

Secção: 1.ª S/SS
Data: 10/07/2019
Processo: 1383/2019

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

NÃO TRANSITADO EM JULGADO

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

I – RELATÓRIO

1. O Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E.P.E. (doravante CHBV) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato de aquisição de serviços de confeção, fornecimento e distribuição de alimentação aos doentes e funcionários do CHBV e atribuição da exploração dos refeitórios utilizados pelos seus colaboradores, celebrado em 15 de abril de 2019 (e parcialmente alterado por adenda, datada de 20.05.2019, quanto à redação da cláusula 9.ª, respeitante à designação do gestor do contrato), entre aquele centro hospitalar e ITAU – Instituto Técnico de Alimentação Humana, S.A., pelo preço contratual de 1.186.983,37 €, acrescido de IVA, para produzir efeitos dez dias após o visto, e para vigorar pelo prazo de 12 meses.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devolução ao CHBV 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 24 de janeiro de 2019 o Conselho de Administração do CHBV aprovou a abertura de concurso público com publicação no JOUE para a aquisição de serviços de confeção, fornecimento e distribuição de alimentação aos doentes e funcionários do CHBV e atribuição da exploração dos refeitórios utilizados pelos seus colaboradores;
- b) A adjudicação à ITAU – Instituto Técnico de Alimentação Humana, S.A., concorrente que apresentou a única proposta admitida pelo júri, e a minuta do contrato, foram aprovadas por deliberação do Conselho de Administração do CHBV de 28 de março de 2019;
- c) Em 31 de março de 2019 o prazo médio de pagamento a fornecedores do CHBV era de 356 dias;
- d) Entre outros esclarecimentos e documentos, foi solicitado ao CHBV que:
- (i) justificasse a ausência de identificação do número sequencial de compromisso no contrato;
 - (ii) demonstrasse documentalmente, que a outorga do contrato foi precedida de verificação e registo do necessário compromisso orçamental e por fundos disponíveis, pelo orçamento de 2019;
 - (iii) remetesse informação de compromisso orçamental, pela totalidade do encargo a suportar em 2019, nos termos da Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011, de 16 de agosto; comprovativo, extraído do sistema informático de apoio à execução orçamental, do registo do compromisso pela totalidade do valor a pagar em 2019, com evidência da respetiva numeração e data de registo; extrato da conta corrente dos fundos disponíveis extraídos da aplicação informática e contabilística em vigor nessa entidade donde conste a informação de saldo de fundos disponíveis antes e após o respetivo compromisso; mapa de fundos disponíveis extraídos do sistema informático da DGO, demonstrativo de que havia fundos disponíveis à data da assunção do compromisso, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro; informação prestada de acordo com o mapa anexo II à Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011, de 16 de agosto; e informação de controlo dos fundos disponíveis, demonstrativa de que o



compromisso assumido não ultrapassou os fundos disponíveis, referente ao mês da sua inscrição, de acordo com o mapa da DGO, contendo a informação constante no modelo reproduzido no pedido de esclarecimentos e remessa de documentação financeira.

- e) O CHBV não remeteu a documentação solicitada, tendo respondido o seguinte:

«No âmbito do procedimento CP/0100002/2019, que deu origem ao contrato em apreciação, nos termos do disposto na cláusula 1ª, n.º 1e 3, e cláusula 3ª do caderno de encargos, que constitui parte integrante do contrato celebrado, o contrato tem por objeto a aquisição de serviços de confeção, fornecimento e distribuição de alimentação aos doentes e colaboradores do Centro Hospitalar do Baixo Vouga E.P.E., a prestar nas três Unidades que o constituem (Águeda, de Aveiro e de Estarreja), pelo preço de 1.186.983,37€, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, e por um período de 12 (doze) meses, conforme cláusulas 2ª e 3ª do contrato.

Conforme previsto no ponto 3 da cláusula 5ª do caderno de encargos, as quantidades constantes do Anexo VI são meramente estimativas, tendo por base os consumos médios anuais verificados, pelo que as quantidades reais objeto da prestação dos serviços poderão ser diferentes das indicadas.

