

Secção: 1.ª S/PL

Data: 16/10/2018

Recurso Ordinário: 20/2018

Processo: 637/2018

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

TRANSITADO EM JULGADO EM 02-11-2018

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

## I – RELATÓRIO

1. O Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E. (doravante, CHGE), interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 25/2018 – 1.ª S/SS, de 15 de maio, que recusou o visto a um contrato de aquisição de serviços de “*upgrade*” de *Ativos de Rede*, celebrado em 02.03.2018, entre aquele centro hospitalar e a empresa PAMAFE - Informática, Ld.ª, pelo preço contratual de 408.923,22 €, acrescido de IVA, para vigorar durante quatro meses contados da data da obtenção do visto deste Tribunal.
2. A recusa de visto fundamentou-se no disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), em virtude de o CHGE não dispor de fundos disponíveis para suportar os encargos resultantes do contrato submetido a fiscalização prévia, com a consequente violação de normas financeiras geradora da nulidade do mesmo.
3. O Recorrente apresentou alegações que culminam com as seguintes conclusões:  
«1. Em Subsecção da 1.ª Secção, decidiu o Tribunal de Contas, em 15.5.2018, recusar visto a um contrato submetido a fiscalização prévia pelo Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.



2. Tal contrato corresponde à aquisição de um serviço de *upgrade de Ativos de Rede* e implica a assunção de um compromisso, sem IVA, de € 408.923,22.
3. O Tribunal de Contas, na formação enunciada, recusou o visto com base no entendimento segundo o qual o Recorrente não dispõe de fundos disponíveis, uma vez que o seu mapa de fundos disponíveis apresentava em fevereiro de 2018 um saldo negativo, resultante da transição dos saldos correspondentes ao exercício de anos económicos anteriores.
4. Entendeu, além disso, dever recusar o mapa da Direção-Geral do Orçamento - que reflete o orçamento do ano económico em curso -, em que o Recorrente apresenta um saldo positivo de fundos disponíveis de 83.034.492 €, montante que se fixa nos 17.071.652 € se àquele primeiro montante descontarmos os compromissos já assumidos.
5. O contrato a que a Subsecção *a quo* recusou visto resulta numa despesa de € 408.923,22.
6. A existência de fundos disponíveis é confirmada se considerarmos o mapa emitido pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., correspondente ao mês de fevereiro (cf. Doc. 1), de onde consta como montante de Fundos Disponíveis € 72.484.566, montante que se fixa nos € 46.602.577 se àquele primeiro montante descontarmos os compromissos já assumidos.
7. Em face dos valores em causa e da teleologia dos preceitos, não parece ser de relevar o carácter mais ou menos genérico destes documentos. Recorde-se que está em causa uma despesa de €408.923,22, que, na pior das hipóteses conta com fundos de € 46.602.577 para a sua execução.
8. A questão a decidir reconduz-se, assim, a saber se no apuramento dos fundos disponíveis deve a entidade pública considerar, ou não, os saldos transitados do ano anterior, mesmo que tais saldos sejam negativos.
9. A LCPA e o Decreto-Lei que a regulamenta visam responder a dois objetivos distintos: por um lado, evitar o aumento dos pagamentos em atraso e, por outro, regularizar os pagamentos em atraso existentes.
10. Tais objetivos não devem ser confundidos e o conceito de *fundos disponíveis* deve ser entendido como estando ao serviço da *dimensão preventiva* da



legislação dos compromissos, significando, no fundo, a baliza financeira dentro da qual a entidade pública pode assumir compromissos futuros.

11. O principal propósito da utilização do conceito prende-se com evitar que cada novo *compromisso* se transforme em mais um *pagamento em atraso*, relevando, por conseguinte, saber se no momento da assunção do compromisso a entidade pública dispõe de tesouraria que permita fazer-lhe face.

12. No caso, dispõe.

13. É, por conseguinte, irrelevante o conjunto da situação financeira da entidade pública.

14. Além disso, o conceito de *fundos disponíveis*, tal como definido no artigo 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 corresponde a um conjunto de verbas, que não tenham sido comprometidas ou gastas e (quanto aos saldos que transitam de exercícios anteriores) cuja utilização tenha sido autorizada. Porque outro não pode ser o sentido possível destas expressões, daqui se retira que por *fundos disponíveis* deve sempre entender-se *ativos* ou *receitas*, não relevando para o seu apuramento saldos negativos que transitem de anos anteriores.

