

PROCESSO Nº11/2013 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO Nº 5/2014 – 1ª S./ARF

**Processo de Fiscalização Prévia nº
1686/2012**

**CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA
OCIDENTAL, E.P.E.**

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas

Lisboa

2014



ÍNDICE

I – Introdução	3
II – Factualidade apurada	3
III – Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	6
IV – Identificação dos responsáveis pela autorização dos pagamentos	7
V – Alegações apresentadas para os factos/ilegalidades	8
VI – Apreciação	14
VII - Parecer do Ministério Público	15
VIII - Conclusões	16
IX – Decisão	17
Ficha Técnica	19
Quadro de eventuais infrações financeiras	20



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

Em 23.11.2012, o Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E. (CHLO)¹, remeteu para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de aquisição de serviços de alimentação a realizar no período entre 04.08.2012 e 31.12.2012, celebrado com ITAU – Instituto Técnico de Alimentação Humana, SA, pelo valor de 842.956,99 €.

Em sessão diária de visto de 06.05.2013, foi proferido despacho judicial concedendo o visto ao identificado contrato e ordenando a sua remessa para o Departamento de Controlo Concomitante a fim de proceder ao apuramento de responsabilidade financeira, uma vez que decorria do processo que " (...) o CHLO, EPE, procedeu a pagamentos por conta do presente contrato e em momento antes do visto".

Elaborado o relato, foi o mesmo, nos termos do artigo 13º da LOPTC², notificado aos indiciados responsáveis identificados no ponto IV do presente relatório³, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 15 dias.

Todos os notificados apresentaram alegações⁴ de forma individual, embora se verifique identidade de conteúdo entre todas as respostas apresentadas, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

II. FACTUALIDADE APURADA

1. Em 13.11.2012, o CHLO celebrou com o Instituto Técnico de Alimentação Humana, S.A. (ITAU), um contrato destinado ao fornecimento de serviço de alimentação para o CHLO, para o período de 4 de agosto a 31 de dezembro de 2012, pelo valor de 842.956,99 € (S/IVA).

¹ Integra os Hospitais de S. Francisco Xavier, Egas Moniz e Santa Cruz.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

³ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas nºs 5003 a 5006, todos de 10.04.2014.

⁴ Rececionadas nesta Direção-Geral, em 8 de maio, através dos ofícios com as referências, CA/160/14 a CA/163/14.



Tribunal de Contas

2. O contrato foi celebrado com precedência de um procedimento por ajuste direto, autorizado pelo Conselho de Administração (CA) do CHLO em 19.09.2012⁵, ao abrigo do disposto no artigo 27º, nº 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos⁶. Em 2011, havia sido realizado um concurso público na sequência do qual foi outorgado um contrato com a ITAU, com idêntico objeto e duração de um ano, cujo termo ocorreu em 03.08.2012.
3. A adjudicação foi autorizada por deliberação do CA, em 31.10.2012, data em que também foi aprovada a minuta contratual.
4. O contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia em 23 de novembro de 2012, tendo sido visado em sessão diária de visto de 06.05.2013⁷.
5. No decurso da análise processual efetuada em sede de fiscalização prévia foi detetado que o CHLO procedeu a pagamentos decorrentes do contrato em apreço, no período em que se encontrava a aguardar a decisão de visto⁸.
6. Daí que, no despacho proferido em sessão diária de visto de 06.05.2013, se refira o seguinte: *«(...) Do que antecede resulta, com evidência, que o CHLO, EPE, procedeu a pagamentos por conta do presente contrato e em momento antes do visto. Depara-se-nos, assim, o eventual cometimento de uma infração prevista e punida nos termos do artigo 65º, nº 1, alínea b), e nº 2, da LOPTC, em conjugação com o preceituado no artigo 45º, nº 1, de igual diploma legal. Para o apuramento da atinente responsabilidade financeira de teor sancionatório, remetam-se, pois, os elementos necessários ao DCC».*

⁵ Conforme “despacho” exarado num documento elaborado em 31.07.2012, pelo Serviço de Gestão de Compras do CHLO.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação nº 18-A/2008 (publicada no DR, 1ª S., nº 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho.

⁷ Processo nº 1686/2012.

⁸ Aditamento ao ofício do CHLO nº 243, de 11.01.2013, rececionado nesta Direção-Geral, via fax, em 23 do mesmo mês e ano.



Tribunal de Contas

7. De acordo com a informação prestada pelo CHLO em 28.03.2013 – ofício nº 2118 – na sequência do solicitado em sede de fiscalização prévia, àquela data o montante dos pagamentos já efetuados era de 772.925,73 €.
8. Na sequência da remessa do processo ao Departamento de Controlo Concomitante, foi solicitado ao CHLO que informasse relativamente à eventual existência de outros pagamentos para além dos já identificados em sede de fiscalização prévia e que enviasse cópia de todas as ordens de pagamento e dos recibos de quitação a que a presente contratação deu origem.
9. Solicitou-se, ainda, que o CHLO esclarecesse por que razão, considerando que o contrato até então em vigor, terminava em 03.08.2012, e atendendo ao facto de a prestação de serviços em causa, pela sua natureza, se ter de manter de forma ininterrupta, só em 31.07.2012, se desencadeou o procedimento com vista à celebração de um novo contrato com o mesmo objeto do anterior.
10. Em resposta⁹ ao solicitado em 8, O CHLO negou a existência de quaisquer outros pagamentos, antes da decisão deste Tribunal de 06.05.2013, para além dos já mencionados. Assim, no que respeita à execução financeira do contrato em apreço apurou-se que, anteriormente ao visto, foram efetuados **os pagamentos infra identificados**, no montante total de 772.925,73 €.

Nº Fatura	Valor (€)	Data de Pagamento	Nº Fatura	Valor (€)	Data de Pagamento
9316048137	29.689,76	20.12.2012	9316048145	35.749,64	22.02.2013
9316048138	56.827,30		9316048146	20.021,58	
9316048139	18.509,36		9316048147	78.375,87	
9316048140	73.268,30		9316048148	67.242,44	
9316048141	75.473,43		9316048154	63.859,99	
9316048142	20.051,08		9316048155	18.054,08	
9316048143	62.332,35		9316048156	82.627,07	
9316048144	32.744,15		9316048157	37.011,09	
				9316049022	
			8316003167	- 729,05	
TOTAL = 772.925,73 €					

⁹ Ofício do CHLO nº 5268, de 05.08.2013.



III. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, o contrato de aquisição de serviços em apreço, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que configurava um contrato escrito de prestação de serviços que implicava a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito.¹⁰

Assim, a sua produção de efeitos financeiros encontrava-se condicionada pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*".¹¹

A violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas constitui infração financeira, atento o disposto na alínea b) do n.º1 do artigo 65.º da LOPTC.

Constatando-se que o aludido contrato de prestação de serviços produziu efeitos financeiros antes do visto (06.05.2013) porquanto foram efetivados pagamentos pelo CHLO, os quais totalizaram o montante de 772.925,73 €, conclui-se que foi desrespeitado o citado artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

A autorização e efetivação de pagamentos antes do visto deste Tribunal, em desrespeito do disposto naquele normativo legal, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da mesma lei, uma vez que se está perante "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

¹⁰ Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado.

Para o ano de 2012, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, era de 350.000,00 € (artigo 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), valor que se manteve para os anos de 2013 (artigo 145º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) e de 2014 (artigo 144º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

¹¹ Face ao n.º 4 do artigo 45º da LOPTC, aditado pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, não podem produzir quaisquer efeitos (financeiros ou outros) os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, se de valor superior a 950.000,00 €, exceto se se encontrarem nas circunstâncias descritas no n.º 5 do mesmo artigo, caso em que, apenas, não podem produzir efeitos financeiros.



Tribunal de Contas

A responsabilidade financeira decorrente da ilegalidade atrás mencionada deverá ser efetivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

A infração assinalada é sancionável com multa, para cada um dos indiciados responsáveis, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas, cada multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €)¹².

IV. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, pagamentos antes do visto – recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º1, e 62.º, nºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso em concreto, na sequência das informações e documentação enviada pelo CHLO elaborou-se o quadro infra, onde se identificam os responsáveis pelas autorizações dos pagamentos efetuados anteriormente ao visto deste Tribunal.