De acordo com o disposto na cláusula 7ª do caderno de encargos, a faturação deverá ser processada mensalmente e apresentada de modo a identificar, por Unidade (Águeda, Aveiro e Estarreja) e respetivo serviço requisitante e o número de refeições por tipo de dieta efetivamente fornecidas aos serviços, conforme modelo do Anexo IX.

De acordo com a frequência da aquisição dos bens, o contrato em apreço subsume-se na categoria dos contratos de fornecimento contínuos, ou seja, contratos administrativos pelos quais um fornecedor ou prestador de serviços se compromete, durante certo período de tempo, a entregar/prestar regularmente à entidade contratante certos bens/serviços contratados.

De acordo com o NPC 26 do Anexo I do Decreto-Lei nº 192/2015, de 11/09, um contrato deste tipo configura um Compromisso continuado, nos termos do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas



(SNC-AP). Ou seja, é um compromisso de caráter permanente que gera responsabilidades recorrentes durante um período indeterminado de tempo.

Nos termos do disposto no artigo 3º, alínea a), da Lei n.º 8/2012, de 21/02, republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17/03, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, nomeadamente:

- a) Emissão de uma ordem de compra;*
- b) Nota de encomenda ou documento equivalente;*
- c) Assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.*

Os compromissos podem também, nos termos do mesmo artigo, ter caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período de tempo indeterminado.

De acordo com o artigo 8º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, republicado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02/06, que regulamenta a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, a assunção de compromissos no âmbito dos contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

No entanto, conforme é estabelecido no n.º 2 do mesmo artigo, “independentemente da duração do respetivo contrato, se o montante efetivamente a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos efetuar pela entidade adjudicante, a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis”.

Ou seja: neste caso, a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda (e não com a outorga do contrato), ou pelo valor estimado de encargos que irão ocorrer no período temporal de apuramento dos fundos disponíveis.



Entende-se, assim, que, caso a entidade pública subscreva um contrato em que estabeleça um limite não vinculativo até ao qual possa efetuar requisições, o procedimento deve ser o seguinte:

- a) O Cabimento pela totalidade do valor estimado a executar no exercício, aquando da abertura do procedimento;*
- b) O registo do compromisso deve preceder apenas a emissão de cada requisição externa ou documento equivalente, que seja emitida por conta do referido contrato, que, no caso em apreço, consiste na “faturação processada mensalmente e apresentada de modo a identificar, por unidade (Águeda, Aveiro e Estarreja) e respetivo serviço requisitante e o número de refeições por tipo de dieta efetivamente fornecidas aos serviços”, (cf. cláusula 7.^a do Caderno de Encargos).»*

- f)** Foi solicitada a remessa de comprovativo da autorização para assunção de encargos plurianuais, tendo o CHBV respondido que:
«O pedido de autorização para a assunção do encargo plurianual foi formalizado no dia 28 de março de 2019. Não obstante as várias insistências por parte do CHBV em 26 de abril e 28 de maio, ainda não foi obtida autorização.»

- g)** Foi ainda solicitado ao CHBV que demonstrasse documentalmente que, à data da autorização do início do procedimento, a respetiva despesa se encontrava devidamente cabimentada.
Tendo O CHBV remetido o documento junto a folhas 222, intitulado «Declaração de Suficiência Orçamental», datado de 21.01.2019, e subscrito pelo vogal executivo do Conselho de Administração, conforme abaixo se reproduz:



DECLARAÇÃO DE SUFICIÊNCIA ORÇAMENTAL

Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o Conselho de Administração do Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E.P.E., declara para os devidos efeitos existir cobertura orçamental e que as respetivas verbas estão cativas, para a despesa com "SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO – REFEIÇÕES CONFECCIONADAS", no montante global estimado de 1.187.000,00 € (Um milhão, cento e oitenta e sete mil euros), acrescido de IVA à taxa legal, conforme mapa infra apresentado, para os anos económicos de 2019 e 2020.

