



Acórdão n.º 10/2015-7.JUL-1ª.S/SS

Processo n.º 403/2015

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. A Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P. (ARSLVT) remeteu para fiscalização prévia um contrato de aquisição de bens, outorgado entre esta entidade e a sociedade EDNI – Empresa Distribuidora de Material Informático, Lda., no valor de € 776.591,36 (s/IVA), relativo à aquisição de equipamento informático Thinclients.
2. À ARSLVT foram suscitados esclarecimentos sobre o procedimento concursal, tendo a mesma respondido nos termos referidos infra.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Relevam para a decisão os seguintes factos evidenciados por documentos constantes do processo:

3. A ARSLVT remeteu para fiscalização prévia um contrato de aquisição de bens, outorgado entre a ARSLVT e a sociedade EDNI – Empresa Distribuidora de Material Informático, Lda., no valor de € 776.591,36



Tribunal de Contas

(s/IVA), celebrado em 7 de Novembro de 2014, relativo a equipamento informático Thinclients.

4. O contrato em causa foi outorgado na sequência de uma decisão de contratar tomada pelo Conselho de Administração dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) em 26.06.2014, no âmbito da sua atribuição de centralização da aquisição de bens na área da saúde;
5. Na deliberação referida no ponto anterior, o Conselho de Administração dos SPMS deliberou, por unanimidade, autorizar a abertura de um procedimento por concurso público, publicado no DR, II Série, n.º 122, de 27.06.2014, tendo o preço base do procedimento centralizado sido fixado em € 1.285.190,00.
6. Previamente à decisão de contratar, os SPMS, solicitaram autorização para a aquisição de thinclients e computadores e periféricos genéricos através de procedimento de aquisição direta, ou seja, fora do Acordo Quadro de Equipamento Informático vigente, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.
7. A autorização referida foi concedida por despacho concordante da Secretária de Estado do Tesouro, de 23.06.2014, exarado na proposta feita nos seguintes termos:
 - i. *Poderá ser concedida a autorização para que o ato de contratação dos thinclients, no valor de Eur 448.720,00, decorra à margem do AQ-EI; e*
 - ii. *Não deverá ser concedida a autorização pretendida para aquisição dos PC e respetivos periféricos a que se refere o pedido no valor de Eur 836.470,00.*



8. Por deliberação do Conselho de Administração dos SPMS, foi ratificada a decisão de adjudicação, no valor global de € 988.104,36 (s/IVA), sendo que o valor adjudicado à ARSLVT foi de € 776.591,36 (retificado por despacho do vogal do Conselho de Administração dos SPMS de 26.01.2015);
9. Face ao facto do despacho da Secretária de Estado do Tesouro, acima referido, ter autorizado o excecionamento de apenas parte da despesa em causa foi a ARSLVT, por três vezes, convidada a prestar esclarecimentos sobre o equipamento e respetiva despesa, relativos ao contrato em apreço, que efetivamente se encontravam excecionados.
10. Em resposta ao solicitado e referido no ponto anterior, a ARSLVT veio informar o seguinte:
- (...) não foi proferido despacho autorizador da despesa relativa ao montante de € 836.470,00.*
- (...) Tal como referido pelo ofício da ARSLVT com ref^o n.º 8683/CD-SEC/2015, de 21.05.2015, a autorização de excecionamento proferida pela Senhora Secretária de Estado do Tesouro abrange 4520 Equipamentos Virtual Desktop e 181 Discos Externos 2TB com entrada LAN (NAS), que constituem apenas uma parte do objeto do contrato adjudicado pela SPMS através do contrato de mandato que lhe foi conferido pela ARSLVT, correspondendo ao valor global, para a totalidade das aquisições agregadas, de EUR 448.720,00.*
- (...) A ARSLVT apenas procedeu a aquisições no âmbito do lote 1, pelo que, de acordo com o despacho da Senhora Secretária de Estado do Tesouro, apenas se encontram excecionados 3.620 Equipamentos Virtual Desktop e 181 Discos externos 2TB com entrada LAN (NAS), no valor global de EUR 340.810,33.*



