

**PROCESSO N.º 8/2014 – 1ª S./ARF**

**RELATÓRIO N.º 11/2016 – 1ª S./ARF**

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA**

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

*Contratos celebrados nos anos de 2008 e de 2011 a 2013, não submetidos a  
fiscalização prévia, identificados no processo de fiscalização prévia n.º*

*1124/2013*

*Tribunal de Contas*

*Lisboa*

*2016*



## ÍNDICE

<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>II - FACTOS APURADOS</b>	<b>4</b>
<b>III - APRECIAÇÃO</b>	<b>8</b>
a) <i>Regime jurídico aplicável aos contratos celebrados</i>	<b>8</b>
b) <i>Prorrogação/renovação do contrato celebrado em 25 de novembro de 2011</i>	<b>12</b>
c) <i>Eficácia retroativa dos contratos celebrados</i>	<b>13</b>
d) <i>A obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas</i>	<b>17</b>
<b>IV - ILEGALIDADES /RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</b>	<b>24</b>
1. <i>Ilegalidades e Infrações financeiras indiciadas</i>	<b>24</b>
2. <i>Identificação dos responsáveis</i>	<b>26</b>
<b>V - ALEGAÇÕES APRESENTADAS E RESPETIVA APRECIAÇÃO</b>	<b>27</b>
<b>VI - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>48</b>
<b>VII - CONCLUSÕES</b>	<b>50</b>
<b>VIII - DECISÃO</b>	<b>52</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b>	<b>55</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>57</b>
<b>ANEXO I - Execução financeira dos contratos (Autorização dos pagamentos)</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO II - Entidade que à data da celebração dos contratos detinha, nos termos do nº 4 do artigo 81º, da LOPTC, a competência para os enviar ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO III - Dirigentes do CHLN que autorizaram as adjudicações relativas a cada um dos contratos em violação das normas respeitantes à contratação pública e ao regime de realização de despesas públicas</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO IV – ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS</b>	<b>65</b>



# Tribunal de Contas

---



## I. INTRODUÇÃO

1. Em 19.07.2013, o Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E., (CHLN), remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, o contrato celebrado em 12.06.2013, com o consórcio SUCH/ITAU, SA, para fornecimento de refeições a doentes e colaboradores, no valor de 3.519.499,77 €<sup>1</sup>, o qual foi visado em 04.12.2013.
2. No decurso da análise efetuada ao processo pela competente unidade técnica do Departamento de Controlo Prévio, constatou-se que, no período entre 2008 e 2013, o fornecimento de refeições a doentes e colaboradores daquele Centro Hospitalar, foi assegurado nos termos estabelecidos em diversos contratos, nenhum dos quais foi submetido a fiscalização prévia.
3. Atento o facto supra referido, em sessão diária de visto de 28.10.2013, foi tomada a seguinte decisão:
  - «1. (...) remeter ao DCC a matéria constante do n.º 2 do relatório inicial e documentação de suporte para que através de ação de controlo concomitante se identifiquem possíveis infrações e respetivos responsáveis decorrentes de não remessa de contratos para fiscalização prévia.
  2. Mais se decide devolver o contrato para que a entidade adjudicante:
    - a) Conheça a decisão referida no n.º 1;(...).»
4. Em cumprimento da decisão supra mencionada o processo foi analisado no Departamento de Fiscalização Concomitante, no qual se elaborou o relato, posteriormente notificado para efeitos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup>, a todos os indiciados responsáveis, os quais se pronunciaram apresentando alegações individuais, mas reconduzíveis a dois grupos de respostas (como se identifica no ponto V deste relatório) e que foram tomadas em devida conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo IV ao mesmo.

---

<sup>1</sup> Processo de visto n.º 1124/2013.

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março. As alterações legislativas posteriores à data dos factos relatados não são tomadas em consideração na apreciação da legalidade das situações em apreço.



## II. FACTOS APURADOS

1. Na sequência de concurso público internacional (concurso público n.º 9/2007), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 159 de 20 de agosto de 2007, e no Jornal Oficial da Comunidade Europeia de 17 do mesmo mês e ano, destinado à aquisição da prestação de serviços de fornecimento de alimentação a doentes e colaboradores dos Hospitais de Santa Maria, E.P.E. e Pulido Valente E.P.E., o CHLN<sup>3</sup>, celebrou com a EUREST – Sociedade Europeia de Restaurantes, Lda., em 30.04.2008, um contrato com aquele objeto, pelo período de três anos, no valor de 12.138.128,34 €, sem IVA.
2. Nos termos da cláusula terceira do contrato anteriormente mencionado, o seu prazo de vigência decorria até 29 de abril de 2011.
3. Na parte final do anúncio de concurso público (secção VI: Informações Complementares) previa-se o seguinte: «*O Hospital de Santa Maria, E.P.E., e o Hospital Pulido Valente, E.P.E., reservam-se o direito de, no triénio subsequente à celebração do contrato inicial, usar a faculdade prevista no artigo 86.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, recorrendo no uso dessa faculdade ao ajuste direto*»<sup>4</sup>.
4. Em 07 de outubro de 2010, o Conselho de Administração do CHLN, em conformidade com a proposta apresentada nesse sentido pelo Serviço de Gestão de Compras datada de 01.10.2010, aprovou a abertura de um procedimento de ajuste direto (Ajuste direto n.º P40046/2010) para “*Prestação de serviços complementares de fornecimento de alimentação a doentes e colaboradores do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E., durante o período de 30 de abril de 2008 a 29 de abril de 2011*”.

---

<sup>3</sup> Criado com essa natureza jurídica através do Decreto-Lei n.º 23/2008, de 8 de fevereiro.

<sup>4</sup> Nos termos da norma citada podia haver lugar a ajuste direto, independentemente do valor, quando: «*Se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares confiados ao prestador de serviços a quem foi adjudicado um contrato anterior pela mesma entidade adjudicante, desde que, cumulativamente: i) Esses serviços estejam em conformidade com um projeto base, projeto esse que tenha sido objeto de um primeiro contrato celebrado na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação; ii) Não tenha decorrido mais de três anos sobre a data da celebração do contrato inicial; iii) A possibilidade de se recorrer a este procedimento tenha sido indicada aquando da abertura do concurso para o primeiro contrato e o custo estimado dos serviços subsequentes tenha sido tomado em consideração pelas entidades adjudicantes para efeitos da escolha do procedimento inicialmente adotado*».



5. Na proposta supra referida, justificava-se a necessidade de nova contratação invocando um aumento significativo (cerca de 18%) e imprevisível no fornecimento de refeições, relativamente às quantidades estimadas inicialmente<sup>5</sup>.
6. Na citada proposta, referia-se, ainda, que, uma vez que os serviços a contratar excediam 5% do preço contratual, não se encontravam reunidas as condições legais previstas no artigo 454.º do Código dos Contratos Públicos (serviços a mais), concluindo-se, em consequência que: *«(...) em face do disposto no artigo 12.º, n.º 2 do Caderno de Encargos do Concurso Público n.º 9/2007, conjugado com o artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP (cfr. Aplicável – em detrimento do artigo 86.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, para onde remete o artigo 12.º, n.º 2 do Caderno de Encargos do Concurso Público n.º 9/2007 – por força do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro) a aquisição destes novos serviços não incluídos no contrato deverá ser efetuada ao abrigo de um procedimento de ajuste direto, com o fundamento material acima mencionado, nos termos da lei»*.
7. Note-se que a quantidade de refeições “a mais” não contempladas no procedimento inicial foram sendo fornecidas desde o início do contrato celebrado em abril de 2008, pelo que o procedimento n.º P40046/2010 destinava-se unicamente a regularizar a situação do ponto de vista financeiro.
8. Não obstante o Conselho de Administração do CHLN ter autorizado a abertura do procedimento de ajuste direto n.º P40046/2010 para regularização da situação descrita, em 07.10.2010, a adjudicação foi efetuada apenas em 24 de junho de 2011, em simultâneo com a adjudicação resultante do procedimento de ajuste direto n.º P40012/2011, destinado a regularizar a *“prestação de serviços complementares de fornecimento de alimentação a doentes e colaboradores do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E., durante o período de 30 de abril de 2008 a 29 de abril de 2011”*.<sup>6</sup>
9. Ou seja, ambos os procedimentos, P40046/2010 e P40012/2011, tiveram como finalidade a regularização de uma situação de facto relativa à prestação de serviços complementares no período compreendido entre 30 de abril de 2008 e 29 de abril de

---

<sup>5</sup> As razões que justificaram o desvio encontram-se explicitadas em documento subscrito pela Coordenadora da Unidade de Gestão Hoteleira, em 02.09.2010.

<sup>6</sup> De acordo com a proposta apresentada pelo Serviço de Gestão de Compras em 22/06/2011, esta situação ficou a dever-se a *“limitação informática que não permite efetuar enquadramentos orçamentais em rubricas diferentes, no mesmo ano, no mesmo processo, originou a que fosse criado para os devidos efeitos o procedimento de ajuste direto n.º P40012/2011”*.



# Tribunal de Contas

---

2011, tendo dado origem à celebração de um contrato em 04 de julho de 2011, no valor de 2.437.144,77 €, com IVA incluído, o qual, na cláusula 2.<sup>a</sup>, relativamente ao prazo de vigência, estabelecia a retroatividade dos respetivos efeitos à data do início da prestação dos serviços “a mais”, cessando no termo do prazo de vigência do contrato<sup>7</sup>.

10. Em 27 de outubro de 2011, o Conselho de Administração do CHLN, na sequência do procedimento por ajuste direto n.º P40013/2011, adjudicou à EUREST uma prestação de serviços de fornecimento de alimentação a doentes e colaboradores daquele Centro Hospitalar, no montante de 2.188.495,59 € (s/IVA), durante o período de 01 de maio de 2011 a 30 de outubro de 2011, tendo o respetivo contrato sido celebrado em 25 de novembro de 2011<sup>8</sup>.
11. Em 16 de dezembro de 2011, o Conselho de Administração do CHLN autorizou a renovação do prazo contratual estabelecido no contrato acima identificado para os meses de novembro e dezembro de 2011, no valor de 835.958,70 € (s/IVA).
12. Em 27 de dezembro de 2011, o Conselho de Administração do CHLN autorizou nova renovação do prazo contratual, desta feita para o período compreendido entre janeiro e abril de 2012, no valor de 1.671.917,40 € (s/IVA).
13. As renovações de prazo constantes dos pontos 11 e 12 foram formalizadas através de contrato celebrado em 23.01.2012, no montante de 2.507.876,11 € (s/IVA).
14. Em 18 de maio de 2012, o Conselho de Administração do CHLN autorizou nova contratação à EUREST de uma prestação de serviços com idêntico objeto às anteriores, relativa ao período de 1 de maio a 31 de outubro de 2012, no valor de 2.298.000 € (s/IVA)<sup>9</sup>, tendo o respetivo contrato sido celebrado em 6 de junho de 2012. Esta contratação, não obstante, aparentemente, ter sido efetuada na sequência de um novo procedimento de ajuste direto (n.º 129G000001), tratou-se efetivamente, de mais uma renovação de prazo do contrato celebrado em 25.11.2011<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Presume-se que o contrato aqui referido é o contrato celebrado em 30 de abril de 2008, o qual, note-se, já tinha cessado a respetiva vigência em 29.04.2011.

<sup>8</sup> Nos termos da cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato, o mesmo destinava-se a produzir efeitos desde 1 de maio de 2011, pelo período de seis meses, renovável por acordo expresso entre as partes por iguais períodos.

<sup>9</sup> Na proposta de adjudicação o valor referido para a adjudicação era de 4.805.876,10 €, sem IVA.

<sup>10</sup> Atento o teor da comunicação UGH 72/2012, de 11 de maio, subscrita pela Coordenadora da Unidade de Gestão hoteleira do CHLN e o esclarecimento constante do 2.º parágrafo, in fine, do ponto 1 do ofício com a referência 11/ALR\_SGC/2014 de 28 de julho.



# Tribunal de Contas

15. Por deliberação do Conselho de Administração do CHLN datada de 27 de setembro de 2012, foi autorizada a renovação do prazo contratual para os meses de novembro e dezembro de 2012, pelo montante de 690.000 € (s/IVA). Esta renovação foi formalizada em 4 de dezembro de 2012.
16. Em 14 de março de 2013<sup>11</sup>, o Conselho de Administração do CHLN autorizou nova renovação do prazo contratual (Renovação n.º 139R000015), formalizada por instrumento contratual outorgado em 24 de abril de 2013, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2013. Esta renovação, no valor de 1.380.000 € (s/IVA), destinava-se a vigorar até à entrada em vigor do contrato a celebrar na sequência do concurso público internacional n.º 129A000003.
17. Finalmente em 26 de agosto de 2013, foi celebrada uma adenda (cuja despesa foi autorizada pelo Conselho de Administração do CHLN em 03.07.2013) ao acordo de renovação outorgado em 24 de abril de 2013, cujo objetivo consistiu em regularizar a despesa adicional decorrente daquela prestação de serviços nos meses de maio a julho daquele ano, na importância de 1.020.000 € (s/IVA).
18. O Conselho de Administração do CHLN autorizou ainda a realização de despesa adicional no montante de 1.570.000 € – deliberação de 19.12.2013 – no âmbito desta prestação de serviços, relativa ao período de 1 de agosto a 19 de dezembro de 2013 (aparentemente sem formalização contratual).
19. Em síntese, os contratos identificados nos números anteriores são os seguintes:

CONTRATO		VALOR (€)	PERÍODO DE VALIDADE	PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL E FUNDAMENTO LEGAL INVOCADO
DATA DE CELEBRAÇÃO	CONTRAPARTE			
30.04.2008	EUREST <sup>12</sup>	12.138.128,34 S/IVA	3 anos após assinatura 30.04.2008 a 29.04.2011	Concurso Público Internacional – artigos 80.º e 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho
04.07.2011	EUREST	2.437.144,77 C/IVA	30.04.2008 a 29.04.2011 (serviços complementares)	Ajuste direto (P.40012/2011) – artigo 27.º, n.º 1, al. a), do Código dos Contratos Públicos (CCP)
25.11.2011	EUREST	2.188.495,59 S/IVA	01.05.2011 a 30.10.2011 (6 meses, renovável por acordo expresso entre as partes)	Ajuste direto (P.40013/2011) artigo 27.º, n.º 1, al. a) do CCP

<sup>11</sup> A esta data encontrava-se já em curso, mas ainda não concluído, o concurso público internacional n.º 129A000003, com vista à adjudicação da mesma prestação de serviços, com base no qual foi posteriormente celebrado o contrato visado em 04.12.2013.

<sup>12</sup> EUREST (Portugal) – Sociedade Europeia de Restaurantes, Lda.



CONTRATO		VALOR (€)	PERÍODO DE VALIDADE	PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL E FUNDAMENTO LEGAL INVOCADO
DATA DE CELEBRAÇÃO	CONTRAPARTE			
23.01.2012	EUREST	2.507.876,11 S/IVA	01.11.2011 a 30.04.2012	“Ajuste direto” (renovação do prazo contratual)
06.06.2012	EUREST	2.298.000,00 S/IVA	01.05.2012 a 31.10.2012	“Ajuste direto” (129G000001) (renovação do prazo contratual)
04.12.2012	EUREST	690.000,00 S/IVA	01.11.2012 a 31.12.2012	“Ajuste direto” (renovação do prazo contratual)
24.04.2013	EUREST	1.380.000,00 S/IVA	01.01.2013 até à entrada em vigor do contrato a celebrar no âmbito do concurso público Internacional n.º 129A000003 <sup>13</sup>	“Ajuste direto” (renovação do prazo contratual)
26.08.2013	EUREST	1.020.000,00 S/IVA	Maio a julho de 2013	“Ajuste direto” (Adenda à renovação do prazo contratual acordada em 24.04.2013)
-----	-----	1.570.000,00	1 de agosto a 19 de dezembro de 2013	Renovação n.º 139R000015 “Despesa adicional” autorizada em 19.12.2013

20. Todos os ajustes diretos aqui mencionados foram efetuados com fundamento no disposto no artigo 27.º, n.º 1, al. a), do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>14</sup>.

21. Os contratos referidos nos pontos 10, 11, 14, 16, 17 e 18, produziram efeitos em datas anteriores às dos respetivos despachos de adjudicação.

### III. APRECIÇÃO

#### a) Regime jurídico aplicável aos contratos celebrados

Conforme descrito no número 3 do ponto anterior, o aviso de abertura do concurso público n.º 9/2007, previa a possibilidade de recorrer à faculdade constante do artigo 86.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, o qual admitia a contratação por ajuste direto, independentemente do valor, de novos serviços que

<sup>13</sup> Que àquela data se previa que acontecesse no início de maio de 2013 e, como tal, o preço contratual aí mencionado, 1.380.000,00 €, respeitava, apenas, à aquisição de serviços para os meses de janeiro a abril de 2013.

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



consistissem na repetição de serviços similares já anteriormente confiados ao mesmo prestador de serviços, pela mesma entidade adjudicante, desde que estivessem reunidos, cumulativamente, os requisitos estipulados na norma citada.

Esses requisitos eram os seguintes:

- Os serviços a repetir estivessem em conformidade com um projeto base que tivesse sido objeto de um contrato celebrado na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação;
- Não tivesse decorrido um período temporal superior a três anos sobre a data da celebração do contrato inicial;
- A possibilidade de fazer uso desta faculdade legal estivesse prevista no aviso de abertura do concurso que deu origem ao contrato inicial, sendo que na escolha do procedimento que esteve na base desse primeiro contrato, deveria ter sido tomado em consideração o custo estimado dos serviços subsequentes.

O Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, foi revogado (com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º)<sup>15</sup> pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, o qual entrou em vigor em 30.07.2008.

Na proposta, datada de 01.01.2010, subscrita pelo responsável pelo Serviço de Gestão de Compras do CHLN, na qual se propõe ao Conselho de Administração daquela entidade, a contratação por ajuste direto<sup>16</sup> à EUREST de serviços complementares de fornecimento de alimentação a doentes e colaboradores do CHLN, durante o período de 30 de abril de 2008 a 29 de abril de 2011, argumenta-se a dado passo que, não sendo possível aplicar a essa situação o disposto no artigo 454.º do CCP (serviços a mais), a aquisição daqueles novos serviços, deveria ser efetuada ao abrigo de um procedimento de ajuste direto, com fundamento no artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP «(...) *Aplicável – em detrimento do artigo 86.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, para onde remete o artigo do 12.º, n.º 2 do Caderno de Encargos do Concurso Público n.º 9/2007 – por força do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (...)*».

---

<sup>15</sup> A este propósito vide artigo 14.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>16</sup> Ajuste direto n.º P40046/2010.



# Tribunal de Contas

---

Posteriormente, também o contrato celebrado em 25 de novembro de 2011 (e respectivas prorrogações de prazo<sup>17</sup>), no valor de 2.188.495,59 €, foi fundamentado nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP.

À data em que foram outorgados os contratos e autorizado o respetivo procedimento (07.10.2010 – contrato de 04.07.2011 e 02.06.2011 – contrato de 25.11.2011), encontrava-se já em vigor o Código dos Contratos Públicos, pelo que deverá ser este o complexo normativo a aplicar.

O artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, contém uma norma em tudo idêntica à do anterior artigo 86.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, para a qual remetia o aviso de abertura do concurso que esteve na origem do contrato celebrado em 30 de abril de 2008.

Efetivamente refere-se no citado artigo 27.º: «1 — *Sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, no caso de contratos de aquisição de serviços, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, desde que: i) Esses serviços estejam em conformidade com um projeto base comum; ii) Aquele contrato tenha sido celebrado, há menos de três anos, na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação; iii) O anúncio do concurso tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia, no caso de o somatório do preço base relativo ao ajuste direto e do preço contratual relativo ao contrato inicial ser igual ou superior ao valor referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º; e iv) A possibilidade de adoção do ajuste direto tenha sido indicada no anúncio ou no programa do concurso*».

Confrontando as normas citadas, verifica-se que à semelhança do que se previa no artigo 86.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, também nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, essas contratações só são permitidas se, entre outros requisitos, não tiverem decorrido mais de três anos sobre a data da celebração do contrato inicial. Ora, observa-se que os contratos celebrados em

---

<sup>17</sup> Conforme entendimento defendido pelo CHLN, no ofício com a referência 11/ALR\_SGC/2014, de 28 de julho.



# Tribunal de Contas

---

04.07.2011 e 25.11.2011<sup>18</sup>, foram outorgados em datas posteriores aos referidos três anos, o que desde logo inviabilizava a possibilidade de utilizar a faculdade prevista no artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP.

Não sendo possível celebrar os referidos contratos ao abrigo da norma citada (que fundamentava o procedimento por ajuste direto, apesar do elevado preço contratual), e considerando o valor de cada um deles (2.437.144,77 € e 2.188.495,59 €, este último não contabilizando as invocadas prorrogações/renovações), conclui-se que a formalização de ambos os contratos deveria ter sido precedida de concurso público com publicidade internacional, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP.

Esta conclusão não só se mantém válida como sai reforçada se atentarmos no facto de que, à data em que os contratos foram celebrados (2011), ainda se encontrava em vigor o n.º 3<sup>19</sup> do artigo 5.º do CCP, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, nos termos do qual se dispunha que a parte II do CCP, não era aplicável à formação dos contratos a celebrar pelos Hospitais E.P.E., desde que de valores inferiores aos limiares comunitários, os quais eram distintos, consoante se tratasse de empreitadas de obras públicas [al. a) do n.º 3 do artigo 5.º], ou de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços [al. b) do n.º 3 do artigo 5.º]<sup>20</sup>.

Naquela data e em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 3, alínea b) do CCP, o valor abaixo do qual não era legalmente exigível aos Hospitais E.P.E.

---

<sup>18</sup> Em conformidade com o entendimento defendido pelo CHLN, no ofício com a referência 11/ALR\_SGC/2014, de 28 de julho, só foram celebrados três contratos: 30.04.2008; 04.07.2011 e 25.11.2011, sendo todos os restantes, “prorrogações” de prazo deste último.

<sup>19</sup> Posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

<sup>20</sup> Esses valores encontram-se fixados nas alíneas b) e c) do artigo 7.º, da Diretiva n.º 2004/18/CE, e em 2009, face ao disposto no Regulamento (CE) n.º 1422/07, da Comissão de 4 de dezembro de 2007, correspondiam a 206.000 € (aquisição de bens e serviços) e 5.150.000 € (empreitadas de obras públicas), respetivamente. O Regulamento (CE) n.º 1177/2009, da Comissão de 30 de novembro de 2009, alterou estes valores, os quais passaram a ser de 193.000 € e 4.845.000 €, com efeitos a 1 de janeiro de 2010. Estes valores foram posteriormente alterados pelo Regulamento (UE) n.º 1251/11, da Comissão de 30 de novembro de 2011, com efeitos a 01.01.2012 e pelo Regulamento (UE) n.º 1336/13, da Comissão de 13 de dezembro de 2013, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014. Nos termos deste dois últimos regulamentos, os valores em questão foram fixados, no que respeita à aquisição de bens e serviços, em 200.000 € e 207.000 €, e no que respeita a empreitadas de obras públicas em 5.000.000 € e 5.186.000 €, respetivamente. Estes valores foram modificados através do Regulamento (EU) 2015/2342, da Comissão de 15 de dezembro de 2015, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2016, tendo fixado os seguintes montantes: contratos de empreitadas de obras públicas: 5.225.000 €; contratos de aquisição de bens e serviços: 209.000 €.



aplicarem a parte II do Código à formação dos seus contratos de aquisição de serviços, situava-se em 193.000 €.

Constata-se, porém, que qualquer um dos contratos acima mencionados tem um valor superior àquele.

De igual modo, também os restantes contratos celebrados na sequência do contrato outorgado em 25.11.2011, são de valores superiores aos fixados na Diretiva Comunitária e respetivas alterações, sendo que com a revogação do n.º 3 do artigo 5.º do CCP, operada pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, cuja entrada em vigor se verificou em 11.08.2012, a aplicação da parte II do CCP, passou a ser obrigatória independentemente dos valores em causa<sup>21/22</sup>.

## b) Prorrogação/Renovação do contrato celebrado em 25 de novembro de 2011

O contrato celebrado em 25.11.2011, previa na cláusula terceira, um período inicial de vigência de seis meses, *“renovável por acordo expresso entre as partes, por iguais períodos”*.

Com base na referida cláusula, foram posteriormente celebrados os restantes contratos descritos no quadro inserto no n.º 19 do ponto II deste relatório, sendo que em alguns documentos o CHLN se lhes referia como renovações contratuais, enquanto noutros, os designava como prorrogações contratuais<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Refira-se que mesmo na vigência do n.º 3 do artigo 5.º, quer na sua redação inicial, quer na redação do Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, era jurisprudência pacífica e unânime deste Tribunal (de que se cita a título exemplificativo, o Acórdão n.º 7/2011 – 22. FEV. – 1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 23/2011 de 14.07.2011, proferido no recurso n.º 08/2011), o entendimento de que *« (...) Embora não se apliquem à formação dos contratos a celebrar pelos hospitais E.P.E. de valor inferior aos montantes estabelecidos nas als. b) e c) do art.º 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE) as regras pré-contratuais estabelecidas na parte II do CCP, são inteiramente aplicáveis os princípios gerais da atividade administrativa, as normas que concretizam preceitos constitucionais constantes do Código do Procedimento Administrativo e as normas constantes desse Código, com as necessárias adaptações (cfr. art.º 5.º, n.º 3 e n.º 6 do CCP)»*.

<sup>22</sup> A este respeito veja-se também os Acórdãos n.ºs 40/2010 – 1.ª S/SS de 3 de novembro, 31/2011 – 1.ª S/SS de 3 de maio, 16/2011 – 1.ª S/PL de 12 de julho, 17/2011 – 1.ª S/PL de 12 de julho, 23/2011 – 1.ª S/PL de 14 de julho e 32/2011 – 1.ª S/PL de 28 de novembro, todos disponíveis para consulta em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>23</sup> Trata-se de conceitos diferentes. Como se pode ler no Acórdão n.º 5/2012 - 17/12/2012 – 1.ª S/SS «A **renovação contratual** equivale à reconstituição, no termo do prazo e em iguais moldes ou próximos, do complexo originalmente inscrito no contrato inicial, ao passo que a **prorrogação contratual** se prendeu na mera modificação do prazo da vigência do contrato inicial, adotado em momento contemporâneo ou prévio ao termo deste».



Considerando que os instrumentos contratuais citados se destinaram unicamente a permitir a execução dos mesmos serviços por períodos temporais sucessivos para além do prazo de vigência do contrato inicial, afigura-se que neste caso haverá apenas que falar em renovação contratual.

Nos termos do artigo 440.º, n.º 1, do CCP aplicável por remissão do artigo 451.º do mesmo Código, *“o prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços, não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objeto (...)”*<sup>24</sup>/<sup>25</sup>.

No caso vertente, o contrato inicial e respetivas renovações tiveram uma duração de cerca de 32 meses e um valor total de cerca de 11.654.371,70 €.

Ora, como se referiu na alínea anterior, o valor do contrato mesmo que se considerasse apenas o seu prazo inicial de seis meses, exigia, desde logo, como procedimento de formação pré contratual, o concurso público com publicidade internacional. Acresce que o valor das eventuais prorrogações também deve ser contabilizado para efeitos da escolha do mencionado procedimento, nos termos conjugados dos artigos 16.º, 20.º, n.º 1, alínea b) e 97.º, n.º 2, do CCP.

### c) Eficácia retroativa dos contratos celebrados

Para além do exposto, verifica-se também que, quer os contratos celebrados em 4 de julho e 25 de novembro de 2011, quer as posteriores renovações deste último, retroagiram os respetivos efeitos a uma data anterior, não só à da respetiva celebração, como também à da data do despacho de adjudicação (com exceção da renovação contratualizada em 04.12.2012), circunstância que a jurisprudência deste Tribunal tem considerado ilegal<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Tem sido entendimento deste Tribunal que nesta norma estão também incluídas as renovações contratuais.

<sup>25</sup> A este propósito vide também artigo 48.º do CCP.

<sup>26</sup> Sobre esta matéria, vejam-se os Acórdãos n.ºs 14/09 – 1.ªS/PL de 31 de março, 5/2012 – 1.ª S/SS de 17 de dezembro, 6/2012 – 1.ª S/SS de 17 de fevereiro (mantido pelo acórdão n.º 13/2012, de 10.07.2012, proferido no recurso n.º 05/2012), 13/2012 – 1.ªS/PL de 10 de julho, e 11/2013 – 1.ªS/PL de 23 de outubro.



Nos termos do artigo 127.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo (CPA)<sup>27</sup>, em vigor à data dos factos, aplicável aos contratos administrativos ex-vi artigos 181.º e 185.º, n.º 2 do mesmo Código, “*O ato administrativo produz os seus efeitos desde a data em que for praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribua eficácia retroativa ou diferida*”.

Por seu turno, o artigo 128.º, do CPA estipulava<sup>28</sup>:

### **“Artigo 128.º**

#### **Eficácia retroativa**

---

1 - *Têm eficácia retroativa os atos administrativos:*

- a) *Que se limitem a interpretar atos anteriores;*
- b) *Que dêem execução a decisões dos tribunais, anulatórias de atos administrativos, salvo tratando-se de atos renováveis;*
- c) *A que a lei atribua efeito retroativo.*

2 - *Fora dos casos abrangidos pelo número anterior, o autor do ato administrativo só pode atribuir-lhe eficácia retroativa:*

- a) *Quando a retroatividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existissem os pressupostos justificativos da retroatividade;*
  - b) *Quando estejam em causa decisões revogatórias de atos administrativos tomadas por órgãos ou agentes que os praticaram, na sequência de reclamação ou recurso hierárquico;*
  - c) *Quando a lei o permitir”.*
- 

No âmbito do CCP dispõe o artigo 287.º, n.º 2, que “*As partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos: a) não seja proibida por lei; b) não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e c) não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato*”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas declarações de retificação n.ºs 265/91, de 31 de dezembro e 22-A/92, de 29 de fevereiro. Posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 6/96, de 31 de janeiro e 18/2008, de 29 de janeiro. Revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo CPA, o qual, entrou em vigor em 7 de abril de 2015.

<sup>28</sup> A eficácia retroativa dos contratos está atualmente prevista no artigo 156.º, do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, em termos ligeiramente diversos dos anteriores, embora as situações aí contempladas sejam em grande parte coincidentes com as que já constavam do artigo 128.º do anterior CPA.

<sup>29</sup> A admissibilidade legal da eficácia retroativa dos contratos exigia a verificação cumulativa dos requisitos referidos no artigo 287.º, n.º 2, do CCP (Jorge Andrade da Silva, *Código dos Contratos Públicos*, 4ª edição, Almedina, 2013, p. 574).



Relativamente a esta matéria tem sido entendimento do Tribunal que «*Em processos de contratação pública, antes do ato de adjudicação não é, em princípio, possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa. Isso inviabiliza a atribuição de eficácia retroativa aos contratos, nos termos do disposto no 128.º, n.º 2, alínea a), do Código do Procedimento Administrativo, a data anterior à dessa adjudicação*»<sup>30</sup>.

Ou seja, sendo embora possível atribuir efeitos retroativos a um contrato, tal só será admissível em circunstâncias excecionais, designadamente, quando se verificarem “exigências imperiosas de direito público”, as quais no caso concreto não foram invocadas. Em todo o caso, ainda que as mesmas se verifiquem, a eficácia retroativa nunca pode ser anterior à data da adjudicação, uma vez que somente com o ato de adjudicação se “dá expressão prática à vontade de contratar, vinculando a entidade adjudicante e conferindo a um concorrente concreto expectativas quanto à celebração de um contrato; não é admissível que, em procedimento de cunho concorrencial, uma determinada entidade inicie a prestação de serviços antes da respetiva escolha ou seleção; ademais, só no ato de adjudicação se quantifica a despesa e se cuida da disponibilização da correspondente verba (...)”<sup>31</sup>.

Na situação em apreço e estando em causa sucessivas renovações contratuais, não se colocando, portanto, a questão da escolha ou seleção da entidade prestadora de serviços, subsiste, porém, nas renovações contratuais posteriores a 06.06.2012, a questão relativa ao não cumprimento das normas respeitantes à assunção e registo contabilístico dos compromissos de natureza financeira, constantes, num primeiro momento, do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, aplicável às entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde por força do disposto no artigo 92.º, n.º 2, deste diploma legal e, posteriormente, na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA)<sup>32</sup>, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos

---

<sup>30</sup> Acórdão n.º 14/2009 – 1.ºS/PL de 31 de março, ponto 13 do sumário.

<sup>31</sup> Acórdão n.º 13/2012 – 1.ºS/PL de 10 de julho, página 10.

<sup>32</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.



# Tribunal de Contas

---

em atraso das entidades públicas, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>33</sup>, que regulamentou aquele diploma<sup>34</sup>.

Pretendeu-se com a LCPA, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela sua vigência só poder *«assumir um compromisso se previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso»*<sup>35</sup>. É o que se preceitua no artigo 5.º, n.º 1, quando se refere *«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»*.

O artigo 3.º, al. a), da LCPA, define o que se deve entender por “compromisso”, para este efeito, bem como em que momento se considera o mesmo assumido.

Nos termos da norma citada, consideram-se compromissos, *«(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços (...). 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 (...)»*.

Nos termos dos artigos 3.º, alínea f), da LCPA e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, *“Consideram-se fundos disponíveis as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos”*, as verbas indicadas nas diversas subalíneas da al. f) desse artigo 3.º e do n.º 1 e n.º 3 do artigo 5.º.

Por seu turno, o n.º 3 do artigo 5.º da LCPA, refere ainda que *«Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de*

---

<sup>33</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

<sup>34</sup> Os dois primeiros diplomas legais citados na nota anterior, aplicam-se, apenas, às renovações contratuais formalizadas em 06.06.2012, 04.12.2012, 24.04.2013 e 26.08.2013.

<sup>35</sup> Cf. Noel Gomes, *«A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações»*, Revista Direito Regional e Local, n.º 19, julho/setembro de 2012, p. 47.



*encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos».*

No mesmo sentido dispõe o artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, ao prever que *«Sob pena da respetiva nulidade (...) 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».*

Ora, nas renovações efetuadas em 06.06.2012 e seguintes não se demonstrou que tivessem sido respeitadas as normas legais acima descritas, respeitantes aos compromissos em fundos disponíveis.

De salientar, ainda, a este propósito que nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da LCPA, *«Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor».*

**d) A obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas**

No ofício com a referência 11/ALR\_SGC/2014, de 28 de julho, o CHLN, em resposta a um pedido de esclarecimentos<sup>36</sup>, e relativamente ao facto de não ter submetido nenhum dos referidos contratos a fiscalização prévia, veio invocar o seguinte:

*«(...)*

*Com efeito, importa enquadrar legislativa e historicamente a questão em apreço, assumindo neste aspeto especial relevo o n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012, como adiante se dará conta. Neste contexto, é imperioso marcar um antes e um depois do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011: até à entrada em vigor deste diploma não se deve considerar que os contratos celebrados pelos hospitais E.P.E. se encontravam sujeitos a fiscalização prévia; apenas após a sua publicação - ou, em rigor, após 17 de dezembro de 2011,*

---

<sup>36</sup> Ofício 9089, datado de 16.06.2014.



