da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

IV – Decisão

Face ao exposto, a Juíza da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, decide recusar o visto à nota de encomenda objeto de fiscalização prévia, relativa à prestação de serviços médicos à Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria, com fundamento no disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

São devidos emolumentos em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril).

Após as notificações, que devem atender ao disposto no n.º 2 do artigo 85.º da LOPTC, e, oportunamente, divulgue-se na Intranet e no sítio do tribunal na Internet.

D.N.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 9 de março de 2023.

A Juíza Conselheira,

(Cristina Flora)