15. O próprio Tribunal de Contas após visto a anteriores contratos submetidos pelo Recorrente, num quadro em que também haviam transitado saldos negativos de exercícios de anos anteriores (cf. processos de fiscalização prévia n.ºs 3287/2017, 3288/2017, 2458/2017, 3626/2017 e 3627/2017).

16. A posição da Subsecção *a quo* põe em perigo a possibilidade de o Recorrente continuar a prestar os serviços que decorrem das atribuições que lhe estão constitucional e legalmente atribuídas, numa solução que atenta contra o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Termos em que deve o presente recurso ser julgado procedente, o acórdão recorrido revogado, e aposto visto ao contrato submetido a avaliação prévia nos presentes autos.»



4. Foi aberta vista ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tendo sido emitido parecer sobre o objeto do recurso no sentido da respetiva improcedência, sem que tenham sido suscitadas «novas questões» ao abrigo do artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC.
  
5. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 Objeto do recurso

6. O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente (cf. artigos 635.º, n.º 4, e 639.º 1, do Código de Processo Civil, supletivamente aplicáveis nos termos do artigo 80.º da LOPTC), sem prejuízo do conhecimento das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (cf. artigo 608.º, n.º 2, ex vi do artigo 663.º, n.º 2, do CPC). Por outro lado, conforme resulta dos citados artigos 608.º n.º 2 e 663.º n.º 2, do CPC, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações de recurso (e suas conclusões), e não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada pela solução dada a outras.
  
7. Assim, e de acordo com o teor das conclusões das alegações do Recorrente a questão essencial objeto do recurso consiste em saber se os saldos transitados de anos anteriores respeitantes a compromissos assumidos e não pagos devem ser considerados para efeitos de apuramento de fundos disponíveis.

### II.2 Factos provados

8. Não tendo sido impugnada a matéria de facto, têm-se como assentes os seguintes factos considerados provados pela decisão recorrida:



- 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.<sup>a</sup>, 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 €;
- 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).

### **II.3 Apreciação das questões jurídicas sobre matéria de direito suscitadas no recurso**

9. A recusa de visto teve por fundamento a inexistência de fundos disponíveis para o *CHGE* assumir o compromisso respeitante à despesa decorrente do contrato submetido a fiscalização prévia, concluindo a decisão recorrida, em conformidade com a jurisprudência uniforme deste Tribunal, que a falta de fundos disponíveis para a entidade fiscalizada assumir as despesas com o contrato em causa gera a nulidade do compromisso e do contrato, nos termos do estabelecido nos citados 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 que revestem natureza financeira.
10. O Recorrente não põe em causa que sendo considerados os saldos negativos transitados do ano anterior, na data em que foi assumido o compromisso respeitante à despesa com o contrato em causa não detinha fundos disponíveis para a suportar.
11. Alega, porém, que o saldo negativo evidenciado na informação de controlo de fundos disponíveis resulta da transição de saldos de anteriores exercícios económicos.
12. E defende que no apuramento dos fundos disponíveis não devem ser considerados os saldos negativos transitados do ano anterior.
13. E ainda que, apesar da declaração retirada do Sistema SICC apresentar fundos negativos, resultantes de saldos transitados de anos anteriores, a declaração da DGO, que reflete o orçamento do ano económico em curso e os compromissos assumidos desde o início do ano até à data em que foi emitida, apresenta um saldo positivo de fundos disponíveis.



14. Assim, e conforme já referido, a principal questão jurídica objeto do presente recurso consiste em saber se no apuramento dos fundos disponíveis devem ser considerados, ou não, os saldos negativos transitados do ano anterior.
15. Desde já se adianta que entendemos que a posição do Recorrente, contrária à que vem sendo seguida de forma unânime por este Tribunal (cf. entre outros, os Acórdãos n.ºs 8/2017, 1.ª S/SS, de 11/07, 18/2018, 1.ª S/SS, de 24/04, 10/2018, 1.ª S/PL, de 29/05, 14/2018, 1.º S/PL, de 10/07, 17/2018, 1.ª S/PL, de 04/09 e 19/2018, 1.ª S/PL, de 24/09, todos disponíveis *in www.tcontas.pt.*), carece de apoio legal.