*para os contratos de valor igual ou superior a € 5.000.000, na sequência da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que procedeu à sétima alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (de ora em diante, LOPTC) se devem considerar sujeitos a fiscalização prévia os contratos celebrados pelos hospitais E.P.E. De igual modo, importa não olvidar o entendimento - sustentado em diversos pareceres jurídicos, um dos quais, como é do conhecimento público e do próprio Tribunal de Contas, corroborado e difundido por todas as instituições e serviços do SNS pelo (então) Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, I.P, atual Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. - segundo o qual os hospitais EPE não estavam sujeitos a fiscalização prévia. Dizia-se que as entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, que não fossem financiadas por transferência direta, específica e consignada do orçamento do Estado, mas de forma diversa (ex: através de contratos-programa, onde se estabeleça uma contraprestação patrimonial tendente a remunerar a atividade realizada, como é o caso dos hospitais, EPE), não estariam sujeitas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas pois não se encontrava preenchido um dos pressupostos da previsão normativa - a saber, a existência de uma "transferência do orçamento", por, na verdade, não existir uma "transferência" no sentido previsto no preceito, na medida em que tal conceito deveria ser atribuído um significado próprio, específico, incondicional e excludente de quaisquer outras realidades afins.*

*Todavia, a partir da sétima alteração à LOPTC esse entendimento considerou-se afastado. Isto porque, no que aos hospitais EPE concerne, estas entidades passariam a estar plenamente sujeitas a fiscalização prévia a partir de 1 de janeiro de 2012. É o que resulta n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012, atrás mencionado. Adicionalmente, refira-se que o teor do n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011 não ficou totalmente desprovida de conteúdo útil em face da sétima e oitava alterações à LOPTC: a norma em causa tem pelo menos a virtualidade de esclarecer, ao afirmar que os contratos «passam» a estar sujeitos a fiscalização prévia, que os anteriores atos e contratos não o estavam, confirmando-se, assim, o entendimento anteriormente sustentado pelo hospitais E.P.E. e pela ACSS, I.P. - e, note-se,*



# Tribunal de Contas

---

*nesta parte (ou seja, na parte em que indiretamente se refere aos contratos celebrados antes de 1 de janeiro de 2012, cfr. «passam») a norma assume natureza interpretativa, com as legais consequências, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do Código Civil (...).*

*Esta foi a razão para os referidos 3 contratos não terem sido submetidos a fiscalização prévia (sendo que as prorrogações do último destes 3 contratos não o foram por se tratarem de meras prorrogações e não da celebração de novos contratos)».*

No que respeita à obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia dos contratos mencionados no quadro do n.º 19 do ponto II supra, há que atender, em primeiro lugar, à natureza da entidade pública celebrante, no sentido de determinar se a mesma está, ou não, sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas e, em segundo lugar, à natureza do contrato e ao respetivo valor.

Relativamente à questão da competência do Tribunal de Contas em matéria de fiscalização da contratação do CHLN, diga-se, que tratando-se de uma entidade pública empresarial, se encontra sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro deste Tribunal, por força do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.

Por outro lado, considerando a alteração ao artigo 5.º, n.º 1, alínea c), produzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto e 61/2011, de 7 de dezembro, também se considera inquestionável<sup>37</sup> que o CHLN, está sujeito ao controlo prévio do Tribunal de Contas.

Efetivamente, desde a entrada em vigor da primeira alteração legislativa mencionada,<sup>38</sup> que tem sido jurisprudência unânime deste Tribunal que as entidades públicas empresariais, incluindo os hospitais E.P.E., estão sujeitas a fiscalização prévia, pelas razões que se podem ler no Relatório de auditoria n.º 19/2011 (Proc. n.º 14/2009 – Audit. 1.ª S), aprovado em 25 de outubro de 2011, e que sumariamente se transcrevem:

---

<sup>37</sup> Atendendo à jurisprudência existente nesta matéria e a decisões constantes de processos de auditoria, designadamente, Proc. n.º 14/2009 – Audit. 1.ª S, Relatório de auditoria n.º 19/2011, e Proc. n.º 4/2010 – Audit. 1.ª S, Relatório n.º 14/2010 – 1ª S., cujos documentos estão acessíveis para consulta na página do Tribunal de Contas existente na internet.

<sup>38</sup> Portanto, em data anterior à alteração operada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e da entrada em vigor da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.



«(...)

*Em termos históricos, esteve subjacente à alteração legislativa introduzida a constatação de um movimento de criação de entidades públicas sob diversas formas – designadamente empresariais – de que resultava a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia.*

(...)

*Foi, portanto, objetivo do legislador e constitui finalidade da norma reconduzir certas entidades que, formalmente, se enquadram no n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC, designadamente certas entidades sob a forma de empresas públicas, à submissão à fiscalização prévia.*

(...)

*Tendo presente a finalidade da norma, devem interpretar-se da forma mais adequada à realização dessa finalidade os critérios fixados para a determinação das entidades que, estando incluídas no universo fixado no n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC, tem os seus atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea c).*

*O primeiro dos critérios é que se esteja perante uma entidade criada pelo Estado ou por qualquer outra entidade pública para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública.*

*Ora, são funções administrativas as atividades que, em cumprimento de lei, são asseguradas pelo Estado ou por outras pessoas coletivas públicas para satisfação regular de necessidades coletivas de natureza económico-social, com subordinação aos interesses gerais. No Estado, tais funções são desenvolvidas na dependência do Governo e, nas demais pessoas coletivas públicas na dependência dos respetivos órgãos e, neste caso, com frequência, o Governo mantém poderes de tutela e de superintendência. Como refere João Caupers “função administrativa é aquela que, no respeito pelo quadro legal e sob a direção dos representantes da coletividade, desenvolve as atividades necessárias à satisfação de necessidades coletivas”.*

*Tem este Tribunal entendido que o preenchimento deste requisito implica que as necessidades coletivas a satisfazer:*

- Estivessem antes já identificadas como tal;*
- Estivessem antes cometidas a órgão ou serviço integrado no sector público administrativo;*



- *Mantendam um conteúdo materialmente administrativo.*

*Ora, não há dúvida de que os Hospitais, E.P.E., são entidades criadas pelo Estado que preenchem estas características, na medida em que a sua atividade, à semelhança do que acontece com todos os hospitais integrados na rede de prestação de cuidados de saúde, se destina à satisfação de necessidades coletivas no domínio da saúde, há muito identificadas, original e tradicionalmente e ainda hoje garantidas por entidades inseridas no sector público administrativo, tendo essa atividade uma natureza não mercantil.*

*Efetivamente, trata-se de uma atividade exercida em condições que não permitem a auto-sustentação financeira das entidades que a desenvolvem.*

*É por isso que os Hospitais E.P.E., apesar de assumirem uma forma empresarial, “apenas formalmente são empresariais”.*

*Este aspeto leva-nos ao segundo critério, intrinsecamente ligado ao primeiro.*

*Exige a lei, para que a entidade se considere submetida aos poderes de controlo prévio deste Tribunal, que os seus encargos sejam “suportados por transferência do orçamento da entidade que os criou”.*

*A jurisprudência deste Tribunal aponta para que esta expressão deve ser entendida no sentido de que o financiamento da entidade em causa há-de incluir fluxos financeiros entre o orçamento da entidade criadora pública e o orçamento da entidade criada, deste modo se suprindo a incapacidade da entidade para se auto-sustentar, em virtude da natureza não mercantil da sua atividade.*

*Esses fluxos financeiros são, hoje, de natureza variada e a necessidade de preservar o efeito útil da norma, de forma a não trair ou contornar a sua finalidade, impõe que se adote um sentido abrangente de transferência que, enquanto fluxo financeiro e/ou jurídico, titule um “efetivo financiamento público”.*

*Para este efeito devem, pois, relevar, todos os fluxos de recursos financeiros públicos da entidade criadora para a entidade criada, contribuindo para o seu funcionamento e, em geral, para as suas atividades, independentemente das soluções técnicas adotadas.*



*Trata-se de fluxos financeiros ou financiamentos que permitem a subsistência da entidade e a realização, em geral, das suas atividades e, no caso, das entidades sob forma empresarial, sem serem uma contrapartida direta da disponibilização de bens e serviços, de natureza mercantil, em ambiente de concorrência.*

*Incluem-se, pois, neste conceito, as transferências propriamente ditas (correntes e de capital), os subsídios e as compensações, mas também os movimentos financeiros ao abrigo de contratos-programa, de contratos de gestão e de outros instrumentos contratuais e programáticos celebrados entre as entidades criadoras e as criadas, bem como a própria consignação ou atribuição de receitas de natureza tributária.*

*Em todos estes casos se deve entender que ocorre, substancialmente, um fluxo de recursos financeiros públicos ou de financiamentos públicos entre a entidade criadora e a entidade criada, com o objetivo de a dotar de meios financeiros públicos suficientes para a prossecução da sua atividade não mercantil.*

*O que importa é que as entidades em causa produzem bens e serviços não mercantis e a sua estrutura de financiamento continua a assentar em impostos e taxas, ou seja, fundamentalmente em receitas não provenientes da produção de bens e prestação de serviços.*

*Entende-se pois que as entidades criadas e financeiramente mantidas neste modelo devem considerar-se como enquadradas na segunda parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º.*

*Os Hospitais E.P.E. são, como já referimos, remunerados pelo Estado em função da valorização dos atos e serviços que prestam, por linhas de produção, tendo por base uma tabela de preços constante em anexo aos respetivos contratos-programa, para além de beneficiarem também de projetos financiados com receitas públicas consignadas (pelo PIDDAC e por outros programas comunitários, como o Saúde XXI).*



# Tribunal de Contas

---

*Trata-se de um modelo de financiamento que corresponde ao financiamento público de uma atividade não mercantil, em tudo, aliás, semelhante ao que se aplica aos hospitais pertencentes ao sector público administrativo<sup>39</sup>, e que, portanto, se enquadra no pressuposto de aplicação da parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, da LOPTC.*

*Por estas razões, aliás, se considerou que o disposto no n.º 4 do artigo 151.º, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, não era relevante para esta problemática.<sup>40</sup>*

*Em conclusão, confirmada que está a verificação dos requisitos para o efeito, os Hospitais E.P.E. estão sujeitos ao controlo prévio do Tribunal de Contas, por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), parte final, da LOPTC, devendo ser remetidos todos os contratos que se enquadrem na previsão das alíneas b) ou c) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com o disposto no artigo 48.º e em cada lei de aprovação do Orçamento de Estado.*

*(...)».*

Quanto à natureza do contrato e respetivo valor, refira-se que, de acordo com o previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia, entre outros, os contratos de aquisição de serviços, como os agora em análise, desde que impliquem despesa de montante a determinar em conformidade com o estabelecido no artigo 48.º do citado diploma legal.

Nos termos do artigo 48.º da LOPTC, «As leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia».

Nos anos relevantes para a questão ora em apreço, ou seja, nos anos em que o CHLN e a EUREST celebraram os contratos de prestação de serviços descritos no quadro inserto no n.º 19 do ponto II (2008, 2011, 2012 e 2013), o valor dos contratos a submeter a fiscalização prévia, por efeito conjugado do disposto nos artigos 46.º, n.º 1,

---

<sup>39</sup> Vide Base XXXIII da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, alterada pela Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro.

<sup>40</sup> O que, aliás, já era considerado na vigência da norma, de idêntico teor, expressa no n.º 4 do artigo 165.º, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.



alínea b), e 48.º da LOPTC era, respetivamente, 333.610,00 € e 350.000,00 € (este último valor mantém-se desde 2009)<sup>41</sup>.

Comparando os valores apontados no ponto precedente e os valores pelos quais foram celebrados os contratos em apreciação, a conclusão é a de que, em função da sua natureza e do valor, todos esses contratos estavam sujeitos a fiscalização prévia do TdC.

Saliente-se que o valor de 5.000.000 € fixado pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro, como limiar de sujeição a fiscalização prévia, só é aplicável nas situações em que as entidades em causa não preenchem os requisitos cumulativos fixados na 2.ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º da mesma lei, o que, como vimos, não é o caso dos Hospitais E.P.E.

#### **IV. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

##### **1. Ilegalidades e Infrações financeiras indiciadas**

Considerando os factos apurados e as normas legais supra identificadas, verifica-se, relativamente aos contratos outorgados com a EUREST, para o fornecimento de refeições confeccionadas aos doentes e colaboradores do CHLN, a existência das seguintes ilegalidades constitutivas de eventual infração financeira sancionatória:

- a) Outorga dos contratos em 04.07.2011 e 25.11.2011, por ajuste direto, quando face aos valores desses contratos e ao facto de não ser legalmente possível recorrer ao ajuste direto nos termos previstos no artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, ter sido preterido o procedimento de formação contratual legalmente exigível, o concurso público com publicidade internacional, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP.

Acresce que, nos termos conjugados dos artigos 16.º, 20.º, n.º 1, alínea b) e 97.º, n.º 2, do CCP, para efeitos de escolha do respetivo procedimento pré-contratual, no

---

<sup>41</sup> De acordo com o disposto nos artigos 121.º, n.º 1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, 152.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, leis que aprovaram os Orçamentos de Estado para 2008, 2011, 2012 e 2013, respetivamente.



cálculo do valor do contrato celebrado em 25.11.2011, deveria ter sido tido em conta o valor das renovações de que o mesmo foi objeto e cuja previsão constava da respetiva cláusula terceira.

A violação das normas relativas à contratação pública e, como tal, à autorização da despesa é suscetível de constituir a prática de infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC<sup>42</sup>.

- b)** Atribuição de eficácia retroativa, anterior à data dos respetivos despachos de adjudicação, relativamente a todos os contratos celebrados (com exceção do contrato outorgado em 30.04.2008 e da renovação contratualizada em 04.12.2012), sem que se verificassem os requisitos estipulados no artigo 287.º do CCP e do artigo 128.º do CPA.

Com a atribuição desta eficácia retroativa, no caso das renovações contratualizadas em 06.06.2012, 04.12.2012, 24.04.2013 e 26.08.2013, foi também desrespeitado o regime estabelecido na LCPA e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, designadamente, o disposto nos artigos 5.º, n.º 3 da LCPA e 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

A violação destas normas de cariz financeiro, é também suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante “*violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)*”.

- c)** Execução de contratos (todos os que se encontram identificados no quadro constante do n.º 19 do ponto II deste relato) que, em função do respetivo valor, deveriam ter sido submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos conjugados dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º da LOPTC, e que não o foram.

A execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos, constitui infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

---

<sup>42</sup> Com a entrada em vigor da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, esta ilegalidade passou a integrar, autonomamente, a infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (não aplicável ao caso, atentas as datas em apreço).



A responsabilidade financeira sancionatória decorrente das ilegalidades atrás mencionadas 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.

As infrações assinaladas são sancionáveis com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas, a(s) multa(s) a aplicar tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>43</sup> (1.530 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), relativamente às infrações praticadas até 17.12.2011, sendo esses limites, desde essa data em diante, os correspondentes a, respetivamente, 25 UC (2.550 €) e 180 UC (18.360 €).<sup>44</sup>

## **2. Identificação dos responsáveis**

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, execução de contratos com violação de normas relativas à contratação pública, de normas concernentes ao regime de realização de despesas públicas e sem submissão a fiscalização prévia – recai sobre o agente ou os agentes da ação<sup>45</sup> – artigos 61.º, n.º1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Tendo sido solicitado ao CHLN que enviasse as ordens e autorizações de pagamento (devidamente identificadas, nominal e funcionalmente) em que se consubstanciou a execução financeira daqueles contratos, constatou-se que todos os pagamentos foram efetuados através de ordens de transferência bancária (OTB) sobre as quais recaíram despachos autorizadores das entidades que, à data em que essas ordens de

---

<sup>43</sup> 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 n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

<sup>44</sup> Por força do disposto no n.º 2 do artigo 65.º, da LOPTC, com a alteração decorrente da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, a qual entrou em vigor em 17 desse mesmo mês e ano.

<sup>45</sup> Entendendo-se como tal, quem detém a competência para enviar os contratos ao Tribunal de Contas e não o fez, quem autorizou os pagamentos, em execução de contratos sem submissão a fiscalização prévia e quem autorizou a celebração dos contratos sem a prévia realização do procedimento pré contratual legalmente devido e em desrespeito pelas normas relativas ao regime financeiro do Estado.



pagamento foram emitidas, detinham competência para tal, de acordo com as delegações de competência aprovadas pelos Conselhos de Administração do CHLN em exercício de funções nessas mesmas datas.<sup>46</sup>

Assim, os responsáveis pela execução financeira dos referidos contratos, sem a submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, são, por um lado, os dirigentes que autorizaram as transferências bancárias com as quais foram pagos os serviços prestados<sup>47</sup> e que se encontram identificadas no quadro do anexo I, e por outro lado, a entidade que, nos termos do artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC, detinha a competência para enviar cada um desses contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, não o tendo feito, o que no caso concreto, remete para o Presidente do Conselho de Administração do CHLN em exercício de funções à data da celebração de cada um dos contratos, tal como se encontram identificados no quadro do anexo II.

