



## ACÓRDÃO N.º 13/2017 – 07.NOV-1ªS/SS

### SUMÁRIO

Acórdão N.º 13/2017– 07.NOV-1ªS/SS

Processo n.º 2991/2017

Conselheiro Relator: António Martins

1. Os SPMS, EPE são uma entidade pública reclassificada e, nessa medida, nos termos dos n.ºs 3 e 5 do art.º 17º da LOE2017, à *contrário sensu*, a abertura de procedimento para a realização da despesa não estava dispensada da prévia autorização a conferir por portaria de extensão de encargos, prevista no artigo 22º, n.º 1, do DL n.º 197/99.
2. Assim, a abertura do procedimento em causa, por deliberação do CA dos SPMS, EPE, constitui violação do art.º 22º, n.º 1, do DL 197/99.
3. O art.º 22º, n.º 1, do DL 197/99 reveste a natureza de norma financeira, pelo que a sua violação direta constitui fundamento da recusa de visto, ao abrigo do art.º 44º, n.º 3, al. b), segunda parte, da LOPTC.
4. O conceito de “receita própria”, previsto no n.º 5 do art.º 11º do DL 127/2012, não pode deixar de ser entendido à luz desse diploma e da LCPA, que visou introduzir um regime restritivo e disciplinador das



Transitado em julgado em 27-11-2017

finanças públicas, assim como do regime vigente sobre a administração financeira do Estado, aprovado pelo DL 155/92 de 28.07.

5. Nestes termos não cabem no conceito de “receitas próprias” as transferências do orçamento do Estado, pelo que o CA dos SPMS, EPE não tinha competência para a assunção de compromissos plurianuais.
6. A assunção de compromissos plurianuais estava sujeita a autorização prévia, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, nos termos das disposições conjugadas dos art.º 6º, nº 1, al. a), da LCPA e art.º 11º, nº 1, do DL 127/2012, tendo ocorrido violação direta destas normas, com natureza e dimensão financeira.
7. Acresce que, não sendo válida a assunção de compromissos plurianuais, pelo CA dos SPMS, EPE, isso gera a nulidade do compromisso, nos termos do art.º 7º, nº 3, al. a) do DL 127/2012 e, conseqüentemente, também a nulidade do contrato, nos termos do art.º 5º, nº 3, da LCPA.
8. A nulidade do contrato e a violação direta de normas financeiras constituem fundamento de recusa de visto, face ao preceituado no art.º 44º, nº 3, alíneas a) e b), segunda parte, da LOPTC.

PORTARIA DE EXTENSÃO DE ENCARGOS - LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO – VIOLAÇÃO DIRETA DE NORMA FINANCEIRA — NULIDADE – RECUSA DE VISTO.



## ACÓRDÃO N.º 13/2017– 07.NOV.-1ªS/SS

PROCESSO N.º 2991/2017

Relator: António Martins

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

### I. RELATÓRIO

1. Os **Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE** (doravante também abreviadamente SPMS, EPE) submeteram a fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de «Aquisição de licenciamento de software e serviços conexos, ao abrigo do Acordo-Quadro da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (doravante AQ ESPAP LS-2015) para os lotes 13, 16, 23, 42, 49, 56, 61 e 68», celebrado em 09.08.2017, entre aquela entidade e **ITEN Solutions – Sistemas de Informação, S.A.**”, pelo preço de € 10 014 010,54, acrescido de IVA à taxa legal aplicável e pelo prazo de 24 meses a contar do visto prévio.

2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato em causa devolvido aos SPMS, EPE para justificarem e fundamentarem diversos aspetos, designadamente relativos à autorização prévia de despesa, à assunção dos compromissos plurianuais e à fonte de financiamento para os encargos financeiros resultantes do contrato.



\*

## II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

Para além dos factos descritos em I. 1. supra, são dados como assentes e relevantes para esta decisão os seguintes factos e alegações, evidenciados pelos documentos constantes do processo:

1. Por deliberação do Conselho de Administração (doravante CA) dos SPMS, EPE, de 05.06.2017, foi decidido proceder à abertura de procedimento pré-contratual com a tramitação prevista no artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos, mediante remessa de convite aos cocontratantes do referido AQ-LS/2015, para os correspondentes lotes 13, 16, 23, 42, 49, 56, 61 e 68, e aprovar as respetivas peças procedimentais.