Vejamos:

16. 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*».
17. 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).



18. Com vista a um melhor controlo da despesa 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.
19. Como se destacou no preâmbulo da Proposta de Lei n.º 40/XII que esteve na base da LCPA, o regime instituído pela mesma compreende um modelo dirigido à eficácia do controlo da despesa o qual obriga a que o mesmo fosse *«antecipado para o momento da assunção do compromisso, momento a partir do qual a despesa é incorrida, não havendo alternativa que não seja o pagamento»*, pretendendo-se obstar *«à acumulação de pagamentos em atraso»* através de *«um novo modelo legislativo que permita inverter a tendência de acumulação de dívida»* de acordo com o *«princípio fundamental» «de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso»*.
20. Até à publicação do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA), plasmado na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que a regulamentou, a assunção de compromissos perante terceiros (fornecedores) dependia apenas da existência do correspondente cabimento, isto é, da cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa, constituindo tal dotação (ou crédito orçamental, inscrito em rubrica económica adequada) o limite máximo a utilizar na realização daquela despesa.
21. 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.

---

<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 99/2015, de 2 de junho.



22. Assim, após a entrada em vigor da LCPA — cujos artigos 3.º a 9.º e 11.º, nos termos do artigo 13.º do mesmo diploma, prevalecem sobre quaisquer normas legais que disponham em contrário — conforme decorre do seu art.º 5.º, n.º 1, ao estabelecer que os *“titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis referidos na alínea f) do artigo 3.º”*, ou ainda do preceituado no art.º 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, ao estatuir que *“Os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis”*, as entidades a ela sujeitas apenas podem assumir compromissos na medida dos fundos que têm disponíveis.
23. Estabelecendo o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 172/2012 que *«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»*.
24. E 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»*.
25. Resulta do acima exposto que o princípio fundamental consagrado na citada Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), reside no facto da execução orçamental não poder conduzir à acumulação de pagamentos em atraso (cf. artigo 7.º, do referido diploma legal).
26. Como se escreveu no Acórdão n.º 28/2018, 1.ªS/SS, de 12/06:
- «Importa aqui sublinhar que subjaz a este regime, instituído com o propósito de controlo da despesa pública no quadro do programa de assistência financeira a



Portugal executado entre 2011 e 2014, uma clara intenção de impedir que sejam assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria – e daí que, para além da normal exigência de inscrição orçamental, se passasse a impor também que um compromisso de despesa fosse suportado pela demonstração da existência de efetivos fundos monetários disponíveis para o efeito. Tenha-se ainda presente que o conceito de fundos disponíveis para efeito da LCPA corresponde a «verbas disponíveis a muito curto prazo», em regra para os três meses seguintes, nos termos explicitados nos artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012».

27. Ora, à data em que foi assumido e registado o compromisso relativo à despesa do contrato submetido a fiscalização prévia (26/02/2018), no montante de € 502.975,56, de acordo com a informação junta, o CHGE não detinha fundos disponíveis para fazer face ao encargo resultante deste contrato, uma vez que esses fundos eram negativos, no valor de € (-) 13.236.928,66 (cf. alínea f) da matéria de facto provada).
28. Defende o CHGE que o saldo negativo que a informação de controlo de fundos disponíveis evidencia resulta de compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores e que os saldos negativos transitados de anos anteriores não devem ser considerados para efeitos de cálculo dos fundos disponíveis.
29. Porém, os artigos 3.º e 5.º da LCPA e 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 determinam que sejam mantidos registos permanentemente atualizados dos fundos disponíveis, que a eles sejam abatidos os compromissos já assumidos por sua conta e que os novos compromissos não ultrapassem o remanescente desses fundos disponíveis.
30. E, como resulta do disposto, designadamente, no artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 127/2012, terão de abater-se nesses fundos disponíveis os compromissos já assumidos e não pagos de anos anteriores (vide, nesse sentido, o Acórdão n.º 8/2017, 1.ª S/SS, de 11/07, disponível *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).
31. Assim, para se apurar a existência de fundos disponíveis não podem, como pretende o CHGE, ser considerados apenas os compromissos assumidos nos meses de janeiro e fevereiro de 2018 (até 26-02-18, data em que foi registado o



compromisso relativo à despesa com o contrato em causa) sem atender aos compromissos transitados do ano anterior.