Já no que respeita às restantes ilegalidades mencionadas no ponto anterior deste relato (violação de normas relativas à contratação pública e ao regime de realização de despesas públicas), a respetiva responsabilidade deverá ser imputada aos membros do Conselho de Administração do CHLN que autorizaram as adjudicações correspondentes a cada um dos contratos, tendo também aprovado as respetivas minutas, identificados no anexo III.

## **V. ALEGAÇÕES APRESENTADAS E RESPETIVA APRECIACÃO**

Na sequência da notificação do relato, para cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC, todos os indiciados responsáveis se pronunciaram sobre o mesmo, mais precisamente, sobre os factos que se reputaram ilegais e cuja responsabilidade financeira sancionatória lhes foi imputada.

Das alegações apresentadas há que distinguir dois grupos:

---

<sup>46</sup> Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alínea r) dos estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, o Conselho de Administração do CHLN é o órgão competente para autorizar a realização e o pagamento da despesa do hospital, podendo delegar essa competência nos seus membros ou demais pessoal de direção e chefia (cfr. n.º 3 da norma citada), o que efetivamente aconteceu através das deliberações do C.A., datadas de 07.03.2008, 25.06.2010, 28.06.2012 e 21.03.2013.

<sup>47</sup> De acordo com a informação prestada pelo CHLN em 27.10.2014, a execução financeira dos mencionados contratos ainda não estava esgotada, uma vez que em conformidade com o ponto 4 daquela informação “*Remanescem por pagar faturas atinentes aos referidos contratos*”.



# Tribunal de Contas

---

Um primeiro grupo constituído pelas respostas de Carlos José das Neves Martins, Manuel Francisco Roque Santos, Catarina das Dores Praça dos Santos Batuca, Jorge Manuel Firmo Poole da Costa, Marina Judite Peres da Silva, Adalberto Campos Fernandes, João Álvaro Leonardo Correia da Cunha, José Carlos Caiado, Sara Patrícia Lourenço Fernandes Duarte, Maria de Fátima Campos de Sena e Silva, Carlos Manuel Morais da Costa e Maria do Céu Lourinho Soares Machado, cujas alegações, embora individuais, são de idêntico conteúdo<sup>48</sup>.

Um segundo grupo composto pelas respostas de José Manuel Fraústo Ferreira, Teresa Leonor Lúcio Vicente Silvestre, Maria Helena Pinheiro Dias de Beja, Valentina Maria Luís da Silva Pires, Maria de Jesus Figueiredo Cordeiro Lopes Barata e Pedro Manuel da Costa Leite, cujas pronúncias são também individuais mas iguais entre si, aderindo no essencial à argumentação expendida pelo primeiro grupo mas acrescentando argumentos próprios em função da situação funcional de cada um dos interessados<sup>49</sup>.

**a)** No que respeita às alegações produzidas pelo primeiro grupo, as mesmas encontram-se estruturadas em função das infrações financeiras imputadas no relato de auditoria e de acordo com a mesma ordem pela qual aí foram identificadas. Assim:

✚ Relativamente à infração decorrente da ilegal celebração dos contratos de 4 de julho e 25 de novembro de 2011, por se ter considerado ilegal o procedimento de ajuste direto, ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, atento o termo do prazo de vigência do contrato celebrado em 30.04.2008, na sequência do concurso público internacional nº 9/2007, referem, em síntese, os indiciados responsáveis:

*«(...) Conforme referido pelo CHLN em anteriores esclarecimentos prestados a esse douto Tribunal (cfr. Ofício com a refª nº 11/ALR\_SGC/2014, de 28.07.2014, em resposta ao Ofício DCC-Proc. nº 8/12-(ARF) 1ª S, de 18.06.2014), era sua convicção firme que poderia recorrer ao critério material de escolha de procedimento previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP nos três anos civis completos subsequentes ao contrato inicial, pelos motivos que adiante se explicitam.*

*(...)*

---

<sup>48</sup> Por todas, digitalizou-se apenas a resposta de Carlos José das Neves Martins, em anexo IV ao relatório.

<sup>49</sup> Por todas, digitalizou-se apenas a resposta de José Manuel Fraústo Ferreira, em anexo IV ao relatório.



*Tal entendimento então assumido era induzido pela necessária interpretação conforme do artigo 27.º, n.º 1 do CCP com o previsto no artigo 31.º, n.º 4 da Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004 (em vigor até 18 de abril de 2016, nos termos do artigo 91.º da Diretiva 2014/24/EU, de 26 de fevereiro de 2014, do Parlamento Europeu e do Conselho), onde se prevê o seguinte:*

*“4) No caso dos contratos de empreitada de obras públicas e dos contratos públicos de serviços:*

*(...)*

*b) Relativamente a obras ou serviços novos que consistam na repetição de obras ou serviços similares confiados ao operador económico adjudicatário de um contrato inicial celebrado pelas mesmas entidades adjudicantes, desde que essas obras ou esses serviços estejam em conformidade com um projeto de base e que esse projeto tenha sido objeto de um contrato inicial adjudicado por concurso público ou limitado.*

*A possibilidade de recurso a este procedimento por negociação deve ser indicada aquando da abertura do concurso para o primeiro projeto, devendo o custo total previsto das obras ou dos serviços subsequentes ser tomado em consideração pelas entidades adjudicantes para efeitos da aplicação do artigo 7.º.*

*O recurso a este procedimento só será possível no triénio subsequente à celebração do contrato inicial” (sem destaque no original).*

*Deste modo, entendeu-se que a expressão comunitária “triénio subsequente”, com paralelo na subalínea ii) da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, deveria ser interpretada enquanto sinónimo de três anos civis subsequentes.*

*Ora, de acordo com tal entendimento, os procedimentos de ajuste direto que precederam a celebração dos contratos de 04.07.2011 e de 25.11.2011 foram promovidos antes do término daquele triénio.*

*A este propósito, é de salientar que a contabilização daquele triénio, seja naquele entendimento acima referido (três anos civis subsequentes), seja no entendimento expandido no Relato e que o CHLN hoje em dia preconiza (de que se tratará de três anos a contar de uma determinada data e não de anos civis, sem prejuízo da precisão infra), certo é que da letra da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP decorre que o referido limite dos três anos apenas constitui uma limitação temporal para o lançamento do procedimento de ajuste*



*direto, i. e., para o seu início, com prática da respetiva decisão de contratar (cfr. artigo 36.º do CCP), e não para a efetiva celebração do contrato (cfr. proémio do n.º 1 do artigo 27.º do CCP: “(...) pode adotar-se o ajuste direto quando: (...).*

*(...)*

*Esta conclusão é também confirmada pelo elemento sistemático da interpretação, na medida em que a norma se encontra prevista no Capítulo II do Título I da Parte II do CCP, referente aos tipos e escolhas de procedimentos.*

*Por esse motivo, e salvo o devido respeito, não deve proceder o entendimento vertido do relato de que os “contratos celebrados em 04.07.2011 (...), foram outorgados em datas posteriores aos referidos três anos, o que desde logo inviabilizava a possibilidade de utilizar a faculdade prevista no artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP” (...), pois, como referido, o que releva é a data de início do procedimento e não a celebração do respetivo contrato.*

A argumentação, acima exposta, dos indiciados responsáveis acerca da “melhor” interpretação a dar ao artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, implica uma nova reflexão sobre a norma citada, uma vez que a interpretação defendida no relato foi diversa.

O artigo 27.º, n.º 1, alínea a), consagra a possibilidade de adoção do procedimento de ajuste direto na formação de contratos de aquisição de serviços, independentemente do respetivo valor, quando estejam em causa serviços novos que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anterior celebrado pela mesma entidade adjudicante e desde que estejam reunidas as condições previstas nas diversas subalíneas da citada alínea a).

Uma dessas condições (subalínea ii), é a de que o primeiro contrato tenha sido celebrado há menos de três anos, relativamente àquele que se pretende celebrar para contratar os novos serviços.

Ou seja, a utilização da faculdade prevista na alínea a) do n.º 1, do artigo 27.º, para além de todos os restantes requisitos, constantes da norma, está balizada por aquele prazo de três anos.



A questão que agora se coloca é a de saber se a data da outorga do primeiro contrato fixa o término do referido prazo para a conclusão do procedimento e celebração do novo contrato, ou apenas para o início do procedimento de ajuste direto que conduzirá à formalização desse novo contrato.

Referem os indiciados responsáveis que: “(...) certo é que da letra da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP decorre que o referido limite dos três anos apenas constitui uma limitação temporal para o lançamento do procedimento de ajuste direto (...) e não para a efetiva celebração do contrato (...)”.

Com todo o devido respeito, a norma não o diz, e nem da mesma decorre tal conclusão de forma tão líquida, caso contrário, a dúvida não se colocaria.

Argumentam também os indiciados responsáveis com a inserção sistemática da norma, invocando em apoio da sua tese, que a mesma se encontra inserida na parte do CCP, relativa aos tipos e escolhas de procedimentos.

Sendo certo que o elemento sistemático, é um elemento importante na interpretação das normas jurídicas, a verdade é que o mesmo tem de ser conjugado com outros princípios igualmente relevantes em termos interpretativos e designadamente com o disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil português, o qual, sob a epígrafe “*Interpretação da Lei*”, refere, “*Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*”.

Ora, o que se verifica é que o artigo 27.º, do CCP, prevê situações, nas quais, mediante a verificação de determinados requisitos, é legalmente possível às entidades adjudicantes, recorrerem ao procedimento por ajuste direto, mesmo em circunstâncias em que tal procedimento, face ao valor contratual, não seria, normalmente admissível.

Nestes termos, tratando-se de uma norma relativa à escolha de um procedimento de formação contratual, afigura-se correta a inserção sistemática desta norma no Título I (Tipos e escolhas de procedimentos) da Parte II do CCP, não decorrendo daqui, porém, a conclusão pretendida pelos interessados, pois que, como se disse, a possibilidade de recurso àquele tipo de procedimento depende da observância dos



requisitos aí previstos, pelo que, essa sim é a condição fundamental que possibilita a utilização do mesmo.

Na situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, uma das condições fundamentais para que seja legalmente possível contratar por ajuste direto, é a de que o primeiro contrato a que a norma se refere, tenha sido celebrado há menos de três anos.

Note-se que foi na subalínea a que se refere a celebração do contrato que o legislador introduziu o limite temporal de três anos para a utilização da norma. Aliás, não fora essa menção, e nenhum limite temporal haveria para a possibilidade de contratar por ajuste direto ao abrigo da mesma. Significa, portanto, que essa foi a única data que o legislador considerou relevante para a contagem do prazo.

E qual a finalidade do mencionado prazo?

Celebrar um novo contrato de aquisição de serviços “(...) *que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante (...)*”, mediante a adoção de um procedimento de ajuste direto.

De facto, a adoção de qualquer procedimento de formação pré contratual tem sempre como finalidade última a contratualização em causa, momento no qual culmina e se encerra esse procedimento.

Não parece, portanto, fazer sentido que o prazo de três anos, já várias vezes mencionado, se reporte apenas à possibilidade de adoção do procedimento e não à total conclusão de todo o processo em causa. Até porque, no caso em apreço, pretende-se assegurar a continuidade da prestação dos serviços em causa, e o termo do primeiro contrato poderia colocar em causa a sua manutenção, uma vez que, caducando o mesmo e não existindo ainda um outro, a prestação de serviços, a continuar, seria ilegal (como aconteceu nos casos em apreciação).

Existe, no entanto, uma outra razão, de ordem teleológica, que reforça o entendimento defendido no relato.

Como se sabe, um dos princípios básicos da contratação pública (vide artigo 1.º, n.º 4, do CCP), é o princípio da concorrência. No que se refere aos procedimentos de



formação contratual previstos naquele código, o que melhor se adequa e cumpre o objetivo de assegurar o maior número de participantes nesses procedimentos, é o concurso público, de preferência com publicidade internacional.

O procedimento por ajuste direto, precisamente porque configura uma restrição daquele princípio, surge sempre como uma exceção, seja em função do diminuto valor do contrato a celebrar, seja pelas circunstâncias específicas que o legislador entendeu que em concreto o possam justificar, tendo, no entanto, nessas situações, fixado critérios bastante estritos que legitimem o recurso a essas normas.

O artigo 27.º do CCP constitui uma dessas exceções, na medida em que admite o recurso a um procedimento de ajuste direto, uma vez verificados determinados condicionalismos, para a formação de contratos que em função do respetivo valor, deveriam ter sido sujeitos a um procedimento concorrencial.

Tratando-se de uma norma excecional, que admite um procedimento menos solene, num contexto excecional, a sua interpretação deverá ser o mais restritiva possível, e não, inversamente, o mais ampla possível, como parece querer ser a interpretação propugnada pelos arguentes, sob pena de violação do referido princípio da concorrência<sup>50</sup>.

Diga-se, em todo o caso e em abono da verdade, que o entendimento defendido pelos interessados no exercício do direito do contraditório encontra algum apoio na doutrina.

É o caso de Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, que na obra intitulada “*Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*”, no ponto 81.5.2. (págs. 762 a 764 da obra citada) ao mencionarem os requisitos necessários para a aplicação da norma similar à da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, relativa às empreitadas de obras públicas, a qual consta do artigo 25.º, n.º 1, alínea a), do CCP,

---

<sup>50</sup> A este respeito, e a título meramente exemplificativo, vide Acórdãos n.º s 39/2010 – 03 novembro - 1ª S/SS e 15/2013 – 15 maio - 1ª S/SS, disponíveis para consulta em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt), no primeiro dos quais se pode ler «(...) Os princípios da igualdade e da concorrência impõem-se, pois, à atividade contratual pública, tanto por via constitucional como por via comunitária. Ora, o respeito pelos princípios em causa, e, em particular, pelo princípio da concorrência, implica que se garanta aos interessados em contratar o mais amplo acesso aos procedimentos, através da transparência e da publicidade adequada. (...) Por outro lado, **sempre que a lei estabeleça exceções aos procedimentos concorrenciais mais abertos deve ser-se muito rigoroso e exigente na interpretação e na aplicação dessas exceções, procurando sempre a salvaguarda máxima do princípio da concorrência e admitindo a realização de procedimentos fechados apenas quando não haja alternativa concorrencial possível**» (negrito nosso).



referem, a dado passo, que um desses requisitos é “*que o procedimento do ajuste direto tenha início dentro do triénio subsequente à celebração do contrato inicial*”<sup>51/52</sup>.”

Trata-se, portanto, de uma interpretação coincidente com a dos alegantes, com a qual, porém, não estamos de acordo pelas razões acima expostas.

Mas ainda que se aceitasse aquele entendimento, o mesmo só aproveitaria ao contrato celebrado em 04.07.2011, cujo procedimento foi autorizado pelo Conselho de Administração em 07.10.2010, e não ao contrato outorgado em 25.11.2011, uma vez que, relativamente a este último, a autorização para a realização do procedimento de ajuste direto, foi proferida em 02.06.2011, ou seja, no que respeita a este último contrato, sempre se teria de considerar que a decisão de contratar teria ultrapassado o limite dos três anos estabelecido no artigo 27.º, n.º 1, al. a), do CCP.

Mantém-se, assim, a conclusão constante da alínea a) do ponto 1 do capítulo IV do relato, no sentido de que o recurso ao ajuste direto como procedimento de formação contratual, no caso dos contratos celebrados em 4 de julho e 25 de novembro de 2011, não era legalmente admissível, pelo que a sua adjudicação e execução é suscetível de implicar a prática de duas infrações financeiras sancionatórias, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

- ✚ Relativamente à infração que lhes foi imputada por atribuição ilegal de eficácia retroativa, anterior à data dos respetivos despachos de adjudicação, relativamente a todos os contratos celebrados (com exceção do contrato outorgado em 30.04.2008 e da renovação contratualizada em 04.12.2012), uma vez que não se encontravam reunidos os requisitos estipulados no artigo 287.º do CCP e no artigo 128.º do CPA, bem como a violação das normas financeiras previstas na LCPA, designadamente, o

---

<sup>51</sup> Em nota de rodapé a respeito deste requisito, os autores referem ainda: “*Não havendo referência legal a outro momento procedimentalmente relevante – como poderia suceder em relação ao convite para o ajuste direto, por exemplo – temos que reportar-nos ao disposto no artigo 36.º/1 do CCP*”.

<sup>52</sup> A propósito da análise aos critérios materiais do recurso ao ajuste direto para contratação das aquisições de serviços, e mais precisamente, no que respeita à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, referem, ainda, os autores na obra citada (pág. 767) o seguinte: «*A hipótese da alínea a) do artigo 27º/1 corresponde à aplicação às aquisições de “novos serviços que consistam na repetição de serviços similares” do mesmo regime e requisitos de recurso ao ajuste direto estabelecido para “novas obras” no art. 25.º (no texto original refere-se o artigo 24.º, presume-se, porém, que por lapso) do Código, sobre o qual já nos debruçámos acima, no n.º 81.5.2*».



disposto no artigo 5.º, n.º 3 da mesma, bem como o artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, alegam os indiciados responsáveis:

«(...)