Autorização de pagamento nº	Responsáveis	
	Ident. Funcional	Ident. Nominal
5183 de 20.12.2012	Conselho de Administração do CHLO	✚ Maria João Pais
464 de 22.02.2013		✚ Maria Celeste Silva
		✚ Carlos Galamba
		✚ Fernanda Rosa

¹² O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro.



V. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PARA OS FACTOS/ILEGALIDADES

Em sede de fiscalização prévia e, posteriormente, no âmbito da fiscalização concomitante em fase de elaboração do relato, questionou-se o CHLO acerca das razões que motivaram a existência de pagamentos anteriores ao visto, tendo esta entidade apresentado as seguintes alegações:¹³

«(...) o Conselho de Administração deste Centro Hospitalar foi contactado pelo fornecedor ITAU, através de carta de 11/12/2012¹⁴, de acordo com a qual o fornecedor iria suspender o fornecimento da alimentação nas várias unidades hospitalares, caso não fosse pago o montante correspondente ao período de 04/08 a 30/09/2012, no valor de 368.895,73 €. Posteriormente, foi novamente contactado sob pena de suspensão de fornecimento da alimentação das unidades hospitalares, solicitando o pagamento dos meses de outubro e novembro de 2012 no valor de 404.030,00 €. Pelos motivos expendidos no nosso ofício com a referência CA 26/13, de 23.01.2013, o Conselho de Administração atuou em verdadeiro estado de necessidade, tendo que efetuar tais pagamentos sob pena de não ser garantido o fornecimento de alimentação, circunstância que desde já se requer, respeitosamente, que seja relevada pelo douto Tribunal (...)»

Relativamente à questão sobre a demora na adoção de um procedimento que permitisse a celebração de um novo contrato que atempadamente remetido para fiscalização prévia, tivesse evitado a ocorrência da situação de ilegalidade que se verificou nos pagamentos efetuados, o CHLO justificou-se afirmando o seguinte:

«1. Reconhece-se o lapso administrativo. Porém, o mesmo é manifestamente compreensível se se tiver em conta, como se impõe, as circunstâncias do caso concreto. É desde logo de salientar a profunda alteração ao modo de funcionamento do Serviço de Gestão de Compras (SGC) em resultado da revogação do artigo 5º, nº 3, do Código dos Contratos Públicos pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho. Com efeito, houve a necessidade de, em muito pouco tempo, reorganizar o SGC de modo a permitir o cumprimento integral do CCP em procedimentos de valores inferiores aos limiares

¹³ Ofícios do CHLO nºs 2118, de 28.03.2013 e 5268, de 05.08.2013.

¹⁴ Remetida em anexo ao ofício com a referência CA 26/13, de 23.01.2013 (aditamento ao ofício nº 243, de 11/01/2013).



comunitários (para obras, bens e serviços), o que implicou a mudança de práticas desde há muito institucionalizadas, a saber desde a versão inicial do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro (...). Da norma em questão [artigo 13º do D.L. 233/2005] resultava que nos contratos cuja despesa estimada se cifrasse abaixo do limiar comunitário aplicável à aquisição de bens e serviços (e empreitadas), que é o pressuposto de aplicação das Diretivas comunitários sobre contratação pública, o Centro Hospitalar não se encontrava sujeito a procedimentos pré-contratuais especificados por lei. Pelo contrário, quando o montante da despesa prevista fosse igual ou superior ao limiar comunitário em concreto aplicável, o Centro Hospitalar adotaria o procedimento pré-contratual (concursal) legalmente previsto para o efeito.

*Ora, o CCP veio, desde a sua redação inicial e até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, confirmar este entendimento (...). Este estado de coisas foi, como assinalado, radicalmente alterado com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, o qual procedeu à revogação do artigo 5º, nº 3 do CCP (...). Como certamente se compreenderá, uma mudança tão radical (que veio alterar práticas institucionalizadas desde há muitos anos a esta parte) nem sempre se consegue empreender sem que pontualmente se verifiquem algumas falhas administrativas, especialmente se se tiver em conta o volume de trabalho que é solicitado ao SGC e o pessoal diminuto (em número e qualificações) que o integram.
(...)».*

Acerca das invocadas circunstâncias, concluiu-se no relato que as mesmas não eram de molde a excluir a ilicitude da atuação do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, uma vez que, em certa medida o atraso na regularização dos pagamentos relativos ao fornecimento de refeições ocorrida no período entre 04.08.2012 e 31.12.2012, se ficou a dever à conduta omissiva e negligente do CHLO que apenas em 19 de setembro de 2012, ou seja, cerca de mês e meio após o termo do contrato que anteriormente contemplava esse mesmo fornecimento, desencadeou um novo procedimento destinado à celebração de novo contrato, com vista à obtenção de idêntica finalidade.

De resto, há que notar que todo o procedimento se desenrolou de forma lenta, sobretudo se atentarmos na urgência da situação, bem como no facto de o procedimento adotado ter



Tribunal de Contas

sido o ajuste direto com consulta a uma única entidade. De facto, verifica-se que o período durante o qual decorreu o procedimento (entre a autorização de abertura do procedimento em 19.09.2012 e o envio do contrato ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia em 23.11.2012), correspondeu, "*mutatis mutandis*", ao período durante o qual se desenvolveu a prestação de serviços em análise. Ora, o procedimento correto por parte do CHLO, teria sido o de garantir que o procedimento para a formação do novo contrato se iniciava e terminava em data que permitisse, não só a respetiva entrada em vigor imediatamente após o termo do contrato anterior, como também, a remessa para fiscalização prévia deste Tribunal, no prazo previsto no artigo 81, nº 2, da LOPTC, aplicável a contratos que produzem efeitos antes do visto e a respetiva apreciação por este mesmo órgão jurisdicional.

Relativamente às alegadas acrescidas dificuldades dos serviços do CHLO no desenvolvimento dos procedimentos administrativos, resultantes do aumento de volume de trabalho provocado pela entrada em vigor do Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, que alterou o CCP, contrapôs-se que, por um lado, como acima se referiu, o procedimento em causa não só não se revestia de grande complexidade – ajuste direto com consulta a uma única entidade – uma vez que os novos serviços a contratar consistiam na prestação de serviços idênticos aos que tinham sido objeto do contrato anteriormente firmado, como, por outro lado, as mencionadas circunstâncias fáticas não podem sobrepor-se à observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização a efetivar pelo Tribunal de Contas.

Na sequência da notificação do relato, os indiciados responsáveis identificados no ponto IV do presente relatório, vieram reiterar as alegações anteriormente produzidas, insistindo nos aspetos relativos à escassez de pessoal e aos constrangimentos resultantes da aplicação do novo regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de Julho, conforme seguidamente parcialmente se reproduz:

«O Relato de Auditoria reporta-se à alegada demora injustificada na promoção e conclusão do procedimento de ajuste direto que precedeu a celebração do contrato em apreço.



Tribunal de Contas

Oportunamente, o CHLO reconheceu, com total transparência e sentido de responsabilidade, que essa demora se verificou, mas não que essa demora seja censurável.

Com efeito, o CHLO teve a oportunidade de expor a esse douto tribunal todos os constrangimentos verificados nos seus Serviços de Apoio, designadamente no Serviço de Gestão de Compras.

Por um lado, é de realçar que, como antes transmitido, "mesmo em situações "normais" o SGC [Serviço de Gestão de Compras] já funciona com significativas dificuldades, dispondo de pouco pessoal para a realização das variadas tarefas indispensáveis ao aprovisionamento de 3 grandes unidades hospitalares", a saber, o Hospital de Egas Moniz, o Hospital de Santa Cruz e o Hospital de São Francisco Xavier (cfr. Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro), especialmente, considerando as atuais restrições à contratação de pessoal por parte dos hospitais, E.P.E.

Trata-se, efetivamente, de um sério constrangimento ao funcionamento ágil e eficiente de uma unidade hospitalar com uma considerável dimensão, classificada como de Grupo II, nos termos da Portaria nº 82/2014, de 10 de abril, face à natureza das suas responsabilidades e ao quadro de valências que tem a seu cargo.

O referido constrangimento é sobretudo agravado em altura de férias, principalmente entre os meses de junho e setembro, pois por melhor distribuição que seja feita, a ausência de qualquer colaborador tem necessariamente um impacto negativo, que é especialmente sentido num Serviço que, como mencionado, tem uma grave carência de pessoal para o volume de trabalho.

