

Acórdão 2/2021 – 19.JAN – 1^ªS/SS

DESCRITORES: ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / ENCARGO PLURIANUAL / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

Processo: 730/2020

Relator: Conselheiro Alzira Antunes Cardoso

A) Da admissibilidade legal da “prorrogação” do prazo de vigência do contrato celebrado, acordada através da adenda submetida a fiscalização prévia

1. A prorrogação sem previsão contratual prévia apenas está contemplada para casos de necessidade de «*reposição do equilíbrio financeiro do contrato*», conforme o disposto no artigo 282.º, n.ºs 1 e 3, do CCP.
2. Tendo o contrato inicial cessado a sua vigência em 1.10.2018, a adenda outorgada em 11.02.2020 não configura a prorrogação do prazo de um contrato que já tinha cessado a sua vigência, mas antes um novo contrato, sem precedência de concurso.
3. A nova contratação em que se traduz a adenda viola não só o princípio da concorrência, mas também os princípios da transparência, da igualdade, expressamente consagrados no n.º 4 do artigo 1.º do CCP.
4. A ausência de concurso, implica a preterição total do procedimento legalmente exigido, situação geradora de nulidade, nos termos do artigo 161.º, n.º 1, alínea I), do Código do Procedimento Administrativo, e que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

5. A não observância dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no citado n.º 4 do art.º 1.º do CCP, configura uma situação suscetível de alterar o resultado financeiro que se obteria no caso de tais princípios terem sido rigorosamente observados, o que constitui também fundamento de recusa de visto, ao abrigo da al. c) do citado n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

B) Falta de demonstração da autorização da despesa plurianual, cabimento, compromisso e fundos disponíveis

6. 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), 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».
7. 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 (artigo 42.º, n.º 6 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto).
8. 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).
9. Este regime é aplicável a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde – cf. artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.
10. 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 subsector 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).

11. Para além da 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).
12. Tendo a adenda sido celebrada pelo período de seis meses, com efeitos a partir de 1-10-2019, o compromisso assumido com a assinatura da mesma gera responsabilidade para o CHUP em mais do que um período orçamental (2019 e 2020).
13. 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 reveste natureza financeira.
14. A outorga da mesma sem obtenção prévia de portaria de extensão de encargos, acarreta também a violação de normas financeiras (constantes dos 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], e 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).
15. 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 dos artigos 5.º, n.º 3, da LCPA, 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, 42.º e 45.º, da LEO, e 13.º e 22.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07], gera, ainda, a nulidade da adenda e da obrigação que lhe subjaz.
16. 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 de recusa de visto.

Secção: 1ª S/SS

Data: 19/01/2021

Processo: 730/2020

RELATOR: Alzira 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 Universitário do Porto, E.P.E. (doravante CHUP) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (doravante TdC) uma Adenda ao “*Contrato de Fornecimento de Alimentação a Doentes e Pessoal Do CHUP*”, celebrado com a ITAU, S.A., em 28-01-2015, datada de 11-02-2020, que “prorroga” o referido contrato por um período de seis meses, com início em 01-10-2019, pelo valor de 1.125.551,17 €, acrescido de IVA.
2. Para melhor instrução do processo, foi a referida adenda devolvida ao CHUP, por duas vezes, uma pelo DECOP e outra na fase jurisdicional, para prestação de esclarecimentos e junção de documentos necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

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) O CHUP outorgou, em 28-01-2015, na sequência de concurso limitado por prévia qualificação, contrato para o fornecimento de alimentação a doentes e pessoal, para vigorar pelo prazo de três anos (sem previsão de possibilidade de prorrogação), pelo global de € 5.130.443,28, acrescido de IVA;
- b) O referido contrato foi visado pelo TdC, por decisão proferida em sessão diária de visto, de 04-09-2015, e iniciou a sua vigência em 01-10-2015;
- c) Por deliberação do Conselho de Administração do CHUP, de 22-08-2018, foi autorizada a prorrogação do referido contrato, por um período de 12 (doze) meses, com início em 01-10-2018.
- d) E, na sequência da referida autorização, em 27-09-2018, foi outorgada entre o CHUP e a ITAU, S.A. uma adenda ao referido contrato, que prorrogou a vigência do mesmo por um período de 12 (doze) meses, com início a 01-10-2018, pelo valor de 2.279.804,09 €, acrescido de IVA;
- e) A referida adenda não foi submetida a fiscalização prévia;
- f) Por deliberação do Conselho de Administração do CHUP, de 5-12-2018, foi autorizada a abertura de concurso público internacional (CPI n.º 121/2018) para a *“Contratação de Serviços de Confeção e Fornecimento de Alimentação a Doentes e Pessoal do CHUP, para um período de 5 anos”*.
- g) Em reunião de 30-12-2018, o Júri do referido concurso decidiu excluir todas as propostas apresentadas *“por violarem parâmetros base fixados no caderno de encargos e apresentarem preço contratual superior ao preço base.”*;
- h) Por deliberação de 27-12-2019 o Conselho de Administração do CHUP autorizou a prorrogação do contrato celebrado com a ITAU, S.A., em 28-01-2015, por um novo período de 6 (seis) meses, a contar de 1 de outubro de 2019, pelo valor, associada à prorrogação, de € 1.234.828,00;