Enquadramento jurídico

11. No âmbito da reforma da Administração Pública iniciada em 2006, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21.04, que aprovou o denominado Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, perspetivou uma reforma da Administração Pública no sentido de ajustar a respetiva organização e funcionamento aos recursos financeiros sustentáveis do País, inserindo-se aí um comando explícito referente à organização das compras públicas, numa lógica de partilha interadministrativa de serviços comuns.

12. Inserida em tal política de reorganização e racionalização da Administração e, sobretudo visando racionalizar a gestão dos recursos disponíveis e, assim, atingir patamares de poupança, definiu-se o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e criou-se a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) através do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02, com a natureza de entidade pública empresarial (EPE) e funções de entidade gestora daquele Sistema [entidade entretanto extinta, a que sucedeu a ESPAP, IP, vidé § 15, infra].

13. A ANCP, de acordo com o estabelecido no art.º 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02, tem por objeto a conceção, definição, implementação gestão e avaliação do SNCP, em ordem à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento e, bem assim, assegurar, de forma centralizada, a aquisição/locação, a afetação, a assistência, o abate e a alienação das viaturas que compõem o parque de veículos do estado. A ANCP está obrigada a respeitar o regime de contratação pública constante do Código dos Contratos Públicos [vd., também, o art.º 5.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º



Tribunal de Contas

37/2007, de 19.02.]. A ANCP (atualmente a ESPAP) surge como uma efetiva “Central de Compras”, corporiza um modelo organizacional e coerente, e mostra-se dotada de ampla flexibilidade de atuação, agilidade e autonomia de gestão.

14. Como bem decorre dos artigos 3º e ss. do Decreto-Lei n.º 37/2007, o regime jurídico do SNCP aplica-se, por um lado, a entidades legalmente obrigadas a recorrer aos mecanismos de aquisição centralizada definidos pela ANCP e a entidades que, voluntariamente, decidem recorrer aos instrumentos do SNCP. As primeiras são designadas por “entidades compradoras vinculadas”, ao passo que estas últimas são denominadas “entidades compradoras voluntárias”.

15. Importa sublinhar que, por via da entrada em vigor do Decreto Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, foi criada a ESPAP, IP, que assumiu as funções de gestora do SNCP, sucedendo à ANCP, conforme decorre do artigo 21º do referido Decreto Lei. A ESPAP, I. P., nos termos do artigo 3º do mesmo Decreto-Lei tem por missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e assegurar a gestão do PVE, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos.

16. Tal como impõe o art.º 5.º, n.º 4, do citado Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02, às entidades compradoras vinculadas está vedada a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de obras, de bens móveis ou de serviços constantes de categoria contida em Portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças que determine o âmbito do



Tribunal de Contas

SNCP, salvo autorização prévia e expressa deste membro do Governo que, de resto, deverá ser antecedida de proposta fundamentada elaborada pela entidade compradora interessada [cfr. art.º 5.º, n.os 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02.].

17. O carácter imperativo daquele dispositivo legal é inequívoco, na medida em que o art.º 5.º, n.º 6, do Decreto-lei n.º 37/2007, de 19.02., dispõe que sem prejuízo da responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais do direito, são nulos os contratos relativos a obras, bens móveis e serviços celebrados em violação da proibição da referida contratação «direta», estabelecida no número 4.
18. O quadro legal citado e a respetiva fundamentação é assim inequívoco no sentido de fulminar com a sanção de nulidade todos os contratos outorgados em colisão com o mesmo regime.
19. No caso em apreciação, importa salientar que estamos em presença de uma contratação efetuada pela ARSLVT, ao abrigo de um contrato de mandato administrativo celebrado entre esta entidade e os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, sendo, por isso a ARSLVT, a entidade mandante.
20. As Administrações Regionais de Saúde, são pessoas coletivas de direito público, integradas na administração indireta do Estado, dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos estabelecidos no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 12/2012, de 30 de janeiro, tendo como atribuições, no âmbito das circunscrições territoriais respetivas [e no que importa ao caso] «*negociar, celebrar e acompanhar, de acordo com as orientações definidas a nível nacional, os contratos, protocolos e convenções de âmbito regional, bem como efetuar a respetiva*



