

Secção: 1.ª S/SS

Data: 26/06/2018

Processos: 357 e 364/2018

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

TRANSITADO EM JULGADO 03-09-2018

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

## I – RELATÓRIO

1. O Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E (doravante CHTMAD), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois contratos de aquisição de serviços, o primeiro respeitante a “serviços de sessões de hemodiálise”, celebrado com a *Fresenius Medical Care Portugal, SA*, em 26.01.2018, pelo preço contratual de 576.600,00€, e com o prazo de 12 meses (Processo n.º 357/2018), e o segundo respeitante a serviços para realização de exames de teleradiologia, celebrado com a *GS24 – Healthcare Solutions, SA*, em 16.01.2018, pelo preço contratual de 473.170,05€, para vigorar desde a data da sua assinatura até 31.12.2018 (Processo n.º 364/2018).
2. Para melhor instrução do processo, foram os contratos objeto de devolução ao CHTMAD 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) Relativamente ao Processo n.º 357/2018:

- i. A informação de controlo de fundos disponíveis, datada de 22.01.2018, referente ao compromisso n.º 76, efetuado em 16.01.2018, evidencia que os fundos disponíveis apresentavam saldo negativo de (-) 37.921.924,10 €, antes do compromisso, passando a (-) 38.565.386,10 €, após o compromisso da despesa de 643.462,00 € (IVA incluído).
- ii. Regista-se uma divergência entre os dados referidos na informação de controlo de fundos disponíveis supra e a informação registada no mapa de fundos disponíveis da DGO, relativo a janeiro de 2018, apresentando este último fundos disponíveis negativos de (-) 34.520.318,67€.

b) Relativamente ao Processo n.º 364/2018:

- i. Existem duas informações de controlo de fundos disponíveis datadas de 31.01.2018 e 21.03.2018, sendo que ambas mencionam que o registo informático do compromisso sequencial n.º 79 ocorreu em 16.01.2018.
- ii. As informações aludidas apresentam, respetivamente, um montante negativo de fundos disponíveis de (-) 24.082.555,77€ e de (-) 22.602.753,97€, valor calculado para o mês de janeiro de 2018. Contata-se, pois, uma divergência de montantes por confronto com a Informação registada no Proc. n.º 357/2018;
- iii. Apesar de tais fundos negativos, ambas as informações registam compromissos assumidos até 16 de janeiro de 2018, no montante de 5.870.709,46€, o que perfaz um saldo negativo de fundos disponíveis, respetivamente, de (-) 29.953.265,23€ e de (-) 28.473.463,43€. Constatam-se, novamente, divergências com a informação registada no Proc. n.º 357/2018;



- iv. O compromisso financeiro, com o n.º sequencial 79, é de 473.170,05€, sem IVA, que somado ao saldo negativo acumulado referido na alínea antecedente, perfaz, respetivamente, um saldo residual negativo de fundos disponíveis de (-) 30.426.435,28€ e (-) 28.946.633,48€.
- v. À semelhança do referido no Proc. n.º 357/2018, regista-se uma divergência entre os dados referidos nas Informações de Controlo de Fundos Disponíveis e a informação registada no Mapa de Fundos Disponíveis (DGO) relativo a janeiro de 2018, apresentando este último fundos disponíveis negativos de (-) 34.520.318,67€.
- c) Solicitado a esclarecer a discrepância de montantes dos fundos disponíveis apurados no mês de janeiro de 2018 que constam dos diversos Mapas de Fundos Disponíveis (DGO) anteriormente remetidos, e da que também se regista entre tais Mapas e os valores indicados nas Informações de Controlo de Fundos Disponíveis, respondeu que
- «Na aplicação financeira dos hospitais (SICC) existe uma inconsistência na fórmula de cálculo dos Fundos Disponíveis (FD) o que, no caso do CHTMAD origina fundos negativos. No entanto, enviamos em anexo (Anexo V) a declaração emitida pela DGO relativamente aos FD do CHTMAD, considerando que esta é que deve ser considerada como o documento válido, e que já apresenta FD disponíveis positivos.»*
- d) O anexo V que foi remetido com os esclarecimentos da CHTMAD é formado pelos seguintes documentos:
- i. Declarações de conformidade emitidas pela DGO para os efeitos do artigo 7.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 127/2012, na sua atual redação, reportadas aos meses de janeiro [mês da assunção dos compromissos em causa] e de março de 2018;
  - ii. Informações de controlo de fundos disponíveis para cada um dos compromissos assumidos pela entidade fiscalizada. Como se verá,



registam-se discrepâncias face a documentos de idêntica natureza que haviam sido inicialmente remetidos.

- e) Confrontada a documentação remetida pela entidade fiscalizada, destinada à demonstração da existência de fundos disponíveis que permitam a assunção de cada um dos compromissos, verifica-se uma discrepância significativa de valores e das conclusões que se retiram a partir das informações de controlo de fundos disponíveis e das referidas declarações de conformidade.
- f) A partir dos dados que se retiram das informações de controlo de fundos disponíveis e dos mapas de apuramento de fundos, reportados a janeiro de 2018, evidencia-se que os fundos disponíveis do CHTMAD são insuficientes para fazer face aos encargos resultantes dos contratos, uma vez que esses fundos são largamente negativos, em virtude de anteriores compromissos. Em concreto, as mais recentes informações de controlo de fundos disponíveis, do mês de janeiro de 2018, apresentam a seguinte realidade:

**Proc. n.º 357/2018**

- i. A Informação de Controlo de Fundos Disponíveis menciona que a data de registo informático do compromisso sequencial n.º 76 foi efetuado em 16.01.2018;
- ii. Apresenta o montante negativo de fundos disponíveis de (-) 22.015.469,05 €, valor calculado para o mês de janeiro de 2018;
- iii. Apesar de tais fundos negativos, regista compromissos assumidos até 16 de janeiro de 2018 no montante de 4.721.384,10 €, o que perfaz um saldo negativo de fundos disponíveis de (-) 26.736.853,15€;
- iv. O compromisso financeiro, com o n.º sequencial 76, é 643.462,00€, c/IVA incluído, que somado ao saldo negativo acumulado referido na alínea antecedente, perfaz um saldo residual negativo de fundos disponíveis de (-) 27.380.315,15 €.



Proc. n.º 364/2018

- i. A Informação de Controlo de Fundos Disponíveis menciona que o registo informático do compromisso sequencial n.º 79 foi efetuado em 16.01.2018;
  - ii. Apresenta o montante negativo de fundos disponíveis de (-) 22.015.469,05 €, valor calculado para o mês de janeiro de 2018;
  - iii. Apesar de tais fundos negativos, regista compromissos assumidos até 16.01.2018 no montante de 5.870.709,46 €, o que perfaz um saldo negativo de fundos disponíveis de (-) 27.886.178,51 €;
  - iv. O compromisso financeiro, com o n.º sequencial 79, é de 473.170,05 €, sem IVA, que somado ao saldo negativo acumulado referido na alínea antecedente, perfaz um saldo residual negativo de fundos disponíveis de (-) 28.359.348,56 €.
- g) Os processos de fiscalização prévia encontram-se instruídos com cópia de ofício de 5.03.2018, do CHTMAD, dirigido ao Diretor-Geral do Orçamento, com conhecimento às tutelas, à ACSS, IP e à ARS Norte, IP, no qual se comunica a situação de fundos disponíveis negativos nos meses de janeiro e fevereiro de 2018 e a impossibilidade de garantir o cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, nos seguintes termos:

*«A situação de fundos disponíveis negativos nos meses de janeiro e fevereiro de 2018, com junção de Mapa de Fundos Disponíveis comprovativo da referida situação, respetivamente – € 30.037.431,87 [valor distinto dos já referidos supra] e - € 27.074.587,34, e com projeção da evolução de tais fundos para os restantes meses do ano de 2018;*

*Invoca-se que “...o CHTMAD obtém como receita mensal cerca de 8,9 M€, por conta dos adiantamentos ao contrato programa e apresenta como despesa, em custos com pessoal (6M€), Consumos e Fornecimentos e Serviços Externos (4,2M€), pelo que se torna impossível garantir o cumprimento da Lei dos Compromissos sem colocar em causa a prestação de cuidados de saúde à nossa população.”*



*“...uma vez que está em risco a visa humana, o Centro Hospitalar agirá, perante a impossibilidade fática de cumprir o disposto na Lei n.º 8/2012 em matéria de assunção de compromissos, em “estado de necessidade”;*

*“...solicitamos que para o cumprimento da LCPA, os Fundos Disponíveis do CHTMAD sejam reforçados no montante necessário ao cumprimento da mesma.»*

- h) O prazo médio de pagamento a fornecedores do CHTMAD era, em 31.12.2017, de 301 dias, conforme informação disponível no portal da Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS, IP).

#### – DE DIREITO

4. A questão jurídica relevante no presente caso relaciona-se com a inexistência de fundos financeiros disponíveis, por parte do CHTMAD, para poder assumir o compromisso referente à despesa decorrente dos dois contratos submetidos 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)<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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 carácter 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 LCPA<sup>2</sup>) e o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (DL-LCPA)<sup>3</sup>, 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 CHTMAD, 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 disponíveis<sup>4</sup> 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.

---

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





15. Em consequência, deveria o CHTMAD ter comprovado junto deste Tribunal de Contas a existência de fundos disponíveis suficientes para fazer face, em janeiro de 2018, aos encargos financeiros gerados por ambos os contratos.
16. Em nossa opinião, e face à matéria de facto recolhida nos processos em análise, o CHTMAD não terá conseguido comprovar a existência de fundos disponíveis suficientes, para o efeito sendo idónea a junção de mapas de fundos disponíveis e de informações de controlo respetivas demonstrativas de saldo suficiente para a assunção dos compromissos que resultam dos contratos.
17. Aliás, o pedido de prorrogação de prazo de resposta apresentado pelo CHTMAD a este Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 81.º, n.º 3, da LOPTC, é elucidativo quanto à persistência de uma situação de fundos disponíveis negativos.
18. Por outro lado, apesar de solicitado, não foi remetido o comprovativo informático de cada um dos compromissos sequenciais, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua atual redação, nem remetido o mapa de fundos disponíveis extraído do suporte informático da DGO, do mês de janeiro de 2018.
19. A falta de fundos disponíveis para suportar as despesas com os contratos em apreço é geradora de nulidade dos compromissos e dos respetivos contratos, 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](http://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 aos contratos identificados 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, 26 de junho de 2018

Os Juízes Conselheiros,

---

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

---

(Mário Mendes Serrano)

---

(Paulo Dá Mesquita)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---