*A este propósito<sup>53</sup>, considera-se ser necessário proceder a uma “apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação” (...) antes de se chegar à conclusão de que não poderiam ser conferidos efeitos retroativos aos referidos textos contratuais. Vejamos.*

*No caso concreto, importa considerar que existe uma nítida e estreita ligação entre, por um lado, os contratos celebrados em 04.07.2011 e em 25.11.2011, e as renovações deste último, e, por outro lado, o contrato inicial celebrado na sequência do Concurso Público nº 9/2007. Com efeito, nas peças procedimentais deste último procedimento concursal foi prevista a possibilidade de recurso ao fundamento material de ajuste direto previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP. Todos os pressupostos aplicativos deste normativo encontravam-se verificados nos referidos casos, remetendo-se a este respeito para o que foi referido no ponto b) supra. Por esse motivo já era possível, às datas a que se fez retroagir os efeitos daqueles contratos (e respetivas renovações do contrato de 25.11.2011) saber quais os “pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato [como se viu, poderia, por ter sido prevista essa possibilidade], o seu conteúdo [também: são serviços similares aos do contrato inicial, submetidos a um só projeto base comum, aspeto que contudo, o Relato não questiona], a identificação da entidade que deve prestar os serviços [que como se viu, só podia ser o prestador inicial, o que é conatural ao próprio fundamento material de ajuste direto em apreço] e a autorização para a realização da correspondente despesa [a qual, quanto ao respetivo valor concreto, foi posterior, não obstante se ter aferido, em cada momento, que havia fundos disponíveis para o efeito, designadamente antes*

---

<sup>53</sup> Referência à alínea c) do capítulo III, do relato (pág. 13) onde se menciona: «*quer os contratos celebrados em 4 de julho e 25 de novembro de 2011, quer as posteriores renovações deste último, retroagiram os respetivos efeitos a uma data anterior, não só à da respetiva celebração, como também à data do despacho de adjudicação (com exceção da renovação contratualizada em 04.12.2012), circunstância que a jurisprudência deste Tribunal tem considerado ilegal*».



*do pagamento, como decorre das notas de encomenda remetidas ao prestador de serviços, nas quais se encontra identificado o respetivo número de compromisso, juntas como Doc. 1] (...).*

*O facto de se tratar de um ajuste direto com convite a uma só entidade (e só possível, atento o fundamento invocado, a essa entidade, com exclusão de qualquer outra) permite igualmente concluir, salvo melhor entendimento, que se verificam os requisitos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP. Com efeito, o fundamento material escolhido para o procedimento de ajuste direto só permitiria ser convidado a apresentar proposta o prestador de serviços inicial, pelo que o contrato não viola, logicamente, quaisquer direitos ou interesses de terceiros (pelo simples facto de que estes terceiros não existem, pois só o prestador de serviços inicial poderia ser convidado a apresentar proposta) ou a concorrência. E o interesse público aqui em presença é manifestamente imperioso, pois está em causa a garantia de continuidade da prestação de um serviço, que, não obstante ser instrumental à atividade principal de prestação de cuidados de saúde, é essencial, pois sem esse serviço nenhuma entidade hospitalar pode funcionar, tanto mais que a alimentação configura uma parte importante da terapêutica dos doentes.*

*O facto de terem sido (legalmente, nos termos acima referidos) atribuídos efeitos retroativos aos referidos contratos e às respetivas renovações do contrato de 25.11.2011, teve como consequência a impossibilidade fática de nas renovações contratuais posteriores a 06.06.2012 (únicos casos posteriores à entrada em vigor da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho) ter sido cumprido integralmente o disposto em matéria de compromisso no momento prévio da decisão de contratar. (...).*

*Não obstante, foi observada a obrigação fundamental daquele bloco normativo, a saber, a obrigação de nenhum pagamento ser feito sem que haja um prévio compromisso da despesa (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da Lei nº 8/2012), o que no caso concreto é comprovado pelas notas de encomenda juntas como Doc. 1, nas quais se encontra inscrito o competente número de compromisso (...).*»

Apreciando a argumentação acima exposta, diremos que a mesma se baseia no pressuposto de que os contratos formalizados em 04.07.2011 e em 25.11.2011 (e



respetivas renovações) foram legitimamente celebrados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, entendimento rejeitado anteriormente, quanto à questão do prazo de três anos estipulado na subalínea ii) da alínea a) daquela norma.

Assim, e considerando que os referidos contratos são ilegais porque não poderiam ter sido celebrados por ajuste direto, uma vez que nas datas de celebração dos mesmos, já tinha sido ultrapassado o prazo de três anos após a celebração do contrato inicial a que se refere a norma supra citada, considerando, portanto, que se está em presença de contratos novos, celebrados em violação das normas procedimentais relativas à contratação pública, aplica-se a esta situação, quanto se disse no Acórdão n.º 33/2013 – 1.ª S/SS, de 12 de dezembro<sup>54</sup>, relativamente a situação semelhante, «*A concreta retroatividade verificada nos presentes processos – face ao que acima se narrou – está proibida por lei. É que efetivamente não houve qualquer ato adjudicatório. Ultrapassados os montantes admitidos nos contratos originais, por via da prestação de serviços que aqueles contratos enquadravam, previam, admitiam... passou-se a prestar novos serviços, sem que haja notícia de que tenha havido decisão de contratar, decisão de adjudicar, decisão de enquadramento orçamental...*».

De facto, para nenhum dos instrumentos contratuais correspondentes às pretensas renovações (com a exceção supra identificada), a decisão de adjudicação foi prévia ao início da sua execução, e relativamente àquelas às quais já era aplicável, o Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, e posteriormente a LCPA, são os próprios que admitem que a averiguação acerca da existência de fundos disponíveis e o registo do número de compromisso foram efetuados nas notas de encomenda, quando a despesa foi originada antes (aquando da suposta renovação contratual).

Ora, a adjudicação tem de ser prévia à efetiva realização da despesa, tal como, aliás, a verificação da existência de fundos disponíveis para assumir a despesa, a qual ficará “garantida” através da emissão de um número de compromisso válido e sequencial a apor no documento que titula a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros (no caso, no instrumento contratual).

---

<sup>54</sup> Mantido pelo Acórdão n.º 21/2014 – PL, de 28/10/14, proferido no recurso n.º 02/2014.



# Tribunal de Contas

---

Em consequência, mantêm-se todas as observações feitas no relato a propósito desta matéria (retroatividade), e reiteradas na alínea c) do capítulo III deste relatório, mantendo-se, por isso, também a imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

- ✚ Finalmente, no que respeita à infração decorrente da execução contratual sem prévia submissão a fiscalização prévia, de salientar que os argumentos expendidos no exercício do contraditório, foram, em grande medida decalcados do conteúdo do ofício do CHLN, com a referência 11/ALR\_SGC/2014, de 28 de julho, a que se fez menção na alínea d) do capítulo III, deste relatório.

Assim, sobre este assunto, referem os respondentes nas suas alegações:

« (...)

*Neste contexto, a Lei n.º 48/2006, que procedeu à quarta alteração à LOPTC, teve consequências assinaláveis para a questão em apreço, ao ter efetuado (i) um claro alargamento do âmbito de sujeição das empresas públicas à jurisdição do Tribunal de Contas e (ii) previsto uma norma que submete a um sistema de fiscalização prévia os atos e contratos praticados e celebrados por algumas empresas públicas – ainda que em casos contados, e não genericamente ... sendo esta a questão que, salvo o devido respeito, está na génese do entendimento expresso pelo douto Tribunal de Contas no presente Relato de Auditoria n.º 19/2011, Proc. 14/2009 – Audit. 1.ª S, mencionado e transcrito a p. 19 do Relato sob contraditório, forçando, para além do literalmente admissível, o conceito de transferências do Orçamento, para efeitos de preenchimento de um dos pressupostos (cumulativo com os demais) de que então dependia, à data dos factos, a competência material daquele Tribunal.*

*Quanto à alteração que referimos em (ii), está relacionada com a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (...). Ora, tendo em conta o teor literal da segunda parte do preceito citado, poderia suscitar-se a dúvida sobre se o legislador pretendeu submeter a fiscalização prévia os atos e contratos geradores de despesa praticados ou celebrados por empresas públicas, e entre elas por*



*hospitais E.P.E., sendo então defendido que tal interpretação não seria sustentável, na medida em que, em regra, os atos e contratos geradores de despesa dos hospitais E.P.E. não são financiados por transferência direta, específica e consignada do orçamento do Estado, já que o sistema de financiamento destas entidades assenta na celebração de contratos-programa com os hospitais e atribuição da correspondente remuneração, não havendo, por isso, uma “transferência” no sentido previsto no preceito, na redação em análise, mas uma contraprestação patrimonial tendente a remunerar a atividade realizada.*

*E nem se argumente, como faz o Tribunal no relato de Auditoria n.º 19/2011, citado no Relato em apreço, que a expressão legal “transferência do orçamento” não foi utilizada pelo legislador em termos técnico-jurídicos precisos, devendo antes ser entendida corretivamente para, supostamente, “preservar o efeito útil da norma”, no sentido de que o financiamento da entidade em causa haveria de incluir “todos os fluxos financeiros entre o orçamento da entidade criadora e o orçamento da entidade criada (...), independentemente das soluções técnicas adotadas”. É que, na verdade, este entendimento, assim explicado, é, com o devido respeito, gerador de perplexidades interpretativas múltiplas. (...) dificilmente se considera crível que, numa lei como a LOPTC, com elevado grau de especialização do Direito Financeiro, o conceito “transferência orçamental” não tenha sido utilizado em termos técnicos precisos: nestas matérias, especialmente sensíveis em função da realidade sobre as quais versam, e dadas as interpretações diversas, é inverosímil, no mínimo, que o legislador tivesse querido fazer apelo a um conceito amplo de transferência orçamental, como aquele secundado pelo Tribunal de Contas, quando, neste ramo do Direito Público, aquele conceito tem um significado próprio, específico, incondicional e excludente de quaisquer outras realidades afins (...).*

*(...) não nos parece, com o devido respeito, ser sustentável a afirmação, também contida no Relato de Auditoria citado a p. 23 do relato sob contraditório, que “se considerou que o disposto no n.º 4 do artigo 151.º, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, não é relevante para esta problemática”. Na verdade, a referida norma da Lei do Orçamento de Estado para 2010 (...) na*



*esteira do que já havia sido previsto na Lei de Orçamento de Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro), determinou no n.º 4 do seu artigo 151.º, sob a epígrafe «contratos-programa no âmbito do SNS», que “Os pagamentos relativos à prestação correspondente a atos, serviços e técnicas efetuados pelas Administrações Regionais de Saúde, I.P., e pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.; aos hospitais com natureza de entidade pública empresarial ao abrigo dos contratos-programa não têm a natureza de transferências orçamentais daquelas entidades”. (...), sendo aí manifesto que o objetivo do legislador foi, através de uma norma interpretativa (pelo que os seus efeitos retroagem à data das normas interpretadas, conforme decorre do n.º 1, do artigo 13.º, do Código Civil) exatamente ultrapassar a divergência de interpretações sobre o alcance do conceito de “transferência orçamental” constante da alínea c) do artigo 5.º, nº 1 da LOPTC, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.*

*Neste contexto, importa não olvidar o entendimento – sustentado em diversos pareceres jurídicos, um dos quais, como é do conhecimento público e do próprio Tribunal de Contas, corroborado e difundido por todas as instituições e serviços do SNS pelo (então) Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, I.P., atual Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. – segundo o qual os hospitais, E.P.E. não estavam sujeitos a fiscalização prévia, sustentando-se aí o entendimento atrás exposto.*

*(...)*

*Pelo exposto, reafirma-se a conclusão de que: (i) até à entrada em vigor do n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei nº 64-B/2011<sup>55</sup>, era entendido que os contratos celebrados pelos hospitais E.P.E. não estavam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas; (ii) apenas após essa data (ou, em rigor, desde a entrada em vigor da sétima alteração à LOPTC, em 17 de dezembro de 2011, mas só para os contratos de valor igual ou superior a € 5.000.000, valor “corrigido” pela oitava alteração à LOPTC, de 6 de Janeiro...) os contratos celebrados pelos hospitais E.P.E. “passam a estar [pelo que antes não estavam, caso contrário a redação da norma não seria essa, como parece evidente] sujeitos a*

---

<sup>55</sup> Os alegantes pretendem referir-se à Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2012.



# Tribunal de Contas

---

*fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas”, como expressamente se prevê na parte final do n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei nº 64-B/2011. (...))».*

Resulta do argumentário exposto que os respondentes discordam claramente da interpretação realizada pelo TdC a respeito da submissão dos hospitais E.P.E. a fiscalização prévia no período a que respeitam os contratos em análise e, em particular, no que concerne à interpretação relativa ao conceito de “transferência orçamental”, sobretudo, quando se trata da respetiva aplicação aos contratos-programa celebrados entre aquelas entidades e as administrações regionais de saúde, I. P.

A discordância é legítima e é um direito que assiste aos alegantes. Porém, a interpretação contraditada, constitui jurisprudência pacífica e unânime deste Tribunal, sendo consensual desde a alteração da alínea c) do n.º1 do artigo 5.º, introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, a qual teve como “ratio” «(...) *manter a obrigatoriedade de visto prévio para as operações efetuadas com a utilização de dinheiros públicos (oriundos de orçamentos públicos) por parte de entidades que desenvolvam funções administrativas, independentemente da natureza ou da forma jurídica da entidade que as realiza, desse modo se combatendo a fuga a essa forma de controlo*<sup>56</sup>».

Com aquela alteração da LOPTC pode dizer-se que na delimitação da competência jurisdicional do Tribunal de Contas se passou de um critério subjetivo – que tipo de entidades – para um critério objetivo: “*o da perseguição dos dinheiros e valores públicos onde quer que eles se encontrem*”,<sup>57</sup> Independentemente da relação da entidade com a organização administrativa.

Outro entendimento teria como consequência que, de forma artificial e habilidosa, estas entidades públicas se eximissem à jurisdição do Tribunal de Contas, obtendo-se, assim, um resultado que, claramente, a alteração à Lei nº 98/97, de 26 de agosto, introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, pretendeu evitar, uma vez

---

<sup>56</sup> Vide artigos de Guilherme d’Oliveira Martins e Lídio de Magalhães, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, de Julho/Dezembro de 2006, e Revista de Administração Local, Julho de 2007, respetivamente.

<sup>57</sup> Guilherme d’Oliveira Martins, “A importância do Tribunal de Contas na Sustentabilidade Financeira do Estado”, in Revista de Estudos Politécnicos, 2008, volume VI, nº 10.



# Tribunal de Contas

---

que a alteração operada por este último diploma no artigo 2.º da LOPTC foi no sentido de alargar o âmbito de competência do Tribunal relativamente aquelas entidades que antes, no domínio da anterior redação da lei, apenas estavam sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro.

Nas suas alegações, os indiciados responsáveis invocam, ainda, um parecer de uma sociedade de advogados<sup>58</sup> difundido pela ACSS, I.P., nos termos do qual se defendia a interpretação de que os hospitais E.P.E., não estariam sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Efetivamente, o Tribunal tomou conhecimento do citado parecer a propósito da auditoria realizada em 2009 ao Setor Público Empresarial na Área da Saúde, cujo relatório (n.º 19 /2011 – Audit. 1.ª S) aprovado em 25 de outubro de 2011, ficou disponível para consulta na página oficial do Tribunal de Contas, em 24.02.2012.

Desse parecer se disse no relatório acima mencionado que, «(...) a divulgação pela ACSS, I.P. do parecer jurídico conclusivo da não sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos atos e contratos praticados e celebrados pelos hospitais E.P.E. é, absolutamente, alheia à missão e às atribuições daquele Instituto Público. Por consequência, tal divulgação não pode ser considerada um ato tutelar da ACSS, I.P. sobre as mesmas».

De notar que na sequência da referida auditoria e perante os indícios de infrações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, designadamente a prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, o Ministério Público requereu junto da 3ª Secção deste Tribunal a abertura de vários processos de julgamento de responsabilidade financeira, sendo de salientar a Sentença nº 5/2014-JRF, proferida num desses processos<sup>59</sup>, na qual, e a propósito daquela infração se decidiu no seguinte sentido: «No caso presente os demandados entendem não existir culpa da sua parte, estribando-se nas orientações da tutela, na complexidade da legislação e num parecer jurídico acima referido. Acontece, no entanto, que, como gestores públicos de uma empresa do Estado, autónoma, com capacidade jurídica para exercer todos os direitos e obrigações necessárias ou convenientes à prossecução do seu objeto e das suas atribuições, os demandados tinham o dever de efetuar

---

<sup>58</sup> Sociedade de Advogados Barrocas, Sarmiento e Neves, difundido pela ACSS, I.P.

<sup>59</sup> Proc.º n.º 6 JFR 2013.



# Tribunal de Contas

---

*todas as diligências que lhes competiam e de que eram capazes para cumprirem as normas violadas. É certo que, no tocante à questão de saber se era obrigatória a submissão dos contratos a visto deste Tribunal o primeiro demandado confiou num parecer de uma sociedade de advogados, veiculado pela Administração Central dos Hospitais. Contudo, se esta circunstância lhe diminui a culpa, não o desculpa totalmente, pois, na dúvida sobre a obrigação de submissão dos contratos a visto, não deveria ficar-se por opiniões alheias, ainda que especializadas, pois, atenta a delicadeza da matéria e o elevado nível da responsabilidade em causa, sempre seria mais prudente remeter os contratos ao Tribunal de Contas para esse efeito. Se, por hipótese, não estivessem sujeitos a visto, o Tribunal logo diria, devolvendo-os, ficando a situação esclarecida para o futuro. Além disso, as alegadas orientações da tutela, quaisquer que elas sejam, nunca podem ser contrárias à lei, nem poderão obrigar a violar qualquer norma jurídica (...)»<sup>60</sup>.*

Mencione-se, por último, que os contratos outorgados pelos hospitais E.P.E., e cuja natureza se insira numa das alíneas b) a e) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, se encontram sujeitos a fiscalização prévia do TdC desde que tenham preço contratual (isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si) igual ou superior a 350.000 € (valor inscrito na lei orçamental relativa ao ano de 2015 e que se tem mantido inalterado desde 2009) e não a 5.000.000,00 € (valor que só se aplica a entidades que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC (o que não é o caso destes hospitais).

