

Secção: 1ª S/SS
Data: 15/05/2018
Processo: 637/2018

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

MANTIDO PELO ACÓRDÃO 25/2018-PL DE
16/10/2018, PROFERIDO NO RECURSO
20/2018-15

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

I – RELATÓRIO

1. O Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E (doravante CHGE), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de aquisição de serviços de “upgrade” de Ativos de Rede, celebrado entre aquele centro hospitalar e a empresa PAMAFE – Informática, Ld.ª, pelo preço contratual de 408.923,22 €, acrescido de IVA, em 2.03.2018, para vigorar durante quatro meses contados da data de obtenção do visto deste Tribunal.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devolução ao CHGE para apresentação de documentos e prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte do Tribunal de Contas.

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:



- a) Por deliberação de 4.08.2016, o Conselho de Administração do CHGE aprovou a abertura de concurso público internacional para a aquisição de serviços de “upgrade” de Ativos de Rede;
- b) A adjudicação à empresa PAMAFE – Informática, Ld.^a, concorrente cuja proposta ficou graduada em 1.º lugar, foi aprovada por deliberação do Conselho de Administração do CHGE datada de 7.12.2017;
- c) O encargo máximo total do contrato totaliza 502.975,56 € (IVA incluído);
- d) Na cláusula terceira do respetivo contrato é referido que este será suportado por conta de verbas inscritas no orçamento sob a rubrica orçamental com a classificação económica 62212 – SNC – AP;
- e) No referido contrato é ainda mencionado o compromisso n.º 207, relativo à despesa de 502.975,56 €;
- f) Do processo submetido a fiscalização prévia consta uma informação de controlo de fundos disponíveis, datada de 26.02.2018, referente ao citado compromisso n.º 207, da mesma data, na qual se evidencia que os fundos disponíveis apresentavam saldo negativo de (-) 13.236.928,66 €, antes do compromisso, passando a (-) 13.739.904,22 €, após o compromisso da despesa de 502.975,56 €.

Informação de controlo de fundos disponíveis
(Nos termos e para os efeitos do artigo 5.º da lei n.º 8/2012, de 21/02, e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06)

Designação da Entidade: C.H.VILA NOVA DE GAIA/ESPINHO, EPE		Mês: (a) FEVEREIRO	
Orçamento para o ano de: 2018			
1	Fundos Disponíveis (b)	-	1.156.677,22
2	Compromissos assumidos (c)	-	12.080.251,44
2	Saldo de Fundos Disponíveis	-	13.236.928,66
4	Compromisso n.º 207	relativa à despesa em análise (d)	502.975,56
5 = 3 - 4	Saldo Residual	-	13.739.904,22

Data do registo informático do compromisso referido em 4: 26-02-2018

- g) Questionado sobre a legalidade da assunção do compromisso dos encargos referentes ao presente contrato face à existência de fundos negativos, o CHGE apresentou o seguinte argumento:



«Não obstante as declarações retiradas do sistema SICC identificarem, por assunção de saldos transitados, montantes negativos, como se pode verificar da declaração anexa da DGO (anexo 3) existem fundos disponíveis, necessários para a realização da despesa em questão».

- h) O prazo médio de pagamento a fornecedores do CHGE era, em 31.12.2017, de 340 dias, conforme informação disponível no portal da Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS, IP).

– DE DIREITO

4. A única questão jurídica suscitada no presente caso relaciona-se com a inexistência de fundos financeiros disponíveis, por parte do CHGE, para poder assumir o compromisso referente à despesa decorrente do contrato submetido a fiscalização prévia.
5. O artigo 10.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (Lei de Enquadramento Orçamental)¹, estabelece que os organismos e entidades da Administração Pública estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade o qual se traduz *«na capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na presente lei e na legislação europeia»*.
6. Em concretização deste princípio, o artigo 42.º, n.º 6 da mesma lei dispõe que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:
 - a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;
 - b) A despesa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação e esteja adequadamente classificada;
 - c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

¹ Mantida em vigor pelas disposições conjugadas dos artigos 7.º, n.ºs 1 e 2 e 8.º, n.º 2, ambos da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Nova lei de enquadramento orçamental).