- i) E por deliberação de 7-02-2020, aceite o aumento de preços de 3% exigido pela cocontratante, aprovou o valor corrigido da despesa associada à referida prorrogação de 1.271.872,82 €, com IVA incluído;
- j) As faturas emitidas pela ITAU, S.A., no ano de 2019, respeitantes aos serviços prestados, no âmbito da referida adenda, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019, no valor total de 631.867,75 €, foram já pagas pelo CHUP;
- k) No ano de 2020 foram emitidas pela ITAU as seguintes faturas e notas de crédito, ainda não pagas, no valor global, descontado ao valor das faturas o das notas crédito, de 675.825,60 €:

N.º Fatura	Data de emissão	Valor
9116055472	31/01/2020	184888,92
9116055473	31/01/2020	37606,51
9116055474	31/01/2020	3132,38
9116055475	31/01/2020	1201,53
9116055983	29/02/2020	175439,75
9116055984	29/02/2020	35921,49
9116055985	29/02/2020	3663,04
9116055986	29/02/2020	951,57
9116056434	31/03/2020	19221,76
N/crédito 8116006568 (referente à fatura 9116056434)	20/05/2020	22,98
9116056435	31/03/2020	6894,13
9116056436	31/03/2020	6561,77
N/crédito 8116006569 (referente à fatura 9116056436)	20/05/2020	2,17
9116056437	31/03/2020	164507,16
9116056438	31/03/2020	31823,26
9116056439	31/03/2020	3076,12
9116056440	31/03/2020	961,36
Total:		675.825,60

- l) Por deliberação de 17-01-2020 o Conselho de Administração do CHUP autorizou a abertura de novo concurso público internacional (CPI n.º 30/2020), para a “Contratação de Serviços de Confeção e Fornecimento de Alimentação a Doentes e



Pessoal do CHUP, e Remodelação da Cozinha e Refeitório, para um período de 5 anos”.

m) Na reunião de 12-05-2020, o júri do referido concurso decidiu excluir todas as propostas apresentadas *“por violarem parâmetros base fixados no caderno de encargos e apresentarem preço contratual superior ao preço base.”*

n) Instado pelo DECOP a esclarecer em que moldes foi aprovada a adenda outorgada em 27-09-2018, a justificar legalmente a efetivação da mesma, e informar se foi submetida a fiscalização prévia, justificando em caso de resposta negativa, o CHUP respondeu o seguinte:

«A ‘adenda contratual’ de 27 de setembro de 2018 foi aprovada em face do atingimento do limite contratual do contrato de 2015 e da dificuldade, e demora, na organização das peças procedimentais de um novo procedimento a instaurar, em particular pela indicação, consensual nos Serviços, de que a nova contratação exigiria a execução de uma empreitada de remodelação integral da cozinha hospitalar.»;

E confirmou que a referida adenda não foi submetida a fiscalização prévia, argumentando que se baseou na Informação jurídica interna, segundo a qual: *«tratando-se de despesa emergente de contrato já submetido a ‘visto prévio’ (...) objeto de prorrogação contratual, estava apenas sujeita a visto sucessivo e não a “Visto Prévio”».*

o) Instado a esclarecer como considerava possível, do ponto de vista legal, a atribuição de efeitos retroativos à adenda agora submetida outorgada em 07-02-2020, e a pronunciar-se quanto à autorização da despesa associada à referida adenda, em especial no que concerne à despesa relativa ao ano económico de 2019, respondeu o seguinte:

«A justificação legal de atribuição de efeitos retroativos deveu-se à necessidade de titular sob contrato o período de execução contratual efetiva que ficara a descoberto desde o termo da prorrogação anterior, que terminara em final de setembro de

2019; havia assim uma materialidade de facto a exigir que a contratação, através da ‘adenda’ respetiva, regularizasse a situação.»;

- p) Foi ainda instado a esclarecer, efetuando o necessário enquadramento legal, como considerava admissível que, tendo em conta o disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, a adenda submetida a fiscalização tivesse iniciado a produção efeitos a 01/10/2019.