2. Na mesma deliberação do CA foi ainda decidido autorizar previamente a despesa, num valor estimado de € 14.017.938,02, acrescido de IVA à taxa legal, e a respetiva repartição anual, nos seguintes termos:

- a) Ano de 2017 - € 3.252.032,52 s/IVA;
- b) Ano de 2018 – € 7.723.577,24 s/IVA;
- c) Ano de 2019 - € 3.042.328,26 s/IVA.

3. Em 26.05.2017 tinha sido emitida a correspondente informação de cabimento prévio da despesa, à qual foi atribuído o número 2017/756.



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

4. Do ponto de vista legal, aquela deliberação fundamentou-se na informação técnica n.º 53/CCS-UAQT/2017, de 29.05.2017, em especial na seguinte consideração, que se reproduz:

*“Tendo em conta que a SPMS, EPE não regista pagamentos em atraso e o encargo relativo à aquisição suportada apenas através de receitas próprias, a assunção do compromisso plurianual é da competência do conselho de Administração, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.”.*

5. Por deliberação do CA dos SPMS, EPE, de 12.07.2017, tomada sobre a informação n.º 0077/CCS-UAQT/2017, foi autorizada a adjudicação de todos os referidos lotes à ITEN Solutions–Sistemas de Informação, S.A., pelo preço global de € 14.014.010,54, acrescido de IVA à taxa legal e autorizada a seguinte repartição anual dos compromissos:

- a) Ano de 2017 - € 3.252.032,52 s/IVA;
- b) Ano de 2018 – 7.723.577,24 s/IVA;
- c) Ano de 2019 - € 3.038.400,78 s/IVA.

6. Da instrução do processo de visto consta que a informação de compromisso orçamental, relativa ao ano de 2017, no valor de € 4 000 000,00, incluindo IVA, foi prestada a 27.07.2017.

7. Desta informação de compromisso consta que a despesa tem a fonte de financiamento 319, inscreve-se na atividade 258 e tem a classificação económica 01020219B001.



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

8. Este compromisso foi, na mesma data, objeto de registo no Sistema de Controlo de Encargos Plurianuais da Direção-Geral do Orçamento, sob o número de registo sequencial 2017/1215.

9. Da informação de controlo de fundos disponíveis apresentada verifica-se que a entidade dispunha de fundos disponíveis no valor de € 4.449.892,91 no momento do registo deste compromisso, tendo, após o mesmo, resultado um saldo de € 449.892,91.

10. Consta igualmente do processo o registo dos compromissos plurianuais referentes aos anos de 2018 e 2019, nos valores de € 9.500.000,00 e 3.737.233,00, respetivamente.

11. Na devolução preliminar suscitada pelos serviços de apoio deste Tribunal, atendendo ao fundamento invocado e descrito no ponto 4 supra, foi solicitado aos SPMS, EPE para que, documentalmente, demonstrassem que os encargos do presente contrato se suportam em receitas próprias da entidade, tendo estes respondido o seguinte:

*“A despesa inerente à assunção de compromissos plurianuais na SPMS tem vindo a ser autorizada pelo Conselho de Administração, utilizando a competência prevista no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que prevê que “No caso dos institutos públicos de regime especial, das instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional e das entidades públicas empresariais que não tenham pagamentos em atraso, a competência para a assunção de compromissos plurianuais que apenas envolvam receita própria e ou receitas provenientes de cofinanciamento comunitário é do respetivo órgão de direção.”.*



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*Paralelamente, a SPMS passou, desde 2016, a ser financiada por transferências do Orçamento do Estado para uma parte dos serviços contratualizados com a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) através do respetivo Contrato-Programa, referente à componente de prestação de serviços de manutenção em contínuo dos sistemas informáticos das entidades do Serviço Nacional de Saúde, sendo a componente de projetos de desenvolvimento financiada como sempre foi, isto é, através da emissão de faturação à ACSS.*

*Contudo, importa salientar que, em substância, ambas as componentes continuaram, e continuam, a ter o mesmo tratamento analítico e contratual no âmbito do Contrato-Programa celebrado com a ACSS em que estão ancoradas, ou seja, mantendo, tais verbas, uma natureza de contraprestação por serviços prestados pela SPMS ao Ministério da Saúde, uns, de caráter de manutenção de sistemas informáticos, e outros, de desenvolvimento dos mesmos ou de criação de novos.*