Nestes termos, mantém-se, também relativamente a esta matéria, a conclusão constante da alínea c) do ponto 1 do capítulo IV do relato e reiterada neste relatório, no sentido de que a execução dos contratos em apreço sem a respetiva submissão à fiscalização prévia deste Tribunal constitui infração financeira sancionatória, de acordo com o disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Todos os indiciados responsáveis terminam as respetivas alegações apelando à aplicação do instituto da relevação de responsabilidade, previsto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, caso o Tribunal entenda que a mesma existe, uma vez que, por um lado, atuaram na convicção da legalidade e correção das respetivas condutas e, por outro

---

<sup>60</sup> Tendo sido objeto de recurso, esta sentença foi confirmada pelo Acórdão n.º 27/2014 – 3.ª Secção, de 17 de dezembro.



lado, nunca houve, em momento anterior à ocorrência dos factos, qualquer recomendação ou censura relativamente às matérias em apreço.

No que respeita à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, importa salientar que a mesma traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “poderá”), atribuída às 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

**b)** Relativamente ao segundo grupo de indiciados responsáveis, identificados no início deste capítulo, para além de aderirem aos argumentos do primeiro grupo, cuja exposição e apreciação já se realizou na alínea anterior, dizem, ainda, o seguinte:

*«O Relato em apreço refere que “[e]m matéria de responsabilidade financeira sancionatória, decorre que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras (...) recai sobre o agente ou agentes da ação” e que, “tendo sido solicitado ao CHLN que enviasse as ordens e autorizações de pagamento (devidamente identificadas, nominal e funcionalmente) em que se consubstanciou a execução financeira daqueles contratos [a saber, os contratos de prestação de serviços de alimentação a doentes e ao pessoal do CHLN celebrados em 04.07.2011 e 25.11.2011, e as renovações deste último], constatou-se que todos os pagamentos foram efetuados através de ordens de transferência bancárias (OTB) sobre as quais recaíram despachos autorizadores das entidades que, à data em que essas ordens de pagamento foram emitidas, detinham competência para tal, de acordo com as delegações de competência aprovadas pelos Conselhos de Administração do CHLN em exercício de funções nessas mesmas datas.*

*Sucedo que, no que ao ora signatário concerne, o mesmo não pode ser legalmente qualificado como agente da infração para efeitos de responsabilidade financeira.*

*Com efeito, nos termos conjugados dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3 e 62.º, ambos aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...) e do artigo 1.º do Decreto-Lei nº 71/2007, de 27 de março (que aprovou o Estatuto do Gestor Público), o ora signatário não é/foi, em razão das funções que desempenha/desempenhou à data da prática dos factos, um “agente da infração” para efeitos de*



*responsabilidade financeira (cfr. Paulo Nogueira da Costa, O Tribunal de Contas e a boa Governança, Contributo para uma Reforma do controlo financeiro externo em Portugal, Coimbra Editora, 2014, pp. 460-462).*

*Por um lado, o signatário não foi designado para qualquer órgão de gestão ou administração do CHLN (cfr. a definição legal de gestor público constante do artigo 1.º do Decreto-Lei nº 71/2007), considerando-se como tal apenas o respetivo Conselho de Administração.*

*Por outro lado, o ora signatário não prestou aos respetivos membros do Conselho de Administração do CHLN quaisquer informações relativas às questões suscitadas no Relato por esse outro Tribunal, pelo que não se encontra na situação prevista no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC (...).*

*Relativamente a este último aspeto é de salientar que os atos praticados pelo ora signatário identificado no Relato (a saber, ordens de transferência) são meros atos de execução dos respetivos atos de adjudicação e autorização de despesa praticados pelos membros do Conselho de Administração do CHLN visados, relativamente aos quais devia obediência, a qual só cessa nos casos do n.º 3 do artigo 271.º da Constituição, o que não é o caso. Neste contexto, é realçar que o objeto das delegações de competência mencionadas pelo Tribunal de Contas é, no que concerne ao ora signatário, meramente atos de execução, a saber: “assinatura de cheques, transferências bancárias, bem como de quaisquer outros meios de pagamento”.*

*Termos em que, é manifesto que ao ora signatário não podem ser assacadas quaisquer responsabilidades financeiras sancionatórias, por não ser legalmente qualificável como agente da infração para efeitos do disposto nos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3 e 62.º, ambos aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC (...).*».

No que concerne a esta argumentação, há que referir o seguinte: para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC.

No que respeita aos indiciados responsáveis que subscreveram estas alegações, os mesmos foram considerados agentes da ação (ou da infração), entendendo-se como tal, quem autorizou os pagamentos, em execução de contratos sem submissão a fiscalização prévia.



## Tribunal de Contas

---

Saliente-se que, contrariamente ao que os alegantes parecem defender, o artigo 61.º da LOPTC, não faz corresponder o conceito de “agente da ação” à noção de “gestor público”<sup>61</sup>, muito pelo contrário, o n.º 3 da norma citada ao referir que, «*A responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas*», alarga substancialmente o potencial universo de responsáveis pela prática de atos suscetíveis de gerar infração financeira.

Aliás, neste sentido, e como também se menciona na obra supra identificada pelos alegantes (Paulo Nogueira da Costa, O Tribunal de Contas e a boa Governança, Contributo para uma Reforma do controlo financeiro externo em Portugal), citando Guilherme d’ Oliveira Martins, “*a responsabilidade financeira é uma modalidade autónoma de responsabilidade, uma vez que tem fundamentos próprios, traduzindo-se na possibilidade de se fazer um juízo de censura que recai sobre todos aqueles que em relação aos recursos públicos não deram cumprimento aos deveres de legalidade e regularidade a que estavam adstritos*” (pág.457).

E, mais à frente (págs. 460 e 461), refere, ainda, o autor, «*(...) São diretamente responsáveis os agentes da infração. Neste âmbito cabem os gestores públicos (stricto sensu), os gestores de recursos públicos<sup>62</sup> e os entes privados que sejam beneficiários de fundos públicos. Assim, o “agente da infração”, para efeitos de responsabilidade financeira, pode ser “(...) um titular de cargo político, um funcionário ou agente do Estado ou de qualquer outra entidade pública, ou um gerente, dirigente ou membro de um órgão de gestão administrativa e financeira de entidade administrativa ou empresarial, pública ou privada”. Atualmente, o fator decisivo para a qualificação de uma pessoa como “agente da infração”, está, portanto, na natureza pública dos recursos utilizados<sup>63</sup>».*

---

<sup>61</sup> Nos termos do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, «*Para os efeitos do presente decreto-lei, considera-se gestor público quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro*».

<sup>62</sup> A propósito desta expressão o autor inseriu a seguinte nota de pé-de-página: «*Que Guilherme d’ Oliveira Martins designa por “gestores da coisa pública”, para os distinguir dos gestores públicos stricto sensu – cfr. “A responsabilidade Financeira do Gestor da Coisa Pública”, cit., pp. 247 e ss.*».

<sup>63</sup> Ainda citando Guilherme d’ Oliveira Martins, na obra identificada na nota supra.



# Tribunal de Contas

---

Ora, considerando este entendimento, não se duvida que, de um ponto de vista subjetivo, quer dizer, em razão da relação jurídico-funcional existente (à época) entre os indiciados responsáveis e a entidade CHLN, e no seguimento das considerações atrás efetuadas sobre a natureza da entidade e a sua subordinação à fiscalização prévia deste Tribunal, os alegantes se inserem no conceito de “*agente da infração*” e na susceptibilidade de o serem (em função dos atos praticados).

Referem, ainda, estes arguentes que os atos por eles praticados no âmbito de delegações de competência e qualificados como infração (a autorização dos pagamentos em que se traduziu a execução financeira dos contratos) foram “*meros atos de execução dos respetivos atos de adjudicação e autorização de despesa praticados pelos membros do Conselho de Administração do CHLN*”, relativamente aos quais deviam obediência hierárquica.

De acordo com o previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea r), dos estatutos dos hospitais E.P.E. aprovados pelo Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro, e em anexo ao mesmo, é da competência do conselho de administração daquelas entidades, “*assegurar a regularidade da cobrança das dívidas e autorizar a realização e o pagamento da despesa do hospital E.P.E.*”.

Nos termos do n.º 3, da norma citada, aquela competência é delegável.

Acontece, porém, que os atos praticados no exercício de delegação de competências, não se podem considerar meros atos de cumprimento de ordens emanadas de um superior hierárquico. A delegação de poderes é um ato que transfere para o delegado o exercício de uma competência própria do delegante. O delegado, quando exerce os poderes delegados, está a exercer uma competência do delegante, embora o faça em nome próprio<sup>64</sup>.

Este regime implica que ao exercer essa competência que lhe foi delegada, o órgão ou agente que pratica o ato, é inteiramente responsável pela respetiva validade jurídica, pelo que, deverá certificar-se antes da sua prática que o mesmo reúne todos os requisitos necessários para que essa validade esteja garantida.

---

<sup>64</sup> Este entendimento decorre do disposto no artigo 44.º, n.ºs 1e 5 do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, cuja entrada em vigor se verificou a 8 de abril de 2015. Porém, em sentido idêntico dispunha já o artigo 35.º, do Código do Procedimento Administrativo anteriormente em vigor.



Ora, sendo certo que no caso dos contratos em apreço, as respetivas autorizações de despesa foram concedidas pelo Conselho de Administração do CHLN, em todo o caso, no momento da autorização e emissão dos meios de pagamento destinados ao seu cumprimento, deveriam os autores da prática desses atos ter-se certificado de que os pagamentos que estavam a autorizar cumpriam todos os critérios legais.

Nestes termos, mantém-se a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos indiciados responsáveis, pela prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

## **VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29º da LOPTC, 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 01 de setembro de 2016, parecer, no qual se refere:

«(...)

**2. Após análise no douto projeto de relatório, cumpre-nos suscitar *as seguintes questões:***

### **2.1. Da qualificação dos factos**

*No douto projeto de relatório (Capítulo IV pontos 1 e 2 alínea a b e c) e Capítulo V) reconhece-se que se verificam quatro infrações financeiras sancionatórias p.p. pelo artigo 65.º n.º 1. b) e h) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, em virtude da prática dos seguintes factos:*

*- Outorga dos contratos em 04.07.2011 e 25.11.2011, por ajuste direto, quando face aos valores desses contratos, e ao facto de não ser legalmente possível recorrer ao ajuste direto nos termos previstos no artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP (uma vez que qualquer um daqueles contratos foi celebrado após o termo de vigência do contrato inicial, o qual ocorreu em 29.04.2011), ter sido preterido o procedimento de formação contratual legalmente exigível, i.e., o concurso público com publicidade internacional.*



- *Atribuição de eficácia retroativa, anterior à data dos respetivos despachos de adjudicação, relativamente a todos os contratos celebrados (com exceção do contrato outorgado em 30.04.2008 e da renovação contratualizada em 04.12.2012).*
- *Nas renovações contratualizadas em 06.06.2012, 04.12.2012, 24.04.2013 e 26/08/2013, foi desrespeitado o regime estabelecido na LCPA e no Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.*
- *Os serviços foram executados e os pagamentos foram autorizados sem que os contratos e respetivas renovações tivessem sido enviados para fiscalização prévia.*

*No que diz respeito aos factos violadores dos artigos 20.º n.º 1) e 287.º, ambos do Código dos Contratos Públicos (CCP), afigura-se-nos, com o devido respeito, que os mesmos devem ser qualificados com uma única infração. Com efeito, assiste-se no caso a uma pluralidade de violações de normas primárias nos mesmos procedimentos adjudicatórios, logo a montante da realização da despesa pública. Há efetivamente um feixe de ilegalidades procedimentais da mesma natureza que conduzem à ilegalidade da despesa pública.*

*Temos para nós que uma plúrima violação sucessiva de normas procedimentais pré-contratuais conducentes à realização da mesma despesa integrará a prática de uma única infração financeira sancionatória, aqui também sob a forma continuada, atenta a pluralidade de contratos e a verificação dos pressupostos do artigo 30.º n.º 2 do Código Penal, aplicável ex vi artigo 67.º n.º 4 da LOPTC.*

## **2.2. Da prescrição parcial do procedimento**

*O procedimento relativo a certos factos praticados no biénio 2008/2009 (vide Anexo I - execução financeira dos contratos) encontra-se, neste momento, parcialmente prescrito, por força do disposto nos artigos 69.º 2. a) e 70.º nºs. 1, 2, 3 da LOPTC.*

*Na verdade, constata-se que o processo de auditoria foi aberto em 6.6.2014 (vide fls. 42 – vol I) pelo que o período máximo de suspensão – 2 anos – foi atingido em 6.6.2016. Nesta conformidade, somos de parecer que, na data de aprovação do projeto de relatório, se declare extinto, por prescrição, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória quanto a tais factos.*



## **2.3. Da relevação da responsabilidade financeira sancionatória**

*Considerando que:*

- *Os factos apurados são suscetíveis de integrar a prática, a título de mera negligência, de infrações financeiras sancionatórias;*
- *Não foram encontrados registos de recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção das irregularidades dos procedimentos auditados;*
- *Os visados são primários para efeitos da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;*
- *Os contratos em causa visavam assegurar a continuação do fornecimento de alimentação a doentes e colaboradores do Centro Hospitalar Lisboa Norte;*
- *Não ocorrem razões de prevenção geral ou especial;*

*O Ministério Público nada tem a opor ao pedido de relevação da responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º n.º 9 da LOPTC».*

## **VII. CONCLUSÕES**

- a)** Na sequência da análise efetuada ao processo de fiscalização prévia n.º 1124/2013, respeitante ao contrato celebrado em 12.06.2013, entre o CHLN E.P.E., e o consórcio SUCH/ITAU, SA, para fornecimento de refeições a doentes e colaboradores, no valor de 3.519.499,77 €, constatou-se que no período entre 2008 e 2013, a prestação daquele mesmo tipo de serviços, foi assegurada ao abrigo de diversos contratos, nenhum dos quais submetido a fiscalização prévia, pelo que, em sessão diária de visto de 28.10.2013, foi decidido proceder ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.
- b)** Nesta sede e após solicitação ao CHLN de várias informações, esclarecimentos e documentação, apurou-se que, no seguimento da realização em 2007, de um concurso público internacional (concurso público nº 9/2007), o CHLN celebrou com a EUREST, em 30.04.2008, um contrato com aquele objeto, pelo período de três anos, no valor de 12.138.128,34 €, S/IVA.
- c)** No anúncio do concurso público identificado na alínea supra, o CHLN, reservava-se o direito de recorrer à faculdade prevista no artigo 86.º, n.º 1, al. g), do Decreto-Lei nº



197/99, de 8 de junho (então em vigor), ou seja, à possibilidade de contratar por ajuste direto a prestação de serviços similares, desde que, entre outros requisitos, não tivessem decorrido mais de três anos, sobre a data da celebração do contrato inicial.

- d)** Ao abrigo desta faculdade, também prevista no artigo 27.º, n.º 1, al. a) do CCP, que tendo entrado em vigor em 30.07.2008, revogou o Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho (com exceção de alguns artigos), o CHLN celebrou um novo contrato em 04.07.2011, e ainda um outro, em 25.11.2011, tendo posteriormente, entre 23.01.2012 e 26.08.2013, efetuado várias renovações contratuais deste último. Ou seja, qualquer um daqueles contratos foi celebrado após o termo de vigência do contrato inicial, o qual ocorreu em 29.04.2011, e conseqüentemente decorridos mais de 3 anos sobre a respetiva celebração.
- e)** Todos os contratos e respetivas renovações (com exceção da renovação contratualizada em 04.12.2012) acima mencionados, retroagiram os respetivos efeitos a uma data anterior, não só à da respetiva celebração, como também à data do despacho de adjudicação.
- f)** Nas renovações contratuais posteriores a 06.06.2012, observou-se, ainda, o não cumprimento das normas respeitantes à assunção e registo contabilístico dos compromissos de natureza financeira, constantes, num primeiro momento, do Decreto-Lei nº 32/2012, de 13 de fevereiro, aplicável às entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde por força do disposto no artigo 92.º, n.º 2, deste diploma legal e, posteriormente, na LCPA, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, e do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, que a regulamentou.
- g)** Nenhum dos contratos celebrados foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, apesar de os respetivos valores contratuais assim o exigirem, nos termos conjugados dos artigos 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º da LOPTC.
- h)** Em função dos factos apurados, identificaram-se ilegalidades constitutivas de responsabilidade financeira sancionatória, conforme descrito nas alíneas a), b) e c) do ponto 1 do capítulo IV deste relatório.
- i)** No entanto e como é mencionado no parecer do Magistrado do Ministério Público, o procedimento relativo aos factos praticados nos anos de 2008 e 2009 já se encontra prescrito, nos termos dos artigos 69.º, n.º 2., alínea a) e 70.º, nºs. 1, 2, 3 da LOPTC.



- j)** Os responsáveis pelas infrações estão identificados nos anexos I a III, deste relatório, nos termos da remissão efetuada no ponto 2 do capítulo acima referido, bem como no quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidades financeiras.
- k)** Os indiciados responsáveis pronunciaram-se, ao abrigo do artigo 13.º da LOPTC, sobre os factos cuja responsabilidade lhes foi imputada (anexo IV ao relatório), todavia as respetivas alegações não são de molde a alterar as observações anteriormente formuladas, pelas razões constantes do Capítulo V deste relatório.
- l)** As ilegalidades supra referidas [com a exceção indicada na alínea i)] consubstanciam a prática de infrações financeiras previstas nas alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC<sup>65</sup> e punidas com multa, a determinar pelo Tribunal de Contas, entre os limites mínimo de 1.530 € e máximo de 15.300 €, para as praticadas até 17.12.2011<sup>66</sup> e de 2.550 € e 18.360 €, para as posteriores.
- m)** Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente, salientando-se o circunstancialismo invocado no ponto 2.3. do parecer do Magistrado do Ministério Público.

