



Secção: 1ª S/SS

Data: 02/05/2018

Processo: 290/2018

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 Lisboa Ocidental, E.P.E. (CHLO) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato de prestação de serviços de recolha e tratamento de resíduos hospitalares do CHLO, celebrado em 10 de janeiro de 2018, entre essa entidade e o «SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais», pelo valor global de € 620.804,28 (acrescido de IVA), para vigorar pelo prazo de um ano, com início em 1 de janeiro de 2018.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devoluções à entidade fiscalizada para prestação de esclarecimentos e elementos complementares, designadamente em matéria de demonstração de fundos disponíveis.

II – FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO

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



- 3.1 O procedimento adotado para a formação do contrato foi o ajuste direto ao abrigo da alínea a), do n.º 1, do artigo 27.º, do Código dos Contratos Públicos;
- 3.2 A abertura do procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho de Administração do *CHLO* de 22 de novembro de 2017;
- 3.3 Tendo o mesmo Conselho por deliberação de 20 de dezembro de 2017 autorizado a adjudicação ao *SUCH*, única entidade convidada, e aprovado a minuta do contrato;
- 3.4 Em 6 de março de 2018 foi outorgado um denominado “*Acordo Modificativo*” alterando o n.º 4 da cláusula 24.ª do referido contrato que passou a ter a seguinte redação:
«3. Para fazer face à despesa derivada da execução do contrato, foi emitido o número de compromisso 108 referente à totalidade dos encargos máximos que do mesmo podem derivar»;
- 3.5 Da informação de controlo de fundos disponíveis subscrita pelo vogal executivo do Conselho de Administração do *CHLO*, datada de 25/01/2018, consta que o compromisso n.º 108, no valor de € 658.533,28, foi registado em 03-01-2018;
- 3.6 E que à data do registo do referido compromisso os fundos disponíveis do *CHLO* eram negativos, no valor de €-(menos) 820.847,81, passando após o registo do referido compromisso a apresentar um saldo negativo de fundos disponíveis de €-(menos) 1.479.401,09;
- 3.7 Em 31 de dezembro de 2017 o prazo médio de pagamento a fornecedores do *CHLO* era de 356 dias;
- 3.8 Confrontado com a falta de fundos disponíveis evidenciada pela Informação de *Controlo de Fundos Disponíveis* para assumir o compromisso



respeitante à despesa decorrente do contrato em causa e instado a esclarecer a divergência entre os valores indicados nessa informação e no *Mapa de Fundos Disponíveis da DGO*, o *CHLO* veio apenas juntar a declaração constante de fls. 108, datada de 16/04/2018, subscrita pela Diretora do Departamento de Gestão Financeira da *ACSSS*.

- DE DIREITO:

4. A principal questão jurídica suscitada no presente caso prende-se com a [in]verificação de fundos disponíveis para o *CHLO* assumir o compromisso respeitante à despesa decorrente do contrato submetido a fiscalização prévia, em articulação com os fundamentos para a recusa de visto previstos no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.
5. Até à publicação do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA), plasmado na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (entretanto, alterada e republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março) e no diploma legal que a regulamentou — o DL n.º 127/2012, de 21 de junho (sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20/12, 66-B/2012, de 31/12 e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02/06) —, 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.
6. 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.
7. Assim, de acordo com o regime instituído pela 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.

8. Este regime é aplicável a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde – cf. artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.
9. *Compromissos 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).*
10. E nos termos da mesma disposição legal «*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 caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas*».
11. 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 (n.º1, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho).
12. Para efeitos da citada LCPA consideram-se «*Fundos disponíveis*” *as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos: 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» (artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho).

13. A título excecional os fundos disponíveis podem ser temporariamente aumentados, mas o aumento tem que ser expressamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde (artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da LCPA).
14. Nos termos do citado n.º 3 do artigo 7º do 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 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».*
15. Estabelecendo o já citado 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».*



16. Conforme se extrai da factualidade descrita, o *CHLO* não demonstrou a existência de fundos disponíveis suficientes para suportar o compromisso assumido, em conformidade com as normas mencionadas.
17. Pelo contrário, juntou informação de controlo de fundos disponíveis que evidencia que na data em que foi registado o compromisso referente ao encargo resultante do contrato submetido a fiscalização prévia não detinha fundos disponíveis para fazer face ao referido encargo.
18. 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).
19. Assim, a não demonstração da existência de fundos disponíveis, à data em que o compromisso foi assumido, para suportar as despesas com o contrato em causa, gera a nulidade do compromisso e do contrato, nos termos dos 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 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 17/7), 15/2017 (de 24/11), 18/2017 (de 30/11), 3/2018 (de 16/01), 14/2018 (de 20/03) 15, 16 e 17/2018 (de 03/04), todos acessíveis in www.tcontas.pt).
20. 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

Pelo exposto, e ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alíneas *a) e b)*, da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato supra identificado.



São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

Lisboa, 2 de maio de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(Alzira Antunes Cardoso - Relator)

(Fernando Oliveira Silva)

(Mário Mendes Serrano)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta
