



Secção: 1.ª S/SS

Data: 08/05/2018

Processo: 665/2018

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

Mantido pelo Acórdão n.º 27/2018 -
PL, de 30/10/2018, proferido no
Recurso n.º 18/2018 - 1.ªS

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

I – RELATÓRIO

1. O Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E. (doravante CHTS) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato de seguro de acidentes de trabalho, celebrado em 23 de fevereiro de 2018, entre aquele centro hospitalar e a sociedade Dias da Costa Corretores de Seguros, Lda., pelo valor de € 373.912,55 (acrescido de IVA), para vigorar no período de 1 de março a 31 de dezembro de 2018.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato objeto de devolução à entidade fiscalizada para prestação de esclarecimentos, 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 Por deliberação de 15 de novembro de 2017 o Conselho de Administração do *CHTS* aprovou a abertura de concurso público para a contratação de seguro de acidentes de trabalho para o ano de 2018, publicitada no *Diário da República, II Série*, de 23 de novembro de 2017, e no *Jornal Oficial da União Europeia* de 25 de novembro de 2018;
- 3.2 A adjudicação à sociedade Dias da Costa Corretores de Seguros, Lda., concorrente que apresentou a proposta graduada em primeiro lugar pelo júri do concurso, foi aprovada por deliberação do Conselho de Administração do *CHTS* de 14 de fevereiro de 2018 e a minuta do contrato por deliberação de 22 de fevereiro de 2018;
- 3.3 Consta da cláusula 4.^a do contrato celebrado entre o *CHTS* e a sociedade Dias da Costa Corretores de Seguros, Lda. que para fazer face à despesa originada pela execução do contrato foi emitido pelo *CHTS* o compromisso n.º 122;
- 3.4 Foram juntas informações de controlo de fundos disponíveis, subscritas pela Diretora Financeira do *CHTS*, das quais consta que em 26 de fevereiro de 2018 foi efetuado um registo do compromisso n.º 122, no montante de € 31.159,38, em 1 de abril de 2018 foi registado um reforço de igual montante (€ 31.159,38), e em 10.04.2018 (na sequência da devolução pelo *DECOP do TdC*), um novo reforço, no montante de € 249.275,23, para perfazer o valor global da despesa prevista para o período de vigência do contrato.
- 3.5 De acordo com o teor das referidas informações antes de efetuados os referidos registos os fundos disponíveis do *CHTS* eram negativos, no montante de - € 10.954.577,40 em 26/02/2018, de - € 10.171.534,58 em 01/04/2018 e de - € 10.643.712,84 em 10/04/2018, passando após os referidos registos a apresentar saldos de fundos disponíveis negativos de, respetivamente, - € 10.985.736,78, - € 10.202.693,96 e - € 10.892.988,07.



3.6 Em 31 de dezembro de 2017 o prazo médio de pagamento a fornecedores do *CHTS* era de 208 dias;

3.7 Confrontado com falta de fundos disponíveis para assumir o compromisso relativo ao contrato em causa, o *CHTS* veio aduzir o seguinte:

“O CHTS tem operado num contexto de Fundos Disponíveis negativos desde fevereiro de 2017. Foram já submetidos dois pedidos de aumento temporário de FD à ACSS, o último em fevereiro deste ano, onde foi solicitada uma antecipação de fundos no montante de 20 milhões de euros, mas até ao presente não foi obtida resposta. De notar que a ACSS não tem procedido ao fecho dos Contratos Programa (CP) desde 2010. A dívida já reconhecida pela ACSS relativa aos CP de 2010, 2011 e 2012 já ultrapassa os 21 milhões de euros.”

- DE DIREITO:

4. A principal questão jurídica suscitada no presente caso prende-se com a [in]verificação de fundos disponíveis para o *CHTS* 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 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.
7. 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* 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).
10. E *«...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»* (citada alínea a) do artigo 3.º da LCPA).
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.º 1, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho).

12. Estabelecendo 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*».
13. 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).
14. Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º 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.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».



15. Dispondo o n.º 3 do artigo 5.º 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. Por outro lado, 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).
17. E no presente caso, conforme se extrai da factualidade descrita, o *CHTS* não demonstrou a existência de fundos disponíveis para suportar o compromisso assumido, em conformidade com as normas mencionadas.
18. Pelo contrário, assumiu e juntou informação que evidencia a inexistência de fundos disponíveis para suportar o encargo resultante do contrato submetido a fiscalização prévia.
19. A falta de fundos disponíveis 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, 8 de maio de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(Alziro Antunes Cardoso - Relator)

(Fernando Oliveira Silva)

(Mário Mendes Serrano)

Fui presente
A Procuradora-Geral Adjunta