Tribunal de Contas

avaliação e revisão, no âmbito da prestação de cuidados de saúde bem como nas áreas referidas nas alíneas» [alínea l) do citado artigo].

21. Por via da sua natureza jurídica são entidades vinculadas ao SNCP, nos termos do artigo 3º, n.º 2 do Decreto-Lei 37/2007, de 19 de fevereiro e, nesse sentido a contratação de bens e serviços de forma centralizadas é, para estas entidades, obrigatória, nos termos do artigo 5º, n.º 4 do mesmo diploma.
22. A ARSLVT, IP é, como entidade contratante, por isso, uma entidade vinculada ao SNCP.
23. No caso em apreço a abertura do procedimento concursal foi precedida de um pedido de exceção à aquisição de bens ao abrigo do Acordo Quadro, que foi deferido, por despacho da Secretária de Estado do Tesouro de 23.6.2014, mas apenas parcialmente e no sentido de *ser concedida a autorização para que o ato de contratação dos thin clientes, no valor de Eur 448.720,00, decorra à margem do AQ-EI; Não deverá ser concedida a autorização pretendida para aquisição dos PC e respetivos periféricos a que se refere o pedido no valor de Eur 836.470,00.*
24. Ou seja só foi excecionada a contratação a efetuar à margem do sistema de compras centralizada para o ato de contratação *thin clientes* no valor de € 448.720,00
25. Todo o restante equipamento objeto do contrato não foi objeto da referida exceção, ou seja parte dos bens objeto do presente contrato, foram adquiridos fora do Acordo Quadro de Equipamento Informático, uma vez que não estiveram abrangidos pela autorização de exceção concedida por aquele despacho de 23.06.2014.



Tribunal de Contas

26. Ainda que confrontada com a situação jurídica decorrente da colisão normativa de que padece o contrato, a ARSLVT entendeu prosseguir com o pedido de visto.
27. Recorde-se que a obrigatoriedade de seguir um determinado procedimento de contratação pública centralizada, para as entidades com a natureza jurídica da ARSLVT, IP é um procedimento legal e imperativo não estando na disponibilidade da vontade da entidade que a ela está sujeita.
28. A contratação «direta», ou seja fora do regime de exceção referido, em colisão com o disposto na lei é, como se referiu, nula.
29. Nos termos do artigo 44º n. 3, alínea a), da LOPTC, constitui fundamento de recusa do visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos [geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeiras diretas ou indiretas] que implique nulidade.
30. É absolutamente pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que os contratos celebrados em violação do disposto no n.º 4 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 37/2007, sendo nulos, nos termos do artigo 6º do mesmo artigo, estão abrangidos, por isso, no fundamento para recusa de visto, nos termos do artigo 44º, n.º 3, alínea a), da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) (assim, entre outros, os Acórdãos n.º 20/2011, de 12 de julho, 1ª S/PL, n.º 26/2011, de 13 de setembro, 1ª S/PL, n.º 35/2011 de 13 de dezembro, 1ª S/PL e n.º 36/2011, de 13 de Dezembro, 1ª S/PL).
31. Assim existe fundamento legal para recusa de visto ao contrato agora presente a este Tribunal.



Tribunal de Contas

III - DECISÃO

Pelos fundamentos indicados e por força do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato acima identificado.

São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 1, alínea b), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 7 de julho de 2015

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes, relator

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto