



Acórdão N.º 18/2012, de 28 de novembro – 3ª Secção-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 1/2012 - E

(Processos n.ºs 37/2010 (Relatório n.º 16/2011) e
42/2010 (Relatório n.º 30/2011) – 2.º Secção)

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas em Plenário da 3ª Secção

I – RELATÓRIO

1. Administração Central do Sistema de Saúde I.P. (ACSS) recorreu da decisão que indeferiu as reclamações apresentadas sobre o valor dos débitos constantes dos Documentos de Cobrança n.º 110/2011-A e n.º 235/2011-A, emitidos no âmbito dos Relatórios de Auditoria n.ºs 16/2011 e 30/2011, da 2.ª Secção.

2. Tendo formulado as seguintes conclusões:

2.1. *Os Documentos de Cobrança n.º 110/2011-A e n.º 235/2011-A, nos termos do qual a ACSS é responsável, respetivamente, por € 63.401,42, referentes a € 17.164,00 por Emolumentos e € 46.237,42, por Consultores Externos, e € 1.643,32, referentes a € 438,64 por Emolumentos e € 1.204,68, por Consultores*



Externos, são ilegais por violarem o regime previsto no art. 56º da LOPTC;

- 2.2.** *Da mesma forma, a decisão de que ora se recorre e que considerou improcedentes as reclamações apresentadas pela ACSS, é também ilegal, atenta a improcedência de todos os seus argumentos e fundamentos, claramente violadores do regime previsto no art. 56º da LOPTC;*
- 2.3.** *A referida decisão foi proferida no âmbito de dois processos de auditoria por iniciativa do Tribunal de Contas, no âmbito das quais se pretendia a análise do processo de consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde e do sistema de pagamentos e de formação dos preços pagos às unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde e para os quais foram contratadas, respetivamente, a Universidade do Minho e a Exigo Consultores, Lda., como consultores externos;*
- 2.4.** *O regime previsto no art. 56º da LOPTC é claro e estabelece que o Tribunal de Contas apenas poderá contratar empresas de auditoria ou de consultores técnicos, para desenvolverem tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções e apenas quando as mesmas possam ser desempenhadas pelos respetivos serviços de apoio ou requisitadas a qualquer das entidades referidas no art. 2º da LOPTC;*



- 2.5. Ao longo de ambos os processos, nunca foi a ACSS devidamente informada sobre as razões subjacentes à contratação da Universidade do Minho e da Exigo Consultores, Lda.;*
- 2.6. Por outro lado, no caso da Auditoria n.º 16/2011, a Universidade do Minho constitui um instituto público, e como tal está integrado no regime previsto no art. 2º da LOPTC, pelo que a sua intervenção poderia ser titulada pela requisição e não pelo contrato de prestação de serviços, tendo exatamente o mesmo objeto, o que permitiria obter o mesmo serviço prestado exatamente pela mesma entidade, mas a um custo muito inferior;*
- 2.7. Nestes termos, resulta claro que, não tendo o Tribunal de Contas fundamentado devidamente o recurso a Consultores Externos e tendo optado por contratar os serviços de uma instituição que reunia os requisitos para ser requisitada, tal decisão, bem como a decisão de cobrar os referidos serviços à ACSS, viola frontalmente o regime previsto no artigo 56º da LOPTC.*

Termina requerendo que seja dado provimento ao recurso, considerando-se ilegal a decisão respeitante aos Documentos de Cobrança n.ºs 110/2011-A e 235/2011-A, substituindo-se por outra em que a ACSS apenas seja responsável pelos emolumentos devidos.



3. Por despacho de 10 de maio de 2012 foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade da Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 79º, n.º 1, alínea b), 96º, n.º 2, e 97º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

4. O Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto nos termos do art.º 99º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, emitiu parecer, tendo concluído que o recurso não merece provimento.

5. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II - OS FACTOS

Considera-se assente a seguinte factualidade com relevo para a decisão:

1. Correram termos pela 2.^a Secção deste Tribunal os Processos de Auditoria n.ºs 37/2010 e 42/2010, os quais originaram os Relatórios n.ºs 16/2011, de 7 de julho de 2011, e 30/2011, de 10 de novembro de 2011, respetivamente, tendo o primeiro como objeto “Auditoria orientada à Consolidação de Contas e à Situação Económico-Financeira do Serviço Nacional de Saúde 2008-2009” e o segundo “Auditoria ao sistema de pagamentos e de formação de preços pagos às unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde”.



2. No âmbito das auditorias referidas, pelo Departamento de Auditoria VI foi prestada a Informação n.º 03/2010, que aqui se dá por reproduzida, no sentido de serem contratados serviços de consultadoria com o fundamento de as auditorias em causa envolverem elevada especificidade e complexidade técnica, em áreas em que não existem, na Direção-Geral do Tribunal de Contas, recursos humanos com formação e habilitações académicas elegíveis.
3. Por despacho de 26 de fevereiro de 2010, o Juiz Conselheiro da Área concordou com a Informação e solicitou agendamento para a Sessão da 2.ª Secção.
4. Da ata n.º 7/2010, de 4 de março, do Plenário da 2.ª Secção, e relativamente à Informação n.º 03/2010 respeitante à contratação de uma consultadoria externa de administração hospitalar e codificação clínica de atos médicos, de economia da saúde e na área de consolidação de contas e análise económico-financeira do SNS, consta que o *“Tribunal concordou com a proposta de contratação formulada pelo Senhor Conselheiro Relator”*.
5. Na sequência de tal deliberação a Direção-Geral do Tribunal de Contas desenvolveu, nos termos do Código dos Contratos Públicos, no âmbito do Processo de Auditoria n.º 37/2010, o processo de contratação que conduziu à adjudicação da prestação de serviços à Universidade do Minho, pelo montante



de € 37.884,00, acrescido de IVA, no valor de € 8.353,42, o que fez um total de € 46.237,42.

6. Na sequência da mesma deliberação, agora no âmbito do Processo de Auditoria n.º 42/2010, a Direção-Geral do Tribunal de Contas desenvolveu, nos termos do Código dos Contratos Públicos, o processo de contratação que conduziu à adjudicação da prestação de serviços à Exigo Consultores, Lda., pelo montante de € 38.500,00, acrescido de IVA, no valor de € 8.633,63, o que fez um total de € 47.133,63.
7. No dia 7 de julho de 2011 foi aprovado o Relatório n.º 16/2011 (respeitante ao Processo de Auditoria n.º 37/2010), tendo sido fixados Emolumentos no montante de € 17.164,00 e ainda o pagamento de € 46.237,42 devido à Universidade do Minho a suportar pela ACSS, nos termos do artigo 56º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
8. No dia 10 de novembro de 2011 foi aprovado o Relatório n.º 30/2011 (respeitante ao Processo de Auditoria n.º 42/2010), tendo sido fixados Emolumentos no montante de € 17.164,00, sendo € 438,64 da responsabilidade da ACSS, e ainda o pagamento ao Consultor Externo (Exigo) de € 47.133,63, nos termos do artigo 56º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sendo € 1.204,68 a suportar pela ACSS.



9. Notificada dos Relatórios e dos respetivos Documentos de Cobrança (n.º **110/2011-A**, no montante de € 63.401,42, sendo € 17.164,00 de emolumentos e € 46.237,42 devido ao Consultor Externo, no que toca ao Relatório n.º 16/2011, e n.º **235/2011-A**, no montante de € 1.643,32, sendo € 438,64 de emolumentos e € 1.204,68 devido ao Consultor Externo, no que concerne ao Relatório n.º 30/2011), e não se conformando, veio a ACSS reclamar na parte que imputou a responsabilidade pelo pagamento aos consultores externos.
10. Por decisão de 22 de março de 2012, a 2.ª Secção, em Subsecção, deliberou negar procedência às reclamações apresentadas.
11. Dá-se aqui por reproduzido o Anexo A ao Relatório de Auditoria n.º 16/2011, respeitante às reclamações apresentadas e decisão que sobre as mesmas recaiu.