A despesa prevista para o ano económico de 2019 é de 692.416,67 € (Seiscentos e noventa e dois mil, quatrocentos e dezasseis euros e sessenta e sete cêntimos), acrescido de IVA.

Ano/Descrição	Tx. IVA	S/ IVA
2019	23%	875,00 €
	13%	691.541,67 €
Total 2019		692.416,67 €
2020	23%	625,00 €
	13%	493.958,33 €
Total 2020		494.583,33 €
Total geral		1.187.000,00 €

- h) Foi ainda remetido pelo CHBV, um documento datado de 24.05.2019, intitulado «Informação de cabimento e compromisso orçamental», também subscrito pelo vogal executivo do Conselho de Administração, conforme abaixo se reproduz:



Informação de cabimento e compromisso orçamental

Centro Hospitalar do Baixo Vouga		24-05-2019
Regime contabilístico Aplicável	SNC-AP	
Fonte de financiamento com a indicação das respetivas percentagens	FF 511 (contrato-programa)- 44,37% FF 513 (Receitas próprias) - 55,63%	
Orçamento para o ano de 2019		
Classificação Orgânica:	P012 - 6537 - CHBV, E. P.E.	
Classificação Funcional:	Ministério: 12 Saúde - 2023	
Classificação Económica:	02.01.05 - Refeição confeccionadas	
1	Dotação Inicial	666.086,00 €
2	Reforços/Anulações	835.213,00 €
3	Congelamentos/Descongelaamentos	0,00 €
4 = 1+2-3	Dotação corrigida	1.501.299,00 €
5	Compromissos assumidos	538.577,00 €
6 = 4-5	Dotação Disponível	962.722,00 €
7	Compromisso relativo à despesa em análise para o ano de 2019	782.518,33 €
8 = 6-7	Saldo residual	180.203,67 €

– DE DIREITO

4. A principal questão suscitada no presente caso prende-se com o facto do CHBV não ter demonstrado que à data da autorização do início do procedimento a despesa decorrente do contrato submetido a fiscalização prévia se encontrava devidamente autorizada e cabimentada, e que o compromisso assumido foi emitido e registado, e não ultrapassou os fundos disponíveis para o satisfazer.
5. Nos termos do 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, os organismos e entidades da Administração Pública estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade financeira, 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*».

¹ Mantida parcialmente 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 do Enquadramento Orçamental).



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.
7. Tal normativo é ainda complementado com o disposto no artigo 45.º do mesmo diploma legal 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. Reforçando o princípio da sustentabilidade financeira, e com vista a um melhor controlo e disciplina orçamental veio, entretanto, a Lei n.º 8/2012², de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, doravante LCPA) e o Decreto-Lei n.º 127/2012³, de 21 de junho, que a regulamenta, a estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos por parte dos organismos e entidades públicas.
9. Visando assegurar que não são assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria que lhes façam face, a LPCA veio estabelecer a regra de que, para além do requisito tradicional de inscrição orçamental, um compromisso de despesa só pode ser assumido se for demonstrada a existência de efetivos fundos disponíveis para o satisfazer.
10. Consideram-se «*Fundos disponíveis* as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

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.



- i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes; ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes; iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento; iv) A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes; v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei; vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e de outros programas estruturais, cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas; vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º da LCPA» (cf. artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho).
11. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade só podem assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis (cf. artigo 5.º n.º 1 da LCPA e n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012).
12. E nos termos do n.º 3 do artigo 7º do citado Decreto-Lei n.º. 172/2012 «*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».*
13. Estabelecendo o n.º 3 do artigo 5º 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. Este regime é aplicável a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde – cf. artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.
15. Compromissos para efeitos da LCPA são as «*obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições*» (artigo 3.º, alínea a), da LCPA).
16. Consideram-se “Compromissos plurianuais” os compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido (cf. artigo 3.º, alínea b), da LCPA e 11.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012).
17. A assunção de compromissos plurianuais está sujeita a prévia autorização, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do serviço Nacional de Saúde, salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados (cf. artigo 6.º n.º 1, alínea a), da LCPA).
18. E para além da referida autorização prévia, é obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública (n.º 2 do citado artigo 6.º da LCPA).
19. Os compromissos «*(...) 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 carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas*» (citada alínea a) do artigo 3.º da LCPA).
20. Esclarecendo o n.º 1, do artigo 8.º, do citado Decreto-Lei n.º 127/2012 que «*A assunção de compromissos no âmbito dos contratos com duração limitada ao ano*



civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».

21. E o n.º 2 do mesmo artigo que *«Independentemente da duração do respetivo contrato, se o montante efetivamente a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos a efetuar pela entidade adjudicante, a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis».*

22. Alega o CHBV que *“Conforme previsto no ponto 3 da cláusula 5ª do caderno de encargos, as quantidades constantes do Anexo VI são meramente estimativas, tendo por base os consumos médios anuais verificados, pelo que as quantidades reais objeto da prestação dos serviços poderão ser diferentes das indicadas. E que de acordo com o disposto na cláusula 7ª do caderno de encargos, a faturação deverá ser processada mensalmente e apresentada de modo a identificar, por Unidade (Águeda, Aveiro e Estarreja) o respetivo serviço requisitante e o número de refeições por tipo de dieta efetivamente fornecidas aos serviços.”*

23. Defende que o contrato em apreço se subsume na categoria dos contratos de fornecimento contínuos, e que *“De acordo com a NPC 26 do Anexo I do Decreto-Lei nº 192/2015, de 11/09, um contrato deste tipo configura um Compromisso continuado, nos termos do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). Ou seja, é um compromisso de caráter permanente que gera responsabilidades recorrentes durante um período indeterminado de tempo”.*

24. Concluindo que estando em causa um compromisso permanente só é assumido *“aquando da emissão da nota de encomenda (e não com a outorga do contrato), ou pelo valor estimado de encargos que irão ocorrer no período temporal de apuramento dos fundos disponíveis.”*



25. E que “O registo do compromisso deve preceder apenas a emissão de cada requisição externa ou documento equivalente, que seja emitida por conta do referido contrato, que, no caso em apreço, consiste na “faturação processada mensalmente e apresentada de modo a identificar, por unidade (Águeda, Aveiro e Estarreja) e respetivo serviço requisitante e o número de refeições por tipo de dieta efetivamente fornecidas aos serviços”, (cf. cláusula 7.ª do Caderno de Encargos).”

26. Porém, ao contrário do que defende O CHBV o compromisso foi assumido com a assinatura do contrato e não estamos perante um compromisso permanente, mas sim perante um compromisso plurianual.

Vejamos,

27. Nos termos da alínea a) do artigo 3.º da LCPA os compromissos podem “(...) ter um carácter permanente e estarem associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamento de prestações”.

28. Em sintonia com a citada disposição legal, na definição constante da “NPC 26”, do Anexo I, do Decreto-Lei nº 192/2015, de 11/09, que o CHBV invoca em defesa da sua posição, “Compromisso continuado é um compromisso de carácter permanente, que gera responsabilidades recorrentes durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, consumo de eletricidade ou de água”.

29. Enquanto o “compromisso pontual” é definido como um compromisso “que quando assumido gera uma única responsabilidade ou uma série de responsabilidades durante um período de tempo determinado”.

30. A definição de “compromisso plurianual” coincide também com a constante da LCPA, sendo definido na citada “NPC 26” como “um compromisso que quando assumido gera responsabilidade para a entidade em mais do que um período orçamental, ou pelo menos em período diferente daquele em que é assumido”.