E, note-se, foi precisamente nessa altura (de férias) que ocorreu o atraso na promoção do procedimento para a celebração do novo contrato para o período que medeia entre 04.08.2012 e 31.12.2012.

E, sendo verdade, como é afirmado no Relato de Auditoria, que "o procedimento em causa não (...) se revestia de grande complexidade", não é menos verdade que o procedimento em causa é um de múltiplos procedimentos (uns mais, outros menos complexos, mas no seu conjunto várias centenas) promovidos pelo Serviço de Gestão de Compras do CHLO, incluindo na referida época sazonal em que o mesmo se apresentava com diverso pessoal em gozo de férias, circunstância que, como notado, agudizou ainda mais a sua capacidade de resposta às diversas solicitações.



Dito de outro modo: qualquer análise que tenha apenas em conta cada procedimento/contrato em si mesmo considerado, desconsiderando toda a restante atividade instrutória assegurada ao mesmo tempo em outros procedimentos/contratos, não é correta, pecando por ser parcial e incompleta.

É dizer, mesmo um procedimento que em princípio não ofereça grandes dificuldades na sua tramitação, pode em concreto revelar-se moroso se, ao mesmo tempo, o Serviço responsável estiver a efetuar o acompanhamento da execução de múltiplos contratos e a promoção e tramitação de outros procedimentos e a responder a solicitações diárias dos mais variados serviços, especialmente se esse serviço se apresentar com uma crónica carência de pessoal, ainda mais acentuada em período de férias, como sucede no Serviço de Gestão de Compras do CHLO.

Assim perspectivada a questão, isto é, tendo presente todo o seu contexto, bem se vê que a afirmação de que "o procedimento em causa não (...) se revestia de grande complexidade", não teve em devida conta, com o devido respeito, tais constrangimentos, não podendo os mesmos ser relativizados como foram.

Por outro lado, e na sequência do atrás referido, é igualmente de destacar que o constrangimento assinalado foi por sua vez também acentuado, no caso concreto, pela alteração legislativa trazida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho, a saber, a revogação do artigo 5.º, n.º 3, do CCP.

Este aspecto não foi totalmente equacionado no Relato de Auditoria. Vejamos.

Lê-se no Relato de Auditoria que o CHLO alegou que aquela alteração legislativa provocou "um aumento do volume de trabalho". Sendo tal afirmação rigorosa — desde logo por ser uma questão factual e que se apresenta como uma evidência notória, ao que presumimos (por não haver qualquer afirmação em contrário) aceite por esse douto Tribunal — ela também peca por incompletude.

É que a mencionada alteração legislativa não teve reflexos apenas no volume de trabalho, mas sobretudo na necessidade de aprendizagem pelos diversos colaboradores de todos os actos e formalidades inerentes ao cumprimento integral do regime procedimental previsto na parte II do CCP para todos aqueles contratos que até 12 de agosto de 2012 estavam apenas sujeitos às regras de contratação, mais flexíveis, do regulamento de contratação interno deste Centro Hospitalar.

(...)



Tribunal de Contas

Este estado de coisas foi, como assinalado, radicalmente alterado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho, o qual procedeu à revogação do artigo 5.º, n.º 3, do CCP, terminando com o regime de excepção (em matéria de contratação pública) até então constantemente conferido aos hospitais E.P.E., sujeitando-os à aplicação integral da sua parte II para todos os procedimentos promovidos após 12 de agosto de 2012 (data em que entrou em vigor o referido Decreto-Lei n.º 149/2012).

(...)

Em suma, a revogação do artigo 5.º, n.º 3, do CCP, mais do que um excessivo volume de trabalho, implicou sobretudo uma efectiva mudança no agir do Serviço de Gestão de Compras, com a sensibilização e aprendizagem dos colaboradores para a necessidade de cumprimento de todas as formalidades que doravante teriam que ser observadas, o que, aliado à já amplamente referida falta de pessoal, possibilitou o surgimento de uma falha como a referida.

(...)

Pelo que, se as "alegadas circunstâncias fáticas não podem sobrepor-se à observância das regras legais aplicáveis", como referido no Relato de Auditoria, não é possível desconsiderar que tais circunstâncias, acima detidamente expendidas, devem ser tidas em conta na apreciação do elemento subjectivo (a culpa) da infracção financeira a que o Tribunal de Contas se reporta.

Todos os indiciados responsáveis concluem as respetivas alegações solicitando a relevação da eventual responsabilidade financeira em que tenham incorrido, por considerarem verificados os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nesse sentido, referem ainda que, «(...) o facto de nenhum dos membros do Conselho de Administração do CHLO ter alguma vez ordenado o pagamento de uma despesa sem que tenha sido previamente notificado do visto por esse douto Tribunal e o co-contratante comprovado o pagamento dos emolumentos devidos demonstra que tal falha, ainda que não censurável, pelos motivos acima expendidos, foi verdadeiramente excepcional.

Importa ainda realçar que nenhum outro pagamento foi ou será doravante efectuado antes do visto, tendo já o Conselho de Administração, que a/o presente signatária/o integra, (i) alertado todos os serviços para a necessidade de



dar escrupuloso e atempado cumprimento às normas que regulam a contratação e a despesa pública, de forma a evitar futuros constrangimentos desta natureza, e (ii) solicitado ao Serviço de Informática a implementação de uma alteração ao sistema informático do CHLO de modo impedir/bloquear o processamento de pagamentos (ordenados por mero lapso) sem que do sistema conste a informação de que o visto ao contrato já foi concedido e que os respectivos emolumentos devidos ao Tribunal de Contas foram liquidados pela entidade responsável para o efeito, alteração essa que já se encontra nesta data implementada.

É, pois, absolutamente firme e determinado o comprometimento de todos os membros do Conselho de Administração do CHLO no sentido de assegurar o cumprimento integral da legislação aplicável, designadamente em matéria de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, solicitando que tal seja igualmente considerado pelo douto Tribunal de Contas».

VI. APRECIACÃO

Conforme os próprios responsáveis admitem e reconhecem houve um incumprimento da norma legal que exigia que o contrato em apreço fosse submetido a fiscalização prévia anteriormente à produção de efeitos financeiros, ou seja, existe por parte daqueles responsáveis, a admissão da prática de um facto ilícito.

As alegações apresentadas em sede de direito de contraditório, tendo-se limitado a reproduzir e reiterar as justificações já anteriormente aduzidas para fundamentar a atuação dos indiciados responsáveis, não trouxeram nada de novo ao processo, merecendo as mesmas observações efetuadas no relato e expostas no ponto V do presente relatório.

As circunstâncias invocadas pelos alegantes para justificar a respetiva atuação não são suscetíveis de afastar a responsabilidade financeira sancionatória que lhes é imputada, podendo, embora, influir na apreciação da culpa, nos termos do artigo 89º e seguintes da LOPTC.

Note-se, no entanto, que contrariamente ao alegado pelos indiciados responsáveis, não se verifica o carácter excecional da situação em apreço, pois que, já em 2012, o Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental enviou a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, um



Tribunal de Contas

protocolo celebrado com o SUCH, relativamente ao qual se constatou terem sido efetuados pagamentos antes do visto¹⁵.

Sobre o referido processo recaiu a Sentença nº 55/2012 – 1ª Secção, de 30 de outubro, na qual se tomou a seguinte decisão:

«(...)

- a) *Relevar a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração do CHLO, E.P.E., acima identificados¹⁶ pela prática das infrações acima referidas;*
- b) *Recomendar a tais responsáveis que, em futuros procedimentos, deem rigoroso cumprimento ao disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 5º, no nº 2 do artigo 81º e no artigo 45º da LOPTC».*

Ora, como se vê, não só as recomendações do Tribunal não foram acatadas, como repetiu-se a situação de ilegalidade anteriormente censurada.

VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 15.07.2014, o parecer que parcialmente se transcreve:

«(...)

2. *Os factos apurados e descritos no douto projeto de relatório são suscetíveis de integrar a prática da infração financeira sancionatória p. e p. pelo artigo 65º nº 1 alínea b), com referência ao artigo 45º nº 1, ambos da LOPTC (autorização ilegal de pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas).*
3. *Nesta conformidade, somos de parecer que o projeto de relatório merece aprovação.»*

¹⁵ Processo de fiscalização prévia nº 944/2012.

¹⁶ Maria João Pais, Presidente do Conselho de Administração; Maria Celeste Silva, Vogal Executiva; José Manuel Baptista Marques, Vogal Executivo; Fernanda Rosa, Enfermeira Diretora.



VIII. CONCLUSÕES

- 1.** Em 13.11.2012, o CHLO celebrou com a ITAU um contrato destinado ao fornecimento de serviço de alimentação para aquela entidade, para o período de 4 de agosto a 31 de dezembro de 2012, pelo valor de 842.956,99 €. O contrato em apreço enquadra-se na alínea b) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, estando, portanto, sujeito a fiscalização prévia;
- 2.** O contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia em **23.11.2012**, tendo sido visado em sessão diária de visto de **06.05.2013**;
- 3.** Na sequência da análise efetuada, concluiu-se que o aludido contrato produziu efeitos financeiros antes do visto porquanto antes dessa data (20.12.2012 e 22.02.2013) foram efetivados pagamentos pelo CHLO, os quais totalizaram o montante de 772.925,73 €;
- 4.** Com esta atuação foi desrespeitado o artigo 45º, nº 1, da LOPTC, nos termos do qual, os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*";
- 5.** A autorização e efetivação de pagamentos antes do visto deste Tribunal, em desrespeito do disposto naquele normativo legal, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º do citado diploma legal, a qual a lei comina com aplicação de multa(s) num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89, nº 1, al.a), da LOPTC) - vide mapa em anexo ao relatório;
- 6.** Os responsáveis pela prática da infração supra descrita são a Presidente do Conselho de Administração do CHLO, Maria João Pais, os vogais executivos, Maria Celeste Silva e Carlos Galamba, e a Enfermeira Diretora, Fernanda Rosa, na medida em que autorizaram os pagamentos efetuados antes da concessão do visto ao contrato em análise, conforme descrito no quadro constante de II.10, deste relatório;



Tribunal de Contas

7. As justificações apresentadas pelos indiciados responsáveis para a respetiva atuação não permitem excluir a ilicitude da mesma, apenas podendo, eventualmente, influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.
8. Os indiciados responsáveis, Maria João Pais, Maria Celeste Silva e Fernanda Rosa, todos na qualidade de membros do Conselho de Administração do CHLO, foram anteriormente objeto de sentença de relevação de responsabilidade financeira com recomendação (Sentença nº 55/2012 – 1ª Secção), no âmbito de um processo de fiscalização prévia, relativamente ao qual se verificou a mesma infração financeira (pagamentos antes do visto) daquela agora em apreço.

IX. DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução do contrato em análise e identifica os responsáveis no ponto IV;
- b) Recomendar ao Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E., o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à execução dos contratos públicos, designadamente, o artigo 45º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros e/ou quaisquer efeitos, antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, de todos aqueles que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E., em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 4.04;
- d) Remeter cópia do Relatório:
 - À Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Lisboa ocidental, E.P.E., Maria João Reis Silva de Soares Pais.



Tribunal de Contas

- Aos demais indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato, Maria Celeste Silva, Carlos Galamba e Fernanda Rosa.
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área de responsabilidade VI – Saúde.
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26.08;
- f)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 14 de outubro de 2014

Os JUÍZES CONSELHEIROS

Alberto Fernandes Brás – Relator

José Mouraz Lopes

João Figueiredo



FICHA TÉCNICA

EQUIPA

Ana Luísa Nunes - Supervisão

Auditora-Coordenadora do

DCPC

Helena Santos - Coordenação

Auditora-Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta

(Auditora)



ANEXO

QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

<i>ITEM DO RELATÓRIO</i>	<i>FACTOS</i>	<i>NORMAS VIOLADAS</i>	<i>TIPO DE RESPONSABILIDADE</i>	<i>RESPONSÁVEIS</i>
Pontos II a VI	Autorização de pagamentos no âmbito de um contrato sujeito a fiscalização prévia, anteriormente à concessão do respetivo visto.	Artigo 45º, nº 1, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto	✚ Maria João Pais ✚ Maria Celeste Silva ✚ Carlos Galamba ✚ Fernanda Rosa