III - O DIREITO

A única questão a decidir no presente recurso é a de saber se a ACSS deve suportar os encargos despendidos pela contratação dos Consultores Externos, sendo certo que a Recorrente considera que nada tem a pagar a tal título visto que se mostra violado o artigo 56º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.



Sob a epígrafe “Recurso a empresas de auditoria e consultores técnicos”, diz o artigo 56º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto:

“1 – Sempre que necessário, o Tribunal de Contas pode recorrer a empresas de auditoria ou a consultores técnicos para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções, quando estas não possam ser desempenhadas pelos serviços de apoio do Tribunal ou requisitadas a qualquer das entidades referidas no artigo 2.º.

2 – As empresas de auditoria referidas no número anterior, devidamente credenciadas, gozam das mesmas prerrogativas dos funcionários da Direcção-Geral no desempenho das suas missões.

3 – Quando o Tribunal de Contas realizar auditorias a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, o pagamento devido às referidas empresas e consultores será suportado pelos serviços ou entidades sujeitos à fiscalização, para além dos emolumentos legais.

4 – O disposto no número anterior é aplicável aos casos em que o Tribunal de Contas necessite celebrar contratos de prestação de serviços para coadjuvação nas auditorias a realizar pelos seus serviços de apoio.

5 – Sendo várias as entidades fiscalizadas, o Tribunal fixará em relação a cada uma delas a quota-parte do pagamento do preço dos serviços contratados”.

Da análise do artigo em causa fácil é concluir que o recurso por parte do Tribunal a empresas de auditoria e consultores técnicos tem carácter



excepcional, pressupondo a verificação de duas condições fundamentais sucessivas, por um lado, a impossibilidade de as respetivas tarefas serem desempenhadas pelos serviços de apoio do Tribunal e, por outro, a impossibilidade de se recorrer à requisição de qualquer das entidades referidas no artigo 2º da Lei n.º 98/97.

Ou seja, previamente à contratação de empresas de auditoria e consultores técnicos, obrigatoriamente cabe ao Tribunal apurar do preenchimento das referidas condições e só após concluir pela sua verificação poderá consumir a contratação.

Ora, da Informação n.º 3/2010 apenas resulta a referência à falta de recursos humanos com formação e habilitações académicas elegíveis (cfr. **facto 2**), isto é, a primeira condição exigida pelo n.º 1 do artigo 56º da Lei n.º 98/97, sendo completamente omissa quanto à possibilidade de requisição de qualquer das entidades referidas no artigo 2º, a segunda condição exigida na lei, sendo certo que o despacho do Juiz Conselheiro da Área limitou-se a concordar com a mesma Informação, nada lhe acrescentando (cfr. **facto 3**), o que de resto aconteceu igualmente com a deliberação de concordância do Plenário da 2.ª Secção (cfr. **facto 4**).

Assim, é manifesto que se mostra violado o n.º 1 do artigo 56º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Violação esta com incidência direta nos encargos imputados à agora Recorrente, devendo salientar-se, no que respeita ao Processo de



Auditoria n.º 37/2010, que a entidade a quem foram adjudicados os serviços é um instituto público, mostrando-se enquadrada no artigo 2º da Lei n.º 98/97 e, logo, suscetível de ser requisitada.

Anota-se, por outro lado, que a entidade fiscalizada não teve conhecimento atempado do procedimento que culminou com a celebração dos contratos de prestação de serviços. Embora não seja obrigatória a sua audição afigura-se-nos que seria aconselhável ter envolvido a entidade que suportaria os encargos decorrentes das contratações, permitindo uma pronúncia tempestiva e porventura clarificadora sobre o procedimento em curso.