Tendo respondido o seguinte:

«Foi entendido que, tratando-se de prorrogação contratual, e operando-se uma distinção entre o fecho de contas do ano de 2019 – e em razão desse encerramento de contas – deveria realizar-se o pagamento, relevando o montante parcial envolvido, desse modo ficando aquém do limiar da ineficácia (artigo 45º/4 da LOPTC).»;

- q) Questionado sobre a não menção na referida adenda do número de compromisso associado à despesa a suportar no âmbito da mesma, respondeu apenas o seguinte:
- «[a]ssinala-se a falha de não inserção do nº de compromisso para a ‘adenda.’»;*

- r) Não tendo apresentado quaisquer documentos financeiros com o pedido de fiscalização, foi solicitado ao CHUP, em sede de devolução pelo DECOP, que remetesse:

- Informação de cabimento e compromisso orçamental;
- Comprovativo do registo do compromisso;
- Mapa dos fundos disponíveis extraído do sistema informático da DGO;
- Extrato de conta corrente do registo informático do compromisso;
- Informação de controlo dos fundos disponíveis.

- s) Foi ainda solicitado ao CHUP que se pronunciasse quanto à autorização da despesa associada à adenda submetida a fiscalização, em especial no que concerne à despesa relativa ao ano económico de 2019, e que demonstrasse documentalmente que, à data do início da execução, se encontravam cumpridas as normas legais



relativas a cabimento, compromissos, fundos disponíveis e autorização de encargos plurianual.

Tendo, em resposta ao solicitado, dito o seguinte:

«[q]uanto à demonstração documental da autorização da despesa associada à ‘adenda’ e às normas legais relativas a cabimento, compromissos, fundos disponíveis e autorização de encargos plurianuais, confirmamos não ter procedido ao procedimento de autorização de compromissos plurianuais.»;

- t) Em relação à documentação financeira solicitada, veio o CHUP remeter:
- Informações de cabimento (n.ºs 65, 891, 964 e 1234), pelo orçamento do ano de 2020, não assinadas, registadas a 02/01/2020, no valor total de € 780.000,00;
 - Informações de compromisso, pelo orçamento do ano de 2020, não assinadas, num total também de € 780.000, com os números 65 (registada a 02/01/2020, € 250.00,00), 870 (registada a 01/02/2020, € 260.000,00), 921 (registada a 01/02/2020, € 20.000,00) e 1167 (registada a 01/03/2020, € 250.000,00);
 - Informações, também não assinadas, de controlo de fundos disponíveis, respeitantes aos referidos compromissos, e com as mesmas datas de registo;
 - Extrato de conta corrente do registo informático, no qual se encontram identificados os referidos compromissos, registados nas datas indicadas, e que evidencia que, na data do registo, a entidade tinha fundos disponíveis para fazer face à despesa;
- u) Não foi remetida a solicitada documentação referente à despesa do ano económico de 2019, nem qualquer mapa de fundos disponíveis extraído da aplicação da DGO;
- v) Em sessão diária de visto de 5 de novembro de 2020 foi decidido devolver a adenda em apreço ao CHUP, para prestar esclarecimentos e remeter, nos moldes indicados no artigo 14.º da Resolução n.º 1/2020, a seguinte documentação, respeitante à despesa suportada no âmbito da referida adenda:
- i) Informação de cabimento e compromisso orçamental, pela totalidade do encargo, nos termos da Resolução referida em epígrafe, com indicação das fontes de

- financiamento, devidamente numerada, datada e assinada, com a referência ao respetivo número de compromisso;
- ii) Comprovativo, extraído do sistema informático de apoio à execução orçamental, do registo do compromisso, com evidência da respetiva numeração e data de registo;
 - iii) Extrato de conta corrente do registo informático do compromisso onde se verifiquem os fundos disponíveis existentes antes e após aquele registo;
 - iv) Informação de controlo dos fundos disponíveis, demonstrativa de que o compromisso assumido não ultrapassou os fundos disponíveis;
 - v) Mapas de fundos disponíveis, extraídos do sistema informático da DGO, demonstrativos de que havia fundos disponíveis à data da assunção dos compromissos relativos aos meses de registo de assunção de todos os compromissos registados e conexos à despesa suportada no âmbito da presente adenda contratual (2019 e 2020), nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e do n.º 1 do artigo 7.º, do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho;
 - vi) Mapas de fundos disponíveis extraídos do sistema informático em utilização nessa entidade, relativos aos meses de registos de todos os compromissos conexos à despesa suportada no âmbito da presente adenda contratual (2019 e 2020).
- w) Porém, o CHUP devolveu a adenda a este Tribunal sem juntar a solicitada documentação financeira;
- x) Instado, pela referida decisão de devolução de 5-11-2020, a justificar do ponto de vista legal a elaboração da adenda submetida a fiscalização, tendo em conta que o contrato de prestação de serviços de alimentação, datado de 28/01/2015, não previa qualquer possibilidade de prorrogação, respondeu o seguinte:
- «Em face da impossibilidade de em tempo útil encetar e lograr uma adjudicação e contratação para o mesmo serviço, imprescindível à atividade hospitalar assistencial, não se apresentava alternativa senão a adotada: prorrogar o contrato vindo do passado, posto que este havia sido visado pelo Tribunal de Contas, e porque*