*Não obstante, atendendo à alteração na fonte formal de financiamento, determinada superiormente, entendeu o Conselho de Administração analisar e ponderar eventuais implicações na sua atividade corrente, tendo para o efeito obtido parecer jurídico da MIRANDA & Associados, Sociedade de Advogados, RL, de que resultou a conclusão de que, "... a circunstância de a verba a que a SPMS tem direito pelas atividades contratadas no âmbito do Contrato-Programa, celebrado com a ACSS, para o triénio 2015-2017 ter passado a ser atribuído à SPMS por via de transferência orçamental, na "fonte de financiamento 319 - Transferências correntes" do OE (ainda que tal transferência continue a provir da ACSS), não é de molde a alterar a sua classificação como "receita própria" e, que "não está o CA da SPMS impedido de autorizar despesas com compromissos plurianuais, verificados que estejam os requisitos previstos no artigo 11.º, n.º 5, do Decreto-*



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*Lei n.º 127/2012". Tendo ainda a MIRANDA referido que, "Sendo, porém, expetável entendimento contrário da parte da DGO...", pelo que o processo foi encaminhado para a DGO, sem que, na SPMS, tenha sido recebida informação subsequente sobre a matéria."*

12. Em sessão diária de visto prévio de 16.10.2017 e relacionada com a questão referida no número antecedente, foi decidido devolver de novo o contrato aos SPMS, EPE com o seguinte conjunto de questões:

“a) Esclareça, de forma completa, as fontes de financiamento do respetivo orçamento e montantes afetos, bem como a origem dos fundos que, em concreto, asseguram no corrente ano e se prevê que possam assegurar nos próximos, a despesa assumida com o presente contrato;

b) Justifique e fundamente a obtenção da autorização da despesa plurianual, através de portaria de extensão de encargos, nos termos do art.º 22º do DL 197/99;

c) Justifique e fundamente a obtenção de autorização de compromissos plurianuais, em conformidade com o estatuído no art.º 6º, nº 1, al. a), da Lei nº 8/2012 e art.º 11º, nºs 1 e 2 do DL 127/2012;

d) Justifique e fundamente a validade do contrato, em face da eventual nulidade, por violação das normas sobre autorização prévia de despesa e assunção de compromissos plurianuais.”

13. Às questões suscitadas, os SPMS, EPE, em 31.10.2017, esclareceram o seguinte:

“Resposta à alínea a):





# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*Conforme anteriormente se evidenciou junto do douto Tribunal de Contas na correspondência sobre o presente processo de despesa, a estrutura de financiamento da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS) foi, por orientação tutelar, modificada a partir do Orçamento de 2016 pela passagem da verba que remunera, a título sinalagmático, a componente de prestação de serviços de manutenção em contínuo dos sistemas informáticos das entidades do Ministério da Saúde, para a modalidade formal de transferências do Orçamento do Estado, sob responsabilidade da mesma entidade financiadora, a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS).*

*Efetivamente, a SPMS passou, desde 2016, a ser "financiada" por transferências do Orçamento do Estado para remunerar uma parte dos serviços contratualizados com a ACSS através do respetivo Contrato-Programa, referente à componente de prestação de serviços de manutenção em contínuo dos sistemas informáticos das entidades do Serviço Nacional de Saúde, sendo a componente de projetos de desenvolvimento financiada como sempre foi, isto é, através da emissão de faturação à ACSS.*

*Neste âmbito, importa salientar que, em substância, ambas as componentes continuaram, e continuam, a ter o mesmo tratamento analítico e contratual no âmbito do Contrato-Programa celebrado com a ACSS em que estão ancoradas, ou seja, mantendo, tais verbas, uma natureza de contraprestação pelos concretos serviços prestados pela SPMS ao Ministério da Saúde, uns de caráter de manutenção de sistemas informáticos, outros de desenvolvimento dos mesmos ou de criação de novos.*

*Assim, e em resposta ao solicitado, informam-se esse douto Tribunal sobre as fontes de financiamento do orçamento do presente exercício económico e de 2018, montantes afetos e origem dos fundos que se prevê irão financiar o presente processo de despesa:*



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

Descrição	2017	2018	2019
<b>Fonte de Financiamento no Orçamento</b>			
FF 3 - Esforço Financeiro Nacional (OE)	28 000 000,00 €	38 809 795,00 €	Na
FF 5 - Receita Própria (RP) não afeta a projetos	43 550 007,00 €	49 266 844,00 €	Na
FF 4 - Financiamento da UE	863 037,00 €	2 360 921,00 €	Na
<i>Total do orçamento da receita</i>	<i>72 413 044,00 €</i>	<i>90 437 560,00 €</i>	<i>Na</i>