32. Como concluiu, em situação similar, o Acórdão n.º 10/2018, 1.ª S/PL, de 29-05-2018:

*“Por um lado, um compromisso não deixa de o ser por se reportar a obrigação de pagamento em ano económico distinto daquele em que é assumido (como o evidencia o conceito de «compromisso plurianual» acolhido na alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º da LCPA) – e isto sem que esse regime legal confira um qualquer tratamento diferenciado em relação aos demais compromissos, designadamente em termos do seu apagamento para efeitos de contabilização dos fundos disponíveis. Por outro lado, a norma invocada pelo recorrente como demonstrativa da sua tese (o artigo 5.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento da LCPA, segundo o qual os fundos disponíveis integram «os saldos transitados do ano anterior») refere-se, como é óbvio, a fundos efetivamente disponíveis (i.e., a fundos positivos), não se vendo qualquer razão para que, quando esses fundos sejam fundos negativos, não transitem também estes para o ano seguinte, segundo a mesma lógica da norma invocada. Por último, e este é o argumento essencial, afigura-se-nos evidente que a enunciada ratio de controlo da despesa pública, ínsita na legislação sobre compromissos, só se cumpre plenamente se se considerar a situação financeira das entidades públicas abrangidas quando perspectivada no seu todo (i.e., incluindo a situação transitada de anos anteriores), e não apenas reportada ao ano económico em curso.”*

33. Acresce que a existência de saldos negativos transitados do ano anterior equivale a dizer que os montantes já se encontram «comprometidos ou gastos», pelo que não podem deixar de ser considerados para efeitos de contabilização dos fundos disponíveis.
34. Impõe-se, assim, concluir que a posição defendida pelo Recorrente no sentido de que para efeitos do cálculo de fundos disponíveis não devem ser considerados os saldos que transitam entre anos económicos, é incompatível com a *ratio* da LCPA, e carece de fundamento legal.



35. Defende ainda o Recorrente que a posição seguida pela decisão recorrida põe em perigo a possibilidade de continuar a prestar os serviços que decorrem das atribuições lhe estão constitucional e legalmente atribuídas, atentando contra o princípio da continuidade dos serviços públicos.
36. Porém, a decisão recorrida limitou-se a aplicar a lei (LCPA), e a fazer uma interpretação coerente com a sua essência e razão de ser.
37. E conforme se diz no Acórdão n.º 3/2015-27.JAN-1.ª S/PL:

*«(...) o regime introduzido pela LCPA, e pela correspondente regulamentação, não pode ser desaplicado com o argumento de que as entidades se encontram vinculadas a realizar as suas atribuições, legais e/ou contratuais. Nessa linha de pensamento, e considerando que a Administração Pública não pode realizar quaisquer atos que não se reconduzam à satisfação do interesse público, a realização das despesas a elas associadas, ainda que sem fundos disponíveis, estaria sempre legitimada pela alegada vinculação. Que sentido teria, então, a legislação financeira que impõe requisitos à realização das despesas e que sanciona com nulidade a sua inobservância? Não se esqueça, aliás, que o conjunto das medidas financeiras restritivas em que se insere a LCPA foi determinado, ele próprio, por um estado de necessidade financeiro, como assinalou o acórdão recorrido. Ao invés, e como resulta de toda a legislação aplicável, é a prossecução das obrigações legais das entidades públicas que deve considerar-se limitada pelos requisitos financeiros para a assunção das correspondentes despesas».*

38. Improcedem, pois, na totalidade as conclusões do Recorrente, impondo-se a confirmação da decisão recorrida.

### III – DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto ao contrato submetido a fiscalização prévia.



São devidos emolumentos legais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 16 de outubro de 2018

Os Juízes Conselheiros,

---

(Alzira Antunes Cardoso, relator)

---

(Maria dos Anjos Nunes Capote)

---

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---