31. No presente caso, o contrato submetido a fiscalização prévia foi celebrado para vigorar por um período de tempo determinado (de doze meses), o que desde logo afasta a possibilidade do compromisso assumido poder ser considerado como compromisso de carácter permanente, definido pela lei, como já referido, como um compromisso *“que gera responsabilidades recorrentes durante um período indeterminado de tempo”*.
32. O contrato tem um preço e um prazo de vigência determinados, tendo o preço sido fixado com base nos consumos médios dos anos anteriores.
33. Com a assinatura do contrato o CHBV obrigou-se a pagar à adjudicatária o valor correspondente às quantidades efetivamente fornecidas, previamente determinadas, até ao montante global do preço contratual acordado.
34. Na eventualidade das quantidades efetivamente fornecidas no período de vigência e execução do contrato serem inferiores às estimadas poderá haver lugar a uma redução, na proporção da diferença verificada para menos, mas a obrigação originária assumida com a assinatura do contrato abrange a totalidade do preço contratual acordado.
35. Como aliás, o CHBV reconhece, na intitulada «Declaração de Suficiência Orçamental», datada de 21/01/2019, subscrita pelo vogal executivo do Conselho de Administração, na qual foi previsto o encargo total de 1 187 000,00 €, dividido do seguinte modo: 692 416,67 € (2019) e €494 958,33 € (2020).
36. O contrato prevê a emissão de faturas e pagamentos mensais, mas o compromisso foi assumido pela globalidade do preço, tendo o CHBV, com a outorga do contrato, assumido a obrigação de efetuar pagamentos até ao montante global do preço contratual acordado em contrapartida do fornecimento dos bens e serviços que a adjudicatária se obrigou a fornecer.
37. O facto de o contrato prever a emissão de faturas e pagamentos mensais, respeita apenas ao prazo de pagamento, em nada alterando a obrigação do CHBV efetuar pagamentos até ao montante global do preço contratual acordado.



- 38.** Ao contrário do que defende o CHBV a obrigação de pagamento do preço emerge diretamente da assinatura do contrato, não estando dependente de qualquer nota de encomenda ou “*requisição externa*”, constituindo esta um mero instrumento de controlo, no âmbito da execução do contrato, das quantidades efetivamente fornecidas.
- 39.** Deveria, pois, ter sido oportunamente emitido e registado um compromisso, pelo valor dos encargos a pagar no ano de 2019.
- 40.** Por outro lado, como já referido, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, a abertura de procedimento relativo a despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, não pode ser efetivada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro.
- 41.** E, reiterando idêntica exigência, as normas constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, e do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, estabelecem que a assunção de compromissos plurianuais está sujeita a autorização prévia, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela.
- 42.** Em face do exposto, a abertura do procedimento, com encargos previsíveis em mais do que um ano económico, sem obtenção prévia (aquando da abertura do procedimento) de portaria de extensão de encargos, por estar em causa encargo plurianual, acarreta a violação de normas financeiras (constantes dos citados artigos 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/62, e 45.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental [LEO: Lei n.º 91/2001, de 20/83, ainda parcialmente em vigor ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11/94, que aprova a nova LEO]).
- 43.** Por outro lado, o CHBV também não demonstra que tenha dado cumprimento ao disposto no artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em Anexo



à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (igualmente em vigor por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

44. Com efeito, no que diz respeito ao cabimento orçamental, no momento da abertura do procedimento (por deliberação do Conselho de Administração de 24-01-2019), foi remetida apenas cópia da “Declaração de Suficiência Orçamental”, datada de 21 de janeiro de 2019, reproduzida na alínea g) dos factos assentes.
45. Sendo que, a declaração de suficiência orçamental é um documento que se encontra previsto no n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC, apenas para fiscalização do cabimento orçamental das entidades previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º da mesma Lei, nas quais, os CHBV não se inclui, uma vez que é uma entidade reclassificada que integra os serviços da administração central.
46. E, na sequência do pedido de esclarecimentos e de junção de documentação financeira, além da referida declaração de suficiência orçamental foi apenas remetido pelo CHBV o documento, com data de 24-05-2019, posterior, portanto, à data da outorga do contrato (15-04-2019), reproduzido na alínea h) da matéria de facto, e que apresenta informação que não resulta clara, já que confunde informações de «cabimento» e de «compromisso orçamental» num único documento.
47. A cabimentação e o compromisso orçamental têm de ser feitos antes da realização da despesa. Diz-se, aliás, no artigo 13º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, sob a epígrafe de “Registo de cabimento prévio” que “[p]ara a assunção de compromissos, devem os serviços e organismos adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis”.
48. Ou seja, os procedimentos de contratação só devem iniciar-se se tiver sido assegurada, atempada e previamente, inscrição e cabimento orçamental da despesa prevista. E o cabimento das despesas a realizar deve reportar-se à data da abertura do procedimento, assegurando-se, igualmente, a cobertura orçamental para os anos subsequentes.