não se alterava o equilíbrio contratual nem a estrutura da despesa; em síntese: por não haver alternativa.»;

- y) E instado a fundamentar legalmente a atribuição de efeitos retroativos à adenda, à luz do disposto no artigo 287.º do CCP, na redação aplicável ao caso em apreço, em vigor antes da redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, veio dizer o seguinte:

«A atribuição de efeitos retroativos à celebração da ‘adenda’ deveu-se à necessidade de cobrir o período temporal que se encontrava «a descoberto» e que, afinal, constituía uma prorrogação «de facto» da contratação vinda do passado; as razões de interesse público a que se refere o nº 2 do artigo 287º do CCP são as de nos encontrarmos perante contratação absolutamente imprescindível à prossecução do interesse público – a prestação de serviços de alimentação a doentes – e não haver nem interesses conflitantes nem lesão de interesses ou direitos de ninguém.»

– DE DIREITO

4. Estando assentes os elementos de facto supra descritos, cumpre, com base neles, apreciar as questões que a adenda submetida a fiscalização prévia suscita.

A) Da admissibilidade legal da “prorrogação” do prazo de vigência do contrato celebrado em 28-01.2015, acordada através da adenda submetida a fiscalização prévia.

5. O CHUP celebrou, em 28-01-2015, com a ITAU, S.A., na sequência de concurso limitado por prévia qualificação, contrato para fornecimento de alimentação a doentes e pessoal, para vigorar pelo prazo de três anos, sem previsão de possibilidade de prorrogação.



6. Visado pelo TdC, em 04-09-2015, o referido contrato iniciou a sua vigência em 01-10-2015.
7. Em 27-09-2018, foi outorgada uma adenda ao referido contrato, não submetida a fiscalização prévia, “prorrogando” o respetivo prazo de vigência por um período de doze meses, com início em 1-10-2018.
8. E através da adenda agora submetida a fiscalização, outorgada em 11-02-2020, ou seja, depois de cessada não só a vigência do contrato celebrado em 28-01-2015, mas também da adenda outorgada em 27-09-2018, foi acordada, com um acréscimo de preços de 3% em relação aos acordados naquele contrato, nova “prorrogação”, pelo prazo de seis meses, com efeitos retroativos a 1-10-2019.
9. Instando a justificar do ponto de vista legal a outorga da referida adenda, o CHUP, limitou-se a dizer o seguinte:
«Em face da impossibilidade de em tempo útil encetar e lograr uma adjudicação e contratação para o mesmo serviço, imprescindível à atividade hospitalar assistencial, não se apresentava alternativa senão a adotada: prorrogar o contrato vindo do passado, posto que este havia sido visado pelo Tribunal de Contas, e porque não se alterava o equilíbrio contratual nem a estrutura da despesa.»
10. Não se questiona que está em causa um serviço imprescindível à atividade do CHUP. Mas, apesar dos concursos públicos que lançou terem ficado desertos, discorda-se da afirmação de que não tinha outra alternativa.
11. Poderia, eventualmente, além do atempado lançamento de novo concurso público, ter optado por um ajuste direto, nomeadamente ao abrigo do disposto no n.º 1, alínea c), do artigo 24.º do CCP.