  

Descrição	2017	2018	2019
<b>Fonte de Financiamento a utilizar</b>			
FF 319 - Transferências do OE	4 000 000,00 €	9 500 000,00 €	3 737 233,00 €
<i>total do processo</i>		<i>17 237 233,00 €</i>	

*Resposta à alínea b):*

*A SPMS tem a seguinte leitura quanto à aplicação do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.*

*O n.º 6 do referido artigo dispõe que, "No caso da entidade adjudicante ser uma das referidas nas alíneas d) ou e) do artigo 2.º, a portaria (de extensão de encargos) a que se refere o n.º 1 é substituída por autorização do respetivo órgão deliberativo. "*

*As empresas públicas não estão mencionadas em qualquer das referidas alíneas. Porém, para daí se derivar a hipótese interpretativa de que as mesmas carecem sempre de obter a referida portaria de extensão de encargos para compromissos plurianuais seria necessário fixar a premissa de que estão compreendidas no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 197/99. Na verdade, estas estão aí referidas, mas para afirmar a sua exclusão, na alínea b) do artigo 2.º (entretanto revogada).*

*É certo que logo no artigo 3.º se dispõe que as pessoas coletivas sem natureza empresarial criadas com o objetivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral - categoria onde, segundo a melhor interpretação, se devem incluir empresas públicas, apesar da expressão da lei 'sem natureza empresarial', cuja atividade seja de interesse económico geral, prosseguida*



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*fora do mercado - estão sujeitas a certas disposições do Decreto-Lei n.º 197/99. Porém, estas são, concretamente, as do Capítulo XIII, relativas aos procedimentos de contratação, por imposição das regras comunitárias. Ou seja, não estende o artigo 3.º a aplicação do diploma às empresas públicas (que prosseguem atividades de interesse económico geral) além do referido Capítulo XIII. Designadamente não a estende à disciplina das competências para autorizar despesa, nem ao artigo 22.º.*

*Acresce que esta matéria se encontra atualmente regulada no artigo 6.º da Lei n.º 8/2012 e no artigo 11.º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 127/2012. Este último preceito estatui que, no caso "das entidades públicas empresariais que não tenham pagamentos em atraso, a competência para a assunção de compromissos plurianuais que apenas envolvam receita própria e ou receitas provenientes de cofinanciamento comunitário é do respetivo órgão de direção."*

*Resposta à alínea c):*

*De acordo com o disposto no artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, os compromissos plurianuais estão sujeitos a autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, salvo nos casos em que esses compromissos resultem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados.*

*Conforme acima se assinalou, na regulamentação feita pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, o artigo 11.º, n.º 5, deste diploma estabelece que, no caso "das entidades públicas empresariais que não tenham pagamentos em atraso, a competência para a assunção de compromissos plurianuais que apenas envolvam receita própria e ou receitas provenientes de cofinanciamento comunitário é do respetivo órgão de direção."*



## Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*Tendo por base o corpus legal acima referido, o Conselho de Administração da SPMS tem vindo a assumir compromissos plurianuais ao abrigo do citado regime, conquanto a SPMS não tenha pagamentos em atraso e os compromissos a assumir sejam exclusivamente financiados por receitas próprias.*

*A situação em presença e que se prende com a alteração da fonte formal de remuneração de uma das componentes do Contrato-Programa que anualmente vem sendo celebrado com a ACSS, motivou análise interna e, nesse âmbito, motivou um pedido de parecer jurídico a uma Sociedade de Advogados, oportunamente remetido a esse Douto Tribunal, daqui tendo resultado igualmente a remessa à Direção-Geral do Orçamento (DGO) para conhecimento e eventual tomada de posição sobre esta situação em concreto, o que, até ao momento, não sucedeu.*

*De facto, e como anteriormente salientado junto desse Douto Tribunal, em face da alteração na fonte formal de financiamento, rectius de remuneração por serviços prestados, determinada superiormente, entendeu o Conselho de Administração da SPMS analisar e ponderar eventuais implicações na sua atividade corrente, tendo para o efeito obtido parecer jurídico (cuja cópia se junta e aqui se dá por reproduzida) da MIRANDA & Associados, Sociedade de Advogados, RL, do qual resulta a conclusão de que, "... o circunstância de a verba a que a SPMS tem direito pelas atividades contratadas no âmbito do Contrato-Programa, celebrado com a ACSS, para o triénio 2015-2017, ter passado a ser atribuído à SPMS por via de transferência orçamental, na "fonte de financiamento 319 - Transferências correntes" do OE (ainda que tal transferência continue a provir da ACSS), não é de molde a alterar a sua classificação como "receita própria" e que, por isso, "não está o CA da SPMS impedido de autorizar despesas com compromissos plurianuais,*