7. Tal normativo é ainda complementado com o disposto no artigo 45.º da citada lei segundo o qual «*Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa*».
8. Nos termos do artigo 3.º, alínea a) da LCPA, compromissos são obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços. E estes consideram-se assumidos quando «*(...) é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas*».
9. Complementarmente, na senda do referido princípio da sustentabilidade e com vista a um melhor controlo e disciplina orçamental, veio a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, doravante LCPA²) e o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (DL-LCPA)³, que a regulamenta, a estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos por parte dos organismos e entidades públicas.
10. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da referida lei, as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, onde se enquadra o CHGE, estão igualmente sujeitas ao referido regime, o qual é muito claro e objetivo ao dispor que os serviços e organismos não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (artigo 5.º, n.º 1 da LCPA e artigo 7.º, n.º 2 do DL-LCPA).
11. O objetivo do legislador é, claro está, que se proceda ao cabimento orçamental e ao compromisso de despesas sem que os fundos monetários necessários para o pagamento estejam disponíveis.

² Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

³ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 99-B/2015, de 2 de junho.



12. E o conceito de fundos disponíveis⁴ é igualmente claro e objetivo, tratando-se de verbas disponíveis a muito curto prazo, resultantes:
- a) Da dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;
 - b) De transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado, relativos aos três meses seguintes;
 - c) Da receita efetiva própria que tenha sido cobrada;
 - d) Da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes;
 - e) Do produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;
 - f) Das transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos de fundos estruturais, cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas;
 - g) De outros montantes autorizados, resultantes do aumento temporário de fundos disponíveis;
 - h) De saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada;
 - i) Dos recebimentos em atraso existentes entre as entidades do artigo 2.º da LCPA, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento;
 - j) Da receita relativa a ativos financeiros e a outros passivos financeiros.
13. Dispõe o artigo 5.º, n.º 3 da LCPA que *«Os sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental 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»*.
14. Por outro lado, compete à entidade fiscalizada o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos necessários à obtenção de visto, conforme decorre do disposto no artigo 81.º, n.º 1 da LOPTC e das Instruções aprovadas pela Resolução n.º 14/2011 do Tribunal de Contas (publicadas no DR, II.ª Série, n.º 156, de 16.08.2011), destacando-se, no que se refere à informação relativa à cobertura orçamental da despesa, o respetivo artigo 9.º.

⁴ Cfr. Artigo 3.º, alínea f) da LCPA e artigo 5.º do DL-LCPA.



18. Constatase, assim, que em 26.02.2018, o CHGE apresentava fundos negativos no montante de (-) 13.236.928,66 €, não dispondo assim de fundos disponíveis para a assunção do compromisso.
19. A falta de fundos disponíveis para suportar as despesas com o contrato em apreço é geradora de nulidade do compromisso e do respetivo contrato, nos termos dos artigos 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA e 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, normas imperativas e que revestem natureza financeira (cf., nesse sentido, entre outros, os Acórdãos da 1.ª Secção, em Subsecção, n.ºs 8/2017 (de 11/7), 10/2017 e 11/2017 (ambos de 17/10), 15/2017 (de 24/11), 17 e 18/2017 (ambos de 30/11), 3/2018 (de 16/01), 14/2018 (de 20/03) 15, 16 e 17/2018 (de 03/04), todos acessíveis in www.tcontas.pt).
20. Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, tanto a nulidade como a violação direta de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto ao contrato identificado no §1. deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 15 de maio de 2018

Os Juízes Conselheiros,



(Fernando Oliveira Silva, Relator)

(Mário Mendes Serrano)

(Paulo Dá Mesquita)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Teresa Almeida)