- 12.** Porém, sem fundamento legal, optou pela “prorrogação”, com alteração de preços, de um contrato que já tinha cessado a sua vigência, e não previa a possibilidade de prorrogação.
- 13.** Sendo que, como regra, para ser admitida, a prorrogação tem de estar prevista no contrato na sua versão inicial.
- 14.** Como sintetiza o sumário do Ac. n.º 5/2012, de 17-02-2012, 1.ª S/SS: *«No melhor cumprimento do disposto nos artigos 97.º e 410.º do Código dos Contratos Públicos, e tendo presente a necessária observância dos princípios vertidos nos artigos 1.º, do n.º 4, do C.C.P., e 266.º, n.º 2 da CRP, o acionamento da prorrogação e renovação [contratuais] sempre dependerão da respetiva previsão nos correspondentes contratos e, até, nas peças procedimentais que tendem à escolha do cocontratante».*
- 15.** A prorrogação sem previsão contratual prévia apenas está contemplada para casos de necessidade de *«reposição do equilíbrio financeiro do contrato»*, conforme artigo 282.º, n.ºs 1 e 3, do CCP, situação que manifestamente não se coloca no presente caso.
- 16.** Tendo o contrato inicial cessado a sua vigência em 1.10.2018, a adenda outorgada em 11.02.2020 não configura a prorrogação do prazo de um contrato que já tinha cessado a sua vigência, mas antes um novo contrato, sem precedência de concurso.
- 17.** A nova contratação em que se traduz a adenda viola não só o princípio da concorrência, mas também os princípios da transparência, da igualdade, expressamente consagrados no n.º 4 do artigo 1º do CCP.
- 18.** Sendo que a observância dos referidos princípios impõe que o acionamento da prorrogação do prazo de vigência seja condicionado, em regra, à respetiva previsão no contrato e nas peças do procedimento que conduziu à escolha do cocontratante (vide, nesse sentido o Acórdão deste Tribunal n.º 5/2012, de 17.02.2012, 1.ª S/SS).

19. E, por maioria de razão, devem tais princípios ser observados quando, como é o caso, esteja em causa não uma prorrogação de contrato ainda vigente, mas uma verdadeira celebração de um novo contrato, uma vez que a adenda foi outorgada quando o contrato inicial já tinha cessado a sua vigência.

20. A ausência de concurso, implica a preterição total do procedimento legalmente exigido, situação geradora de nulidade, nos termos do artigo 161.º, n.º 1, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo, e que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

21. Por outro lado, a não observância dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no citado n.º 4 do art.º 1.º do CCP configuram ainda uma situação suscetível de alterar o resultado financeiro que se obteriam no caso de tais princípios terem sido rigorosamente observados, o que constitui também fundamento de recusa de visto, ao abrigo da al. c) do citado n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

B) Falta de demonstração da autorização da despesa plurianual, cabimento, compromisso e fundos disponíveis

22. 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).



- 23.** 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.
- 24.** 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*».
- 25.** Reforçando o princípio da sustentabilidade financeira, e com vista a um melhor controlo e disciplina orçamental vieram, 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.
- 26.** Visando assegurar que não são assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria que lhes façam face, a LCPA 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.
- 27.** 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).
- 28.** E nos termos do nº 3 do artigo 7º do citado Decreto-Lei nº. 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».

- 29.** 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».*
- 30.** Este regime é aplicável a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde – cf. artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.
- 31.** 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).
- 32.** E consideram-se *"Compromissos plurianuais"* os 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).
- 33.** Sendo que, 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).

- 34.** 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).
- 35.** Por outro lado, 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).
- 36.** E 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.
- 37.** Tendo a adenda sido celebrado pelo período de seis meses, com efeitos a partir de 1-10-2019, o compromisso assumido com a assinatura da mesma gera responsabilidade para o CHUP em mais do que um período orçamental (2019 e 2020).
- 38.** 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 reveste natureza financeira.
- 39.** 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).

- 40.** Porém, o CHUP, apesar de instado por duas vezes a juntar a solicitada documentação financeira, 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.
- 41.** Por outro lado, o CHUP 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. Sendo que 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).
- 42.** Resultando da referida adenda encargos previsíveis em mais do que um ano económico, a outorga da mesma sem obtenção prévia de portaria de extensão de encargos, por estar em causa encargo plurianual, acarreta também 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], e 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).
- 43.** 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 dos citados artigos 5.º, n.º 3, da L.C.P.A., 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, 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 da adenda e da obrigação que lhe subjaz.
- 44.** 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.

*

45. Em suma: pelas razões aduzidas, verificam-se os fundamentos de recusa de visto, previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas em subsecção da 1.ª Secção:

- 1. Recusar o visto à adenda identificada no §1. deste acórdão;**
- 2. Determinar o prosseguimento para apuramento de eventuais infrações financeiras e consequentes responsabilidades;**
- 3. 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, 19 de janeiro de 2021

Os Juízes Conselheiros,

Alzira Antunes Cardoso – Relator – participou na sessão por videoconferência e assinou digitalmente o Acórdão

Paulo Dá Mesquita – participou na sessão, por videoconferência, e votou favoravelmente o Acórdão

Fernando Oliveira Silva – participou na sessão, por videoconferência, e votou favoravelmente o Acórdão