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*verificados que estejam os requisitos previstos no artigo 11.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 127/2012".*

*Tendo ainda a MIRANDA recomendado que, "Sendo, porém, expectável entendimento contrário da parte da DGO...", se auscultasse aquela Direção-Geral sobre a matéria em causa, remetendo-se para o efeito o referido parecer. Tendo esta remessa sido feita pela SPMS, até à data não foi recebida informação subsequente conforme acima exposto.*

*Atento o enquadramento, análises e pareceres obtidos, de que a mudança de fonte de financiamento, reclusa de remuneração por serviços contratualizados, operada tutelarmente, não impede o Conselho de Administração da SPMS de poder continuar a utilizar a competência consagrada para os órgãos de direção das entidades públicas empresariais conforme estatuído no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, considera-se que esta competência implica a não aplicação da via de autorização da despesa plurianual por portaria de extensão de encargos nos termos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, atenta a imperatividade do preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, e al. a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, que torna linear o afastamento do regime fixado no Decreto-Lei n.º 197/99, no que toca à realização de despesa pública.*

*Do mesmo modo, tal fundamento legal [aplicação do n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012], foi evidenciado junto da DGO aquando do registo no Sistema de Controlo de Encargos Plurianuais (SCEP) do compromisso plurianual neste âmbito (junta-se em anexo o respetivo MCI), não tendo esta Direção-Geral, para este ou qualquer outro processo com encargo plurianual, colocado até ao momento observações, interrogações ou entraves,*



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

*quanto à posição assumida pela SPMS inclusive, após lhe ter sido remetido ofício sobre esta matéria, conforme anteriormente aludido.*

*Resposta à alínea d):*

*O circunstancialismo anteriormente explanado, respeitante ao enquadramento orçamental e financeiro, mas também tutelar, tem vindo, efetivamente, a ditar a instrução administrativo-financeira do presente processo de despesa, cujo objeto de aquisição se afigura crucial e absolutamente relevante para o regular funcionamento das entidades do Serviço Nacional de Saúde que diariamente prestam serviços de saúde aos cidadãos em qualquer ponto do País.*

*Pelo que antecede, e sem prejuízo de se associar a procedimentos que o douto Tribunal de Contas venha, doravante, a reputar de fundamentais para o exato e rigoroso cumprimento dos normativos legais que impendem sobre as entidades públicas empresariais, o Conselho de Administração da SPMS entende que, no caso vertente, inexistente qualquer invalidade do contrato em apreciação, mormente por aplicação das normas sobre autorização prévia de despesa e assunção de compromissos plurianuais, inexistindo, assim, fundamento para um eventual juízo de nulidade do mencionado contrato.”*

14. Na listagem emitida pela Direção Geral do Orçamento [reporte de julho de 2017], a SPMS, EPE não consta da lista de entidades com pagamentos em atraso.

\*

## III. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

As questões que se suscitam nos autos prendem-se, no essencial, com a legalidade da autorização da despesa e da assunção do compromisso e podem, em síntese, equacionar-se da seguinte forma:

*1ª - A necessidade, ou não, de autorização prévia da despesa plurianual, por portaria de extensão de encargos e, naquele caso, quais as consequências?*

*2ª - A possibilidade, ou não, do CA dos SPMS, EPE autorizar a assunção de compromissos plurianuais e, neste caso, quais as consequências?*

Vejamos.

*1. Da necessidade, ou não, de autorização prévia da despesa plurianual, por portaria de extensão de encargos e consequências*

A autorização para a abertura do procedimento em causa, bem como a autorização para a despesa respeitante ao mesmo, e a sua distribuição pelos anos de 2017, 2018 e 2019, foi dada por deliberação do CA dos SPMS, EPE de 05.06.2017.

Porém, estando, como estamos, perante um procedimento cuja despesa gerava encargos orçamentais em mais do que um ano económico, a abertura do procedimento não podia ser efetivada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro, no caso, o Ministro da Saúde, como decorre do estatuído no n.º 1 do art.º 22º do DL 197/99, de 08.06. E isto considerando, ainda, que o procedimento em causa não se enquadra na ressalva da parte final deste preceito.