## VIII. DECISÃO

Os Juízes 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 ilegalidades na execução dos contratos em análise e identifica os responsáveis no ponto 2 do capítulo IV;
- b)** Releva a responsabilidade financeira sancionatória dos indiciados responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- c)** Recomendar ao Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E., bem como a todos os responsáveis/dirigentes identificados nos anexos II e III ao relatório, o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos:

---

<sup>65</sup> Na redação anterior às alterações produzidas pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro e 20/2015, de 9 de março.

<sup>66</sup> Data da entrada em vigor da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que alterou o artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, fixando novos valores para as multas a aplicar às infrações financeiras previstas no n.º 1, daquela norma.



- ✚ À obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia de todos os atos ou contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48.º do mesmo diploma legal, bem como à não produção de efeitos financeiros, ou quaisquer efeitos, caso se trate de atos ou contratos de valor superior a 950.000 € (artigo 45.º da LOPTC), antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia;
  - ✚ À contratação pública, designadamente, ao disposto nos artigos 20.º, n.º 1, al. b), e 27.º, n.º 1, al. a), do CCP;
  - ✚ À atribuição de efeitos retroativos aos atos/contratos, designadamente ao disposto no artigo 287.º do CCP;
  - ✚ Ao registo de compromisso orçamental e em fundos disponíveis, em momento anterior ao da assunção do respetivo compromisso, como se preceitua na LEO, na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- d)** Fixar os emolumentos devidos pelo Centro Hospitalar Lisboa Norte E.P.E em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 abril;
- e)** Remeter cópia do relatório:
- Ao Ministro da Saúde, Adalberto Campos Fernandes;
  - Ao Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E., Carlos José das Neves Martins;
  - Aos demais indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VI – Saúde;
- f)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC;



# Tribunal de Contas

---

- g)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 27 de setembro de 2016

**OS JUÍZES CONSELHEIROS**

João Figueiredo – Relator

Helena Abreu Lopes

Alberto Fernandes Brás



## ***FICHA TÉCNICA***

### ***EQUIPA***

Ana Luísa Nunes - Supervisão  
**Auditora-Coordenadora do DCPC**

\*\*\*

Helena Santos - Coordenação  
**Auditora-Chefe do DCC**

\*\*\*

Cristina Gomes Marta  
**Auditora**



# Tribunal de Contas

---



# ***ANEXOS***



# Tribunal de Contas

---



## Anexo I

### Execução financeira dos contratos (Autorização dos pagamentos)

Data de celebração do contrato	Nº da O.T.B.	Valor total da O.T.B. (€)	Autorização da O.T.B.		
			Identificação Nominal	Identificação Funcional	Data da autorização
30.04.2008	235/2008	5.440,65	Jorge Poole da Costa Fraústo Ferreira	Vogal do C.A. Diretor Financeiro	27/06/2008
	557/2008	624,40			03/11/2008
	656/2008	158.411,40			03/11/2008
	692/2008	383.235,53			11/11/2008
	745/2008	30.980,34			25/11/2008
	803/2008	242.280,47			28/08/2014 a)
	870/2008	743.336,89			19/12/2008
	875/2008	69.793,45			25/12/2008
	236/2009	397.826,00	Marina Peres Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	25/02/2009
	388/2009	398.886,49	Jorge Poole da Costa Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	23/03/2009
	507/2009	401.464,08			20/04/2009
	798/2009	459.627,14			04/06/2009
	887/2009	378.592,28			30/01/2009
	940/2009	30.366,03			11/05/2009
	977/2009	123.737,19			08/07/2009
	1047/2009	293.255,25			21/07/2009
	1088/2009	408.425,97	Adalberto Campos Fernandes Fraústo Ferreira Maria Helena Beja	Presidente do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	07/08/2009
	1200/2009	118.788,06	Correia da Cunha Fraústo Ferreira Maria Helena Beja	Presidente do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	08/09/2009
	1278/2009	443.594,09	Jorge Poole da Costa Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	23/09/2009
	1595/2009	267.292,45			24/11/2009
	1721/2009	248.480,36			29/12/2009

- a) Considerando o texto da ordem de transferência bancária e informações complementares, presume-se que se trata de um lapso e que a data correta é 28.08.2008.



# Tribunal de Contas

Data de celebração do contrato	Nº da O.T.B.	Valor total da O.T.B. (€)	Autorização da O.T.B.		
			Identificação Nominal	Identificação Funcional	Data da autorização
30.04.2008	57/2010	441.122,52	Jorge Poole da Costa Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	19/01/2010
	206/2010	447.952,76	Correia da Cunha Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Presidente do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	15/02/2010
	230/2010	1.684,48	Fraústo Ferreira Valentina Pires	Diretor Financeiro Coordenadora Técnica	19/02/2010
	404/2010	398.136,27	Jorge Poole da Costa Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	17/03/2010
	600/2010	408.302,34			22/04/2010
	761/2010	629.633,12			20/05/2010
	927/2010	621.706,51	José Caiado Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	18/06/2010
	1065/2010	302.135,44	José Caiado Fraústo Ferreira Maria Helena Beja	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	12/07/2010
	1201/2010	880.514,53	Jorge Poole da Costa Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	29/07/2010
	1268/2010	410.029,57	José Caiado Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	16/08/2010
	2029/2010	1.986.896,17			29/12/2010
	468/2011	117.715,32			08/04/2011
	836/2011	466.552,51	Correia da Cunha Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Presidente do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	06/06/2011
	1196/2011	155,13	José Caiado Fraústo Ferreira Maria Helena Beja	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	21/01/2011
	1913/2011	244.615,16	José Caiado Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	29/12/2011
	1523/2012	938.576,41	José Caiado Maria de Jesus Barata Teresa Silvestre	Vogal do C.A Coordenadora de Unidade Operacional Tesoureira	16/08/2012



# Tribunal de Contas

Data de celebração do contrato	Nº da O.T.B.	Valor total da O.T.B. (€)	Autorização da O.T.B.		
			Identificação Nominal	Identificação Funcional	Data da autorização
04.07.2011	1913/2011	714.728,03	José Caiado Fraústo Ferreira Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	29/12/2011
	1523/2012	1.238.352,49	José Caiado Maria de Jesus Barata Teresa Silvestre	Vogal do C.A Coordenadora de Unidade Operacional Tesoureira	16/08/2012
25.11.2011 e respetivas prorrogações	1523/2012	431.722,07	José Caiado Maria de Jesus Barata Teresa Silvestre	Vogal do C.A Coordenadora de Unidade Operacional Tesoureira	16/08/2012
	1555/2012	1.942.929,34	José Caiado Pedro Leite Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	23/08/2012
	2196/2012	702.971,67	Pedro Leite Teresa Silvestre	Diretor Financeiro Tesoureira	28/11/2012
	2343/2012	1.464.441,39	José Caiado Pedro Leite Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	14/12/2012
	139/2013	556.810,60	José Caiado Pedro Leite Maria Helena Beja	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	21/01/2013
	362/2013	534.326,83	Correia da Cunha Pedro Leite Teresa Silvestre	Presidente do C.A. Diretor Financeiro Tesoureira	18/02/2013
	671/2013	569.947,31	Manuel Roque Pedro Leite Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	15/03/2013
	975/2013	534.095,12	Manuel Roque Pedro Leite Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	23/04/2013
	1309/2013	143.895,36	Manuel Roque Pedro Leite Maria Helena Beja	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	27/05/2013
	1910/2013	502.472,96	Manuel Roque Pedro Leite Teresa Silvestre	Vogal do C.A Diretor Financeiro Tesoureira	18/07/2013
	2325/2013	466.579,06			22/08/2013
	2662/2013	236.022,26			23/09/2013
	3181/2013	108.532,26			21/11/2013
	217/2014	253.340,75			27/01/2014
	508/2014	506.842,94			25/02/2014
	775/2014	957.649,11			21/03/2014
1471/2014	548.768,75	28/05/2014			
1751/2014	204.883,38	01/07/2014			



## Anexo II

Entidade que à data da celebração dos contratos detinha, nos termos do nº 4 do artigo 81º, da LOPTC, a competência para os enviar ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia

Data de celebração do contrato	Presidente do Conselho de Administração a essa data.
30.04.2008	Adalberto Campos Fernandes
04.07.2011	João Álvaro L. Correia da Cunha
25.11.2011	João Álvaro L. Correia da Cunha
23.01.2012	João Álvaro L. Correia da Cunha
06.06.2012	João Álvaro L. Correia da Cunha
04.12.2012	João Álvaro L. Correia da Cunha
24.04.2013	Carlos José das Neves Martins
28.08.2013	Carlos José das Neves Martins

## Anexo III

Dirigentes do CHLN que autorizaram as adjudicações relativas a cada um dos contratos em violação das normas respeitantes à contratação pública e ao regime de realização de despesas públicas

Data de celebração do contrato	Data da adjudicação e de aprovação da minuta de contrato	Responsáveis	
		Identificação Nominal	Identificação Funcional
04.07.2011	Deliberação do C.A. de 24.06.2011	J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Jorge Poole da Costa	Vogal do C.A.
		José Carlos Caiado	Vogal do C.A.
		Sara Fernandes Duarte	Vogal do C.A.
		Maria de Fátima Sena e Silva	Vogal do C.A.
		Catarina Batuca	Enfermeira Diretora
25.11.2011	Deliberação do C.A. de 27.10.2011	J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Jorge Poole da Costa	Vogal do C.A.
		José Carlos Caiado	Vogal do C.A.
		Maria de Fátima Sena e Silva	Vogal do C.A.
		Catarina Batuca	Enfermeira Diretora



# Tribunal de Contas

Data de celebração do contrato	Data da adjudicação e de aprovação da minuta de contrato	Responsáveis	
		Identificação Nominal	Identificação Funcional
23.01.2012	Deliberação do C.A. de 16.12.2011	J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Jorge Poole da Costa	Vogal do C.A.
		José Carlos Caiado	Vogal do C.A.
		Maria de Fátima Sena e Silva	Vogal do C.A.
		Catarina Bатуca	Enfermeira Diretora
	Deliberação do C.A. de 27.12.2011	J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Jorge Poole da Costa	Vogal do C.A.
		José Carlos Caiado	Vogal do C.A.
		Maria de Fátima Sena e Silva	Vogal do C.A.
		J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
06.06.2012	Deliberação do C.A. de 18.05.2012	J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Jorge Poole da Costa	Vogal do C.A.
		José Carlos Caiado	Vogal do C.A.
		Maria de Fátima Sena e Silva	Vogal do C.A.
		Catarina Bатуca	Enfermeira Diretora
04.12.2012	Deliberação do C.A. de 27.09.2012	J. A. Correia da Cunha	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Jorge Poole da Costa	Vogal do C.A.
		José Carlos Caiado	Vogal do C.A.
		Catarina Bатуca	Enfermeira Diretora
24.04.2013	Deliberação do C.A. de 14.03.2013	Carlos J.N. Martins	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Carlos Costa	Vogal do C.A.
		Manuel Roque	Vogal do C.A.
		Maria do Céu Soares Machado	Diretora Clínica
		Catarina Bатуca	Enfermeira Diretora
26.08.2013	Deliberação do C.A. de 03.07.2013	Carlos J.N. Martins	Presidente do Conselho de Administração (C.A.)
		Carlos Costa	Vogal do C.A.
		Manuel Roque	Vogal do C.A.
		Maria do Céu Soares Machado	Diretora Clínica
		Catarina Bатуca	Enfermeira Diretora



# Tribunal de Contas

---



**ANEXO IV**

***Alegações***



Sua Excelência  
Senhor Juiz Conselheiro da Área

CC. Exma. Sra. Subdiretora-Geral  
Sra. Dra. Márcia Vala

Av. Barbosa *du* Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**V/ REF.ª: DCC – Proc. n.º 8/14 – (ARF) 1ª S - 14283**

**DATA: 16 de setembro de 2015**

**ASSUNTO: Pronúncia ao Relato do Processo do Processo n.º 8/14 – 1ª S./ARF**

Exmo. Senhor Conselheiro,

O ora signatário, Carlos José das Neves Martins, tendo sido notificado para se pronunciar, querendo, relativamente ao Relato melhor identificado em epígrafe, vem por este meio expor o seguinte:

### **I – Considerações introdutórias**

O ora signatário não se conforma, pelos motivos adiante expendidos, com as conclusões do Relato do Tribunal de Contas em apreço, considerando, salvo o devido respeito, que não há razões para serem imputadas quaisquer infrações financeiras.

Com efeito, o ora signatário sempre atuou na absoluta convicção da legalidade de todos os procedimentos de contratação e despesa pública visados no Relato, pelo que não se deverá considerar a existência de negligência, e muito menos de dolo, na medida em que incorreu num manifesto erro na ilicitude à data da prática dos factos em causa.

Acresce que, caso, por mera hipótese, o douto Tribunal de Contas considere que a prática de tais factos é imputável o ora signatário – o que, a acontecer, só o

poderá ser a título de negligência, e nunca de dolo –, o que liminarmente não se concede, todas as eventuais responsabilidades financeiras *infra* identificadas deverão ser relevadas, nos termos e com os efeitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, doravante identificada apenas como "LOPTC").

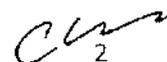
## II – Das alegadas infrações financeiras imputadas:

### a) Por recurso à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos para a celebração dos contratos de 04.07.2011 e 25.11.2011 (pp. 8 a 12 do Relato)

De acordo com o Relato, a celebração dos referidos contratos de prestação de serviços de alimentação a doentes e ao pessoal do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E. ("CHLN") em 04.07.2011 e 25.11.2011 não poderia ter sido precedida de procedimentos de ajuste direto promovidos ao abrigo do fundamento material previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos ("CCP"), e que, em função do respetivo valor, incluindo renovações/prorrogações (sendo que a distinção entre ambas as figuras, como a doutrina alerta, nem sequer é clara nos próprios textos legais: cfr. por exemplo, na alínea d) do n.º 8 do artigo 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, que se refere, erroneamente, a renovações, devendo-se antes referir a prorrogações) daquele segundo contrato, os mesmos deveriam ter sido celebrados na sequência de procedimentos de concurso público internacional.

Conforme referido pelo CHLN em anteriores esclarecimentos prestados a esse douto Tribunal (cfr. Ofício com a Ref.ª n.º 11/ALR\_SGC/2014, de 28.07.2014, em resposta ao Ofício DCC-Proc. N.º 8/12-(ARF) 1ªS, de 18.06.2014), era sua convicção firme que poderia recorrer ao critério material de escolha de procedimento previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP nos três anos civis completos subsequentes ao contrato inicial, pelos motivos que adiante se explicitam.

Assim, na sequência Concurso Público n.º 9/2007, foi celebrado um contrato de prestação dos serviços de alimentação entre a Eurest e o CHLN, cujos efeitos se produziram de 30.04.2008 até 30.04.2011. O anúncio daquele procedimento concursal previa a possibilidade de se recorrer a um fundamento material de ajuste direto, no caso, o constante da alínea g) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, pelo que então se considerou que, por força do previsto no artigo 15.º do

  
2

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (que aprovou o CCP), a referência àquele artigo 86.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 197/99 se deveria considerar feita para o artigo 27.º, n.º 1, alínea a) do CCP.

Neste contexto, ao abrigo desse fundamento material de ajuste direto, foram celebrados os dois contratos acima identificados: o primeiro, na sequência do Ajuste Direto n.º P40046/2010, em 04.07.2011 (referente a serviços complementares, e, nessa medida, também nos termos do artigo 454.º do CCP) – devendo-se considerar a data de lançamento deste procedimento como a relevante, e não a do procedimento P40012/2011 indicado na tabela do n.º 19 do ponto II do Relato, pelas mesmas razões que o próprio Relato refere na sua nota de rodapé n.º 5 – ; o segundo, na sequência do Ajuste Direto n.º P40013/2011, em 25.11.2011, sendo que este último contrato previa a possibilidade de renovação sucessiva (até ao limite – implícito, mas respeitado – de três anos, imposto pelo fundamento material de ajuste direto utilizado, no contexto da interpretação da referida norma então assumido). Em consequência, daí em diante não se procedeu à celebração de qualquer novo contrato, mas apenas à renovação do mesmo contrato (datado de 25.11.2011), o que ocorreu em 23.01.2012, 06.06.2012, 04.12.2012, 24.04.2013 e 26.08.2013, conforme resulta da factualidade dada como provada no Relato.

O Relato não questiona a verificação dos demais requisitos vertidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, mas tão só a referida dilação temporal a que se reporta a subalínea ii) daquele normativo.

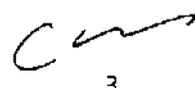
Ora, como referido, era então firme a convicção da legalidade do recurso ao fundamento material de ajuste nos referidos casos.

Tal entendimento então assumido era induzido pela necessária interpretação conforme do artigo 27.º, n.º 1 do CCP com o previsto no artigo 31.º, n.º 4 da Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004 (em vigor até 18 de abril de 2016, nos termos do artigo 91.º da Diretiva 2014/24/EU, de 26 de fevereiro de 2014, do Parlamento Europeu e do Conselho), onde se prevê o seguinte:

*“4) No caso dos contratos de empreitada de obras públicas e dos contratos públicos de serviços:*

*(...)*

*b) Relativamente a obras ou serviços novos que consistam na repetição de obras ou serviços similares confiados ao operador económico adjudicatário de um contrato inicial celebrado pelas mesmas entidades adjudicantes, desde que essas obras ou esses serviços estejam em conformidade com um projecto de*



base e que esse projecto tenha sido objecto de um contrato inicial adjudicado por concurso público ou limitado.