49. Tendo o contrato sido celebrado em abril de 2019 para vigorar por um período de doze meses, o compromisso assumido com a assinatura do contrato gera responsabilidade para o CHBV em mais do que um período orçamental (2019 e 2020).
50. Estando em causa um compromisso plurianual, não resulta demonstrado que tenha sido inscrito, nos termos previstos e exigidos pelo n.º 2, do artigo 6.º, da LCPA, norma que igualmente reveste natureza financeira.
51. Por outro lado, o CHBV também não demonstrou a necessária emissão e registo de compromisso, pelo valor a pagar no ano de 2019, nem a existência de fundos disponíveis para assunção do mesmo. E a lei comina com a nulidade a assunção de compromissos sem a comprovação da existência de disponíveis e o correspondente registo (cf. citado n.º 3 do artigo 5.º da LCPA e n.º 3 do artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012).
52. Como já referido, não procede a argumentação do CHBV no sentido de que emissão e registo dos compromissos “*deve preceder apenas requisição externa ou documento equivalente, que seja emitida por conta do referido contrato*”. Mas ainda que o montante efetivamente a pagar não pudesse ser determinado aquando da outorga do respetivo contrato, situação que não se verifica no presente caso, sempre teria de ser emitido e registado compromisso pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal (três meses, nos termos da alínea f) do artigo 3.º da LCPA) de apuramento de fundos disponíveis (cf. citado n.º 2, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012).
53. E no caso de não existirem fundos disponíveis para a parcela anual dos compromissos plurianuais, seria necessário solicitar autorização à entidade competente para aumento temporário dos fundos disponíveis, permitido, a título excecional, nos termos do artigo 4.º da LCPA.
54. Cabe à entidade fiscalizada o ónus de alegar e provar o preenchimento das condições necessárias à obtenção de visto, como decorre do disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC e das instruções para que esta norma remete (constantes da

Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011, in Diário da República, II Série, n.º 156 – relevando no presente caso o seu artigo 9.º e o Anexo I).

55. Faltando à colaboração devida ao Tribunal, o CHBV não juntou os documentos que lhe foram solicitados, nem prestou, em relação a cabimento orçamental e fundos disponíveis, a informação e comprovação documental que lhe foi solicitada.
56. Admitiu não ter emitido e registado compromisso pelo valor a pagar no ano de 2019, mas não informou, apesar de tal informação lhe ter sido solicitada, se tinha fundos disponíveis para o assumir.
57. A não demonstração da existência de cabimentação e de compromisso válido ao tempo da assunção da despesa, para além de constituir violação de normas financeiras [normas constantes do art.º 5.º, n.º 3, da L.C.P.A., art.º 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, artigos 42.º e 45.º, da L.E.O., e 13.º e 22.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07], gera, ainda, a nulidade do contrato e da obrigação que lhe subjaz.
58. E nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tanto a nulidade como a violação de normas financeiras constituem fundamentos absolutos de recusa de visto.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto ao contrato supra identificado, tendo por base os fundamentos constantes das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

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, 10 de julho de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(Alzira Antunes Cardoso, relator)

(Paulo Dá Mesquita)

(Fernando Oliveira Silva)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,