# Tribunal de Contas

**Transitado em julgado em 27-11-2017**

Os SPMS, EPE parecem pugnar, em contraditório, no sentido de não lhes ser aplicável este normativo, argumentando ainda que “esta matéria se encontra atualmente regulada no artigo 6.º da Lei n.º 8/2012 e no artigo 11.º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 127/2012”.

Não cremos que assista razão à entidade, como a seguir se procurará evidenciar, devendo começar por salientar-se que são aspetos de legalidade diferente, por um lado, a autorização para a despesa plurianual e, por outro, a assunção de compromissos plurianuais. Aquela autorização deve ser contemporânea da abertura do procedimento (cf. n.º 1 do art.º 22º citado) e a assunção destes só ocorre quando é constituída a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros, em contrapartida do fornecimento de bens ou serviços ou de satisfação de outras condições - cf. art.º 3º, al. a) da Lei n.º 8/2012 (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, doravante LCPA). O que não significa que não possa considerar-se que, a autorização do membro do governo responsável pela área das finanças, de assunção de compromissos, se considere efetuada, nas situações em que a assunção de compromissos plurianuais depende de portaria de extensão de encargos, com a aprovação e assinatura desta portaria – cf. art.º 11º, n.º 1, do DL 127/2012.

Não tem assim razão a entidade quando alega que a matéria da autorização da despesa plurianual está atualmente regulada na LCPA e no DL 127/2012. Basta a simples leitura e confronto dos n.ºs 5 e 6 do art.º 11º do DL 127/2012 para se concluir que, até nas situações aí previstas, o legislador coloca em momentos diferentes a autorização da despesa plurianual e a assunção de





# Tribunal de Contas

---

**Transitado em julgado em 27-11-2017**

compromissos plurianuais, cometendo a órgãos diversos a competência para autorizar aquela e assumir estes.

No que tange à aplicabilidade do art.º 22º do DL 197/99 aos SPMS, EPE, importa ponderar que, para efeitos da Lei de Enquadramento Orçamental (doravante LEO), aprovada pela Lei n.º 91/2001 de 20.08 e republicada em anexo à Lei n.º 41/2014 de 10.07, “consideram -se integradas no setor público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento”.

Aliás, correspondentemente, o art.º 2.º da Nova Lei de Enquadramento Orçamental (doravante NLEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, considera também integradas “no sector das administrações públicas a entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido abrangidas por cada subsector no domínio do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o sector das referidas administrações públicas divulgada até 30 de Junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas”.



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

Ora, os SPMS, EPE são uma entidade pública reclassificada, constando da lista<sup>1</sup> de entidades divulgada pela Direção Geral do Orçamento (doravante DGO) que integram as Administrações Públicas (Sistema Europeu de Contas de 2010) para efeitos do Orçamento de Estado de 2017. Aliás, em consonância com a sua inclusão pelo Instituto Nacional de Estatística nas Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2016<sup>2</sup>.

Por outro lado, no caso concreto, considerando que estamos perante procedimento de abertura de concurso que ocorreu em 2017 são-lhe aplicáveis as regras previstas no art.º 17º da Lei nº 42/2016 de 28.12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 (doravante LOE20127).

Ora, como resulta da conjugação dos nºs 5 e 3 do art.º 17º citado, mesmo no caso das entidades públicas reclassificadas, que não tenham pagamentos em atraso e cuja despesa envolva apenas “receita própria” (o que não é o caso dos SPMS, EPE, como adiante se justificará), a abertura de procedimento para a realização da despesa só “fica dispensada da prévia autorização a conferir por portaria de extensão de encargos, prevista no artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99”, desde que se verifiquem os requisitos cumulativos previstos nas alíneas a) e b) daquele nº 5. O que não é o caso pois os encargos excedem € 300 000,00 em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contratação, valor que não poderia exceder € 150 000,000, tratando-se de despesa a envolver receitas próprias.