A contratação dos serviços revela-se, assim, ilegal por intempestiva e foi determinante do custo dos respetivos encargos a suportar pela entidade fiscalizada, sendo certo que, à partida, tais encargos acrescem aos emolumentos devidos (n.º 3 e 4 do artigo 56º da Lei n.º 98/97), e em ambos os relatórios aprovados os emolumentos foram fixados pelo seu valor máximo (cfr. **factos 7 e 8** e artigo 10, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio) sem beneficiarem da redução permitida pelo n.º 3 do artigo 10º do referido Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

A decisão que se pronunciou sobre as reclamações da agora Recorrente faz referência ao artigo 56º da Lei n.º 98/97, mas sem equacionar ou tirar quaisquer consequências do facto de não se ter ponderado proceder à requisição dos meios necessários em vez da



opção pelas contratações que vieram a ser consumadas, limitando-se antes a referir apenas que *“Na sequência da reclamação sobre o Documento de Cobrança n.º 110/2011-A, foi elaborado um parecer jurídico pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, de ora em diante DGTC, que concluiu pela imputação dos encargos com a contratação de serviços externos à ACSS, I.P. O aludido parecer foi objeto de despacho do Exmo. Diretor-Geral da DGTC, de 5 de setembro de 2011, tendo o respetivo teor sido comunicado à ACSS, I.P., em 15 de setembro de 2011”*.

Tal parecer, para além de ter sido emitido em data posterior à deliberação que decidiu a contratação dos consultores externos e, logo, não relevado em sede própria, justifica a não requisição nos seguintes termos:

- “● A requisição pressupõe que o trabalho a realizar esteja previamente definido, é uma tarefa determinada. No caso presente, sabia-se qual o resultado pretendido, mas desconhecia-se o “caminho” a seguir, os recursos necessários, tendo-se a noção de que seriam também necessários trabalhos de conceção;*
- Não era possível antes da consulta feita, saber que entidade (das referidas no art.º 2º) tinha Know how para executar o trabalho pretendido;*
- Iguamente, antes da consulta, não era possível saber da disponibilidade das entidades referidas no art.º 2º para poderem realizar o trabalho dentro do prazo pretendido;*
- Não foram consultadas só entidades “públicas”. Foram dirigidos convites a várias entidades privadas. Como requisitar os seus serviços,*



não estando elas incluídas no art.º 2º da Lei n.º 98/97?”.

Não podemos concordar com tal argumentação. Competia ao Tribunal fixar previamente quais os concretos meios de que necessitava para suprir a falta daqueles que alegava sofrer, e a escolha de entidades que se enquadrassem no artigo 2º da Lei n.º 98/97. O que não foi feito porque se afastou, à partida, a ideia de requisição, a qual não foi equacionada, sequer, na deliberação do Plenário da 2.ª Secção.

Nestes termos, considera-se que a fixação dos encargos a suportar pela agora Recorrente, a título de pagamento a consultores externos decidida nos Relatórios n.ºs 16 e 30/2011, mostra-se ilegal e, em consequência, o recurso terá que proceder, com a consequente anulação dos Documentos de Cobrança n.ºs 110/2011-A e 235/2011-A.

IV - DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário acordam em:

- a) Dar provimento ao recurso e, em consequência, revogar as decisões proferidas nos Relatórios n.ºs 16/2011, de 7 de**



julho, e 30/2011, de 7 de novembro, na parte em que imputam à agora Recorrente a responsabilidade pelo pagamento das quantias de € 46.237,42 e de € 1.204,68, respetivamente, aos Consultores Externos, e anular, nessa medida, os respetivos Documentos de Cobrança (110/2011-A e 235/2011-A);

b) Ordenar a restituição à Recorrente das quantias pagas a título de encargos com os Consultores Externos.

Não são devidos emolumentos pelo recurso (artigo 17º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 28 de novembro de 2012

Manuel Mota Botelho (Relator)

Carlos Alberto Morais Antunes

Nuno Lobo Ferreira