<sup>1</sup> Acessível em [https://www.dgo.pt/execucaoorcamental/SintesdaExecucaoOrcamentalMensal/2017/fevereiro/0217-SinteseExecucaoOrcamental\\_janeiro2017\\_ListaEntidadesAP.pdf](https://www.dgo.pt/execucaoorcamental/SintesdaExecucaoOrcamentalMensal/2017/fevereiro/0217-SinteseExecucaoOrcamental_janeiro2017_ListaEntidadesAP.pdf)

<sup>2</sup> Acessível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_cnacionais](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais)



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

Dos normativos antecedentes retira-se a conclusão de que não tem fundamento a alegação dos SPMS, EPE, em contraditório, no sentido de não lhe ser aplicável o art.º 22º do DL 197/99. Assim, a abertura do procedimento em causa devia ter sido precedida de prévia autorização, a conferir por portaria conjunta do Ministro das Finanças e do Ministro da Saúde, pelo que, não tendo existido tal autorização prévia, houve violação direta do n.º 1 daquele normativo.

O art.º 22º, n.º 1, do DL 197/99 reveste, inequivocamente afigura-se-nos, a natureza de norma financeira, pelo que a sua violação direta constitui fundamento da recusa de visto, ao abrigo do art.º 44º, n.º 3, al. b), parte final, da Lei n.º 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante LOPTC) na redação atualmente em vigor, considerando a última alteração de que foi alvo, introduzida pelo art.º 248º da LOE2017.

\*

*2. Da possibilidade, ou não, do CA dos SPMS, EPE autorizar a assunção de compromissos plurianuais e, neste caso, quais as consequências*

Como resulta da factualidade dada por assente, foi por deliberação do CA dos SPMS, EPE, de 12.07.2017 que, além da adjudicação, foi autorizada a repartição anual dos compromissos pelos anos de 2017, 2018 e 2019, vindo a ser registado o compromisso orçamental relativo ao ano de 2017 em 27.07.2017.



# Tribunal de Contas

**Transitado em julgado em 27-11-2017**

No caso, porém, uma vez que a entidade se insere nas “entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde” e atento o estatuído no art.º 6º, nº 1, al. a), da LCPA, a assunção de compromissos plurianuais estava sujeita a autorização prévia, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, a efetuar nos termos previstos no nº 1 do art.º 11º do DL 127/2012.

Estribando-se no nº 5 do art.º 11º do DL nº 127/2012, na redação introduzida pelo DL nº 99/2015, de 02.06 e alegando que não têm pagamentos em atraso e que a assunção de compromissos plurianuais envolve apenas receita própria, os SPMS, EPE pugnam ser do seu órgão de direção, o CA, a competência para a assunção de compromissos plurianuais. Invocam ainda, em abono desse entendimento, um parecer jurídico, nos termos do qual, pese embora alterações quanto ao financiamento dos SPMS, EPE isso não seria de molde a alterar a sua classificação como “receita própria” e, nessa medida, o CA dos SPMS, EPE não estaria impedido de autorizar despesas com compromissos plurianuais, verificados os demais requisitos previstos no art.º 11º, nº 5, do DL 127/2012.

Afigura-se-nos porém, ressalvada melhor opinião naturalmente, que tal interpretação não tem amparo legal pois a receita envolvida, in casu, para satisfazer os compromissos gerados com o contrato objeto deste processo não pode ser qualificada como “receita própria”.

Tenhamos presente, desde logo, que o legislador de 2012, com a LCPA e o DL 127/2012, no qual estabeleceu normas com vista à aplicação daquela,



# Tribunal de Contas

---

**Transitado em julgado em 27-11-2017**

visou introduzir um regime restritivo e disciplinador das finanças públicas. O que resulta claro até do enquadramento e contexto em que tal legislação foi produzida, ou seja, no âmbito da vigência do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre Portugal, o FMI, o BCE e a EU, em maio de 2011.

Assim, numa boa interpretação hermenêutica dos normativos contidos naqueles diplomas legais, deve ter-se presente que o legislador de 2012 não só não desconhecia o regime então vigente da administração financeira do Estado, aprovado pelo DL 155/92 de 28.07 como, se fosse seu propósito adotar um conceito mais amplo de “receitas próprias” do que o consagrado neste regime, não deixaria de o explicitar. Isto considerando ainda que esse legislador foi bem claro ao determinar, no art.º 13º da LCPA, a natureza imperativa e prevacente de várias normas deste diploma legal, entre as quais o citado art.º 11º.

Ora, no conceito de “receitas próprias” dos organismos autónomos, fornecido pelo nº 1 do art.º 47º do DL 155/92, não se englobam as transferências do Orçamento do Estado. Muito pelo contrário, como ressalta do nº 2 do mesmo preceito, tais organismos, embora possam ser beneficiários de “transferências e subsídios provenientes do Orçamento do Estado”, estas não são consideradas “receitas próprias”.

Acresce, diríamos, que, como bem se dá conta no parecer jurídico invocado pela entidade, o “Manual de Procedimentos da LCPA”, da autoria da DGO, elaborado na sequência do determinado no art.º 21º do DL 127/2012, fornece



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 27-11-2017

um conceito de “receita própria”<sup>3</sup> que não dá acolhimento ao sentido propugnado em contraditório.

Assim, na medida em que os montantes afetos à assunção dos compromissos plurianuais gerados com o contrato em apreciação têm origem, na totalidade, em transferências do orçamento do Estado (cf. n.ºs 7 e 13. al. a) da fundamentação de facto supra), não podem qualificar-se como “receita própria”.

Nesta medida não pode deixar de concluir-se que não tem fundamento a invocação do n.º 5 do art.º 11.º do DL 127/2012 para, com base no mesmo, o CA dos SPMS, EPE proceder à assunção de compromissos. A assunção de compromissos plurianuais estava sujeita a autorização prévia, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, nos termos das disposições conjugadas dos art.º 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA e art.º 11.º, n.º 1, do DL 127/2012. Houve, assim, violação direta destas normas, que assumem natureza e dimensão financeira.

---

<sup>3</sup> Nos termos do qual, “receita própria inclui, para efeitos de apuramento dos Fundos Disponíveis, as receitas consignadas à entidade, as receitas provenientes de cofinanciamento comunitário e as transferências das Administrações Públicas que não tenham origem no OE. Incluem-se ainda neste conceito as transferências de receitas gerais provenientes de outros organismos.

Para efeitos de delimitação do regime excecional previsto no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, deve ser adotado um conceito restrito de receita própria (“receitas próprias propriamente ditas”), atendendo à noção constante do n.º 1 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

Assim, as receitas provenientes de fundos europeus e de financiamento bancário, não se devem subsumir no conceito de receita própria utilizado no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, para efeitos de delimitação da aplicação do regime especial de autorização dos compromissos plurianuais.”



Transitado em julgado em 27-11-2017

Além disso, o compromisso plurianual em causa não é válido, já que assumido por entidade que não é legalmente competente, o que gera a sua nulidade, nos termos do art.º 7º, nº 3, al. a) do DL 127/2012 e, conseqüentemente, também a nulidade do contrato, nos termos do art.º 5º, nº 3, da LCPA.

Constituindo a violação direta de normas de natureza financeira e a nulidade do contrato fundamentos de recusa de visto, face ao preceituado no art.º 44º, nº 3, alíneas a) e b), segunda parte, da LOPTC, impõe-se decisão nesse sentido.

\*

### 3. Conclusão

A abertura do procedimento em causa devia ter sido precedida de prévia autorização, a conferir por portaria conjunta do Ministro das Finanças e do Ministro da Saúde, pelo que, não tendo existido tal autorização prévia, houve violação direta do art.º 22º, nº 1, do DL 197/99, o que constitui fundamento da recusa de visto, ao abrigo do art.º 44º, nº 3, al. b), segunda parte, da LOPTC.

Acresce que o CA dos SPMS, EPE não detinha competência para a assunção de compromissos plurianuais, estando tal assunção sujeita a autorização prévia, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da saúde, em face do estatuído no art.º 6º, nº 1, al. a), da LCPA, a efetuar nos termos previstos no nº 1 do art.º 11º do DL 127/2012, o que, sendo violação direta destas normas, de natureza financeira, além disso gera



# Tribunal de Contas

---

Transitado em julgado em 27-11-2017

nulidade do compromisso e do contrato, nos termos do art.º 7º, n.º 3, al. a) do DL 127/2012 e art.º 5º, n.º 3, da LCPA, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos do preceituado no art.º 44º, n.º 3, alíneas a) e b), segunda parte, da LOPTC.

\*

### III. DECISÃO

Assim, nos termos e pelos fundamentos expostos, **acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.**

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5º, n.º 3, do DL n.º 66/96, de 31 de maio, na sua atual redação, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

\*

Lisboa, 07 de novembro de 2017

Os Juízes Conselheiros,

António Martins

Helena Abreu Lopes





# Tribunal de Contas

---

Transitado em julgado em 27-11-2017

José Mouraz Lopes

O Procurador-Geral Adjunto