A possibilidade de recurso a este procedimento por negociação deve ser indicada aquando da abertura do concurso para o primeiro projecto, devendo o custo total previsto das obras ou dos serviços subsequentes ser tomado em consideração pelas entidades adjudicantes para efeitos da aplicação do artigo 7.º.

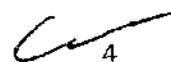
O recurso a este procedimento só será possível no triénio subsequente à celebração do contrato inicial (sem destaque no original).

Deste modo, entendeu-se que a expressão comunitária "triénio subsequente", com paralelo na subalínea ii) da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, deveria ser interpretada enquanto sinónimo de três anos civis subsequentes.

Ora, de acordo com tal entendimento, os procedimentos de Ajuste Direto que precederam a celebração dos contratos de 04.07.2011 e de 25.11.2011 foram promovidos antes do término daquele triénio.

A este propósito, é de salientar que a contabilização daquele triénio, seja naquele entendimento acima referido (três anos civis subsequentes), seja no entendimento expandido no Relato e que o CHLN hoje em dia preconiza (de que se tratará de três anos a contar de uma determinada data e não de anos civis, sem prejuízo da precisão *infra*), certo é que da letra da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP decorre que o referido limite dos três anos apenas constitui uma limitação temporal para o lançamento do procedimento de ajuste direto, i.e., para o seu início, com prática da respetiva decisão de contratar (cfr. artigo 36.º do CCP), e não para a efetiva celebração do contrato (cfr. proémio do n.º 1 do artigo 27.º do CCP: "... pode adoptar-se o ajuste directo quando:..."; cfr. ainda, no mesmo sentido SUE ARROWSMITH, *The Law of public and utilities procurement*, London, Sweet & Maxwell, 2005, p. 662). Esta conclusão é também confirmada pelo elemento sistemático da interpretação, na medida em que a norma se encontra prevista no Capítulo II do Título I da Parte II do CCP, referente aos tipos e escolhas de procedimentos.

Por esse motivo, e salvo o devido respeito, não deve proceder o entendimento vertido do Relato de que os "contratos celebrados em 04.07.2011 (...), foram outorgados em datas posteriores aos referidos três anos, o que desde logo inviabilizava a possibilidade de utilizar a faculdade prevista no artigo 27º, nº 1, alínea a), do CCP" (p. 10 do Relato; sem destaque no original), pois, como referido, o que releva é a data de início do procedimento e não a celebração do respetivo contrato. O que significa que, em qualquer caso, mesmo que se adote a interpretação mais restritiva de "triénio subsequente", o contrato celebrado em 04.07.2011 foi precedido



de um procedimento de Ajuste Direto iniciado dentro desse mesmo prazo (cfr. a decisão de contratar de 07.10.2010 que o Relato refere), pelo que nunca poderá relevar para este efeito a data da celebração do contrato, como referido.

De qualquer modo, e como já antecipado, o ora signatário atuou, no que respeita, designadamente, aos contratos de 04.07.2011 e de 25.11.2011, com absoluta convicção da legalidade dos mesmos, tendo atuado, nessa medida, em flagrante *erro sobre a ilicitude*, o que afasta a possibilidade de imputação das alegadas infrações financeiras, por falta de verificação do seu pressuposto subjetivo determinante, a saber, a existência de *culpa*. Vejamos.

Aqui chegados, chegamos a uma conclusão: o ora signatário não desconhecia as regras básicas que enquadram a realização da contratação e despesa pública. A interpretação que delas então fez é que é diferente daquela que mais tarde veio a fazer e que hoje em dia faz, designadamente após o conhecimento de decisões publicadas pelo douto Tribunal de Contas.

Por isso, das duas, uma: ou a interpretação que o ora signatário então fez era a mais correta, e por isso não praticou as referidas infrações, ou não é a mais correta (como hoje se reconhece – sem prejuízo da precisão acima efetuada, onde se diverge da posição do Tribunal de Contas que parece resultar do Relato, sobre o facto relevante para a contabilização do período ser o início do procedimento de ajuste direto e não a celebração do respetivo contrato) e o erro na ilicitude existiu.

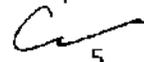
E, se se entender que o erro na ilicitude existiu, então a culpa atribuída ao ora signatário – neste caso, a negligência, porquanto jamais seria possível de considerar a possibilidade de dolo no caso concreto – , está automaticamente afastada.

Com efeito, o artigo 15.º do Código Penal define negligência nos seguintes termos:

*"Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*

- a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou*
- b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto".*

Na verdade, e como ensina PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (in *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, pp. 93, 96 e 97), *"a culpa negligente pode ser afastada por falta da consciência do ilícito (não censurável), uma vez que o agente pode ter uma representação correcta e integral dos pressupostos de facto do crime e, no entanto, estar em erro sobre a existência, o conteúdo e o âmbito de uma causa de justificação, como acontece, por exemplo, no caso do aprendiz que*



*por ordem do seu orientador se afasta de uma regra de cuidado e causa uma lesão (...) Nos casos em que o agente não conheceu nem poderia conhecer a proibição, ele age sem culpa (negligente), devendo ser aplicada, por analogia, a disposição do artigo 17.º, n.º 1º.*

O n.º 1 do artigo 17.º a que Autor faz referência no fim da citação precedente dispõe, precisamente, que *"age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável"*.

Ora, o ora signatário não pode ser censurado por agir em conformidade com uma interpretação da lei sobre a qual então tinha a absoluta convicção da sua correção, havendo entendimentos divergentes sobre a mesma.

Com efeito, a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude assenta na atitude pessoal de contradição ou indiferença ao direito. Assim, é censurável a falta de consciência da ilicitude quando o agente cuja crueldade e frieza de ânimo lhe não permite aperceber-se da ilicitude do que está a fazer. Ao invés, a falta de consciência da ilicitude não censurável assenta na atitude pessoal de fidelidade ao direito, i.e., a falta de consciência da ilicitude não é censurável se o agente age com o intuito de cumprir a lei, como sucedeu no caso do ora signatário.

Assim, tendo o ora signatário sempre atuado na absoluta convicção da legalidade de todos os procedimentos de contratação e despesa pública visados no Relato, não se deverá considerar a existência de culpa, seja na sua dimensão de negligência, seja muito menos na sua variante de dolo, na medida em que incorreu num manifesto erro na ilicitude à data da prática dos factos em causa.

Não obstante, caso, por mera hipótese, o douto Tribunal de Contas considere que a prática de tais factos é imputável o ora signatário – o que, a acontecer, só o poderá ser a título de negligência, e nunca de dolo –, requer-se superiormente que tal seja relevado, nos termos atualmente previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, porquanto o ora signatário (i) atuou na total convicção da legalidade dos seus atos, e, por, nesta matéria, (ii) nunca ter havido, em momento anterior à ocorrência dos factos, qualquer recomendação ou censura relativamente às mesmas matérias aqui em apreço pelo douto do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno.

**b) Por atribuição de eficácia retroativa aos contratos celebrados (pp. 13 a 16 do Relato)**

O Relato sob contraditório invoca ainda *"que quer os contratos celebrados em 4 de julho e 25 de novembro de 2011, quer as posteriores renovações deste último, retroagiram os respetivos efeitos a uma data anterior, não só à da respetiva*

  
6

*celebração, como também à da data do despacho de adjudicação (com exceção da renovação contratualizada em 04.12.2012), circunstância que a jurisprudência deste Tribunal tem considerado ilegal*" (p. 13 do Relato).

A este propósito, considera-se ser necessário proceder a uma *"apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação"* (como referido, e bem, a fls. 40 do Acórdão n.º 14/09 do Tribunal de Contas – 31.MAR -1ªS/PL) antes de se chegar à conclusão de que não poderiam ser conferidos efeitos retroativos aos referidos textos contratuais. Vejamos.

No caso concreto, importa considerar que existe uma nítida e estreita ligação entre, por um lado, os contratos celebrados em 04.07.2011 e em 25.11.2011, e as renovações deste último, e, por outro lado, o contrato inicial celebrado na sequência do Concurso Público n.º 9/2007. Com efeito, nas peças procedimentais deste último procedimento concursal foi prevista a possibilidade de recurso ao fundamento material de ajuste direto previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP. Todos os pressupostos aplicativos deste normativo encontravam-se verificados nos referidos casos, remetendo-se a este respeito para o que foi referido no ponto b) *supra*. Por esse motivo já era possível, às datas a que se fez retroagir os efeitos daqueles contratos (e respetivas renovações do contrato de 25.11.2011) saber quais os *"pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato [como se viu, poderia, por ter sido prevista essa possibilidade], o seu conteúdo [também: são serviços similares aos do contrato inicial, submetidos a um só projeto base comum, aspeto que, contudo, o Relato não questiona], a identificação da entidade que deve prestar os serviços [que como se viu, só podia ser o prestador inicial, o que é conatural ao próprio fundamento material de ajuste direto em apreço] e a autorização para a realização da correspondente despesa [a qual, quanto ao respetivo valor concreto, foi posterior, não obstante se ter aferido, em cada momento, que havia fundos disponíveis para o efeito, designadamente antes do pagamento, como decorre das notas de encomenda remetidas ao prestador de serviços, nas quais se encontra identificado o respetivo número de compromisso, juntas como Doc. 1]"* (p. 40 do mesmo Acórdão do Tribunal de Contas acima mencionado).

O facto de se tratar de um ajuste direto com convite a uma só entidade (e só possível, atento o fundamento invocado, a essa entidade, com exclusão de qualquer outra) permite igualmente concluir, salvo melhor entendimento, que se verificam os requisitos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP. Com efeito, o fundamento material escolhido para o procedimento de ajuste direto só permitiria ser convidado a apresentar proposta o prestador de serviços inicial, pelo que o contrato não viola,

logicamente, quaisquer direitos ou interesses de terceiros (pelo simples facto de que estes terceiros não existem, pois só o prestador de serviços inicial poderia ser convidado a apresentar proposta) ou a concorrência. E o interesse público aqui em presença é manifestamente imperioso, pois está em causa a garantia de continuidade da prestação de um serviço, que, não obstante ser instrumental à atividade principal de prestação de cuidados de saúde, é essencial, pois sem esse serviço nenhuma entidade hospitalar pode funcionar, tanto mais que a alimentação configura uma parte importante da terapêutica dos doentes.

O facto de terem sido (legalmente, nos termos acima referidos) atribuídos efeitos retroativos aos referidos contratos e às respetivas renovações do contrato de 25.11.2011, teve como consequência a impossibilidade fática de nas renovações contratuais posteriores a 06.06.2012 (únicos casos posteriores à entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho) ter sido cumprido integralmente o disposto em matéria de compromisso, no sentido de ser necessário a emissão de um número de compromisso no momento prévio da decisão de contratar. Na verdade, perante situações deste tipo, dever-se-á admitir uma redução teleológica das normas da Lei n.º 8/2012 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, considerando-as plenamente aplicáveis apenas quando não se atribuem efeitos retroativos aos contratos ou quando tais efeitos, sendo atribuídos, o são para uma data que permita cumprir aquela obrigação (de emissão de um número de compromisso no momento prévio da decisão de contratar). Não obstante, foi observada a obrigação fundamental daquele bloco normativo, a saber, a obrigação de nenhum pagamento ser feito sem que haja um prévio compromisso da despesa (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012), o que no caso concreto é comprovado pelas notas de encomenda juntas como Doc. 1, nas quais se encontra inscrito o competente número de compromisso.

Termos em que, importa sublinhar que o ora signatário sempre atuou na absoluta convicção da legalidade dos atos praticados, e, nessa medida, não se deverá considerar a existência de culpa, seja na sua dimensão de negligência, seja muito menos na sua variante de dolo, na medida em que incorreu num manifesto erro na ilicitude à data da prática dos factos em causa.

Não obstante, caso, por mera hipótese, o douto Tribunal de Contas considere que a prática de tais factos é imputável o ora signatário – o que, a acontecer, só o poderá ser a título de negligência, e nunca de dolo –, requer-se superiormente que tal seja relevado, nos termos atualmente previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, porquanto o ora signatário (i) atuou na total convicção da legalidade dos seus atos, e,

por, nesta matéria, (ii) nunca ter havido, em momento anterior à ocorrência dos factos, qualquer recomendação ou censura relativamente às mesmas matérias aqui em apreço pelo douto do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno.

**c) Por execução dos contratos não submetidos a fiscalização prévia (pp. 16 a 24 do Relato)**

Por último, no Relato é considerado que *“todos os [contratos] que se encontram identificados no quadro constante do nº 19 do ponto II [do Relato] (...) deveriam ter sido submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas”,* pelo que a execução dos mesmos contratos constitui uma infração financeira (cfr. p. 25 do Relato).

Como anteriormente referido, ao abrigo do fundamento material de ajuste direto previsto no artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, foram celebrados os dois contratos acima identificados: o primeiro, em 04.07.2011; o segundo, em 25.11.2011, sendo que este último contrato previa a possibilidade de prorrogação sucessiva (até ao limite – implícito, mas respeitado – de três anos, imposto pelo fundamento material de ajuste direto utilizado, no contexto da interpretação da referida norma então assumido). Em consequência, daí em diante não se procedeu à celebração de qualquer novo contrato, mas apenas à prorrogação do mesmo contrato (datado de 25.11.2011), o que ocorreu em 23.01.2012, 06.06.2012, 04.12.2012, 24.04.2013 e 26.08.2013, conforme resulta da factualidade dada como provada no Relato.

É dizer, todos aqueles contratos foram celebrados antes de 2012, sem prejuízo das prorrogações várias da vigência do último daqueles contratos. Este dado é relevante para o que se vai mencionar em seguida, pois é isso que explica que nenhum dos referidos contratos tenha sido submetido a fiscalização prévia, não sendo nesta parte de acompanhar, salvo o devido respeito, o entendimento vertido no Relato.

Com efeito, importa enquadrar legislativa e historicamente a questão em apreço, assumindo neste aspeto especial relevo o n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012, como adiante se dará conta. Vejamos.

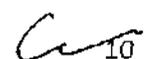
Como é sabido, até à quarta alteração à LOPTC, efetuada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, as empresas públicas, e entre elas os hospitais E.P.E., apenas estavam sujeitas aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas (cfr. artigo 2.º, n.º 2, alíneas b) a e), da LOPTC, na versão originária, e artigo 1.º da Lei n.º 14/96, de 20 de abril), do qual resultava que: (i) as empresas públicas ficavam sujeitas à fiscalização *sucessiva* e também à fiscalização *concomitante* do Tribunal de Contas; e

que (ii) ficava excluída qualquer modalidade de fiscalização *prévia*, isto é, não operava o sistema de visto *prévio*.

O sistema consagrado era meramente descritivo e previa apenas a constatação de irregularidades na atividade das empresas públicas, e já não a sua punição através de uma sanção. Colocava-se no domínio do injustificável a não consagração da outra forma de exercício dessa competência para a qual o Tribunal de Contas está especialmente habilitado, e que constitui, de acordo com a Doutrina, a "*forma por excelência de assegurar a boa gestão dos fundos públicos*": o julgamento de responsabilidades financeiras (Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, *Os Tribunais e o controlo dos dinheiros públicos*, p. 168; JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas. Do visto em especial*, Coimbra: Almedina, 1998, p. 199).

Neste contexto, a Lei n.º 48/2006, que procedeu à quarta alteração à LOPTC, teve consequências assinaláveis para a questão em apreço, ao ter efetuado (i) um claro alargamento do âmbito de sujeição das empresas públicas à jurisdição do Tribunal de Contas e (ii) previsto uma norma que submete a um sistema de fiscalização *prévia* os atos e contratos praticados e celebrados por algumas empresas públicas – *ainda que em casos contados, e não genericamente...* sendo esta a questão que, salvo o devido respeito, está na génese do entendimento expresso pelo douto Tribunal de Contas no presente Relato de Auditoria n.º 19/2011, Proc. 14/2009 – Audit. 1.ª S, mencionado e transcrito a p. 19 do Relato sob contraditório, forçando, para além do literalmente admissível, o conceito de *transferências do orçamento*, para efeitos de preenchimento de um dos pressupostos (cumulativo com os demais) de que então dependia, à data dos factos, a competência material daquele Tribunal.

Quanto à alteração que referimos em (ii), está ela relacionada com a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que dispunha que compete ao Tribunal de Contas "*Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*" (sem destaque no original). Ora, tendo em conta o teor literal da segunda parte do preceito citado, poderia suscitar-se a dúvida sobre se o legislador pretendeu submeter a fiscalização *prévia* os atos e contratos geradores de despesa praticados ou celebrados



por empresas públicas, e entre elas por hospitais E.P.E., sendo então defendido que tal interpretação não seria sustentável, na medida em que, *em regra*, os atos e contratos geradores de despesa dos hospitais E.P.E. não são financiados por *transferência direta, específica e consignada do orçamento do Estado*, já que o sistema de financiamento destas entidades assenta na celebração de contratos-programa com os hospitais e atribuição da correspondente remuneração, não havendo, por isso, uma “transferência” no sentido previsto no preceito, na redação em análise, mas uma contraprestação patrimonial tendente a remunerar a atividade realizada.

E nem se argumente, como faz o Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 19/2011, citado no Relatório em apreço, que a expressão legal “transferência do orçamento” não foi utilizada pelo legislador em termos técnico-jurídicos precisos, devendo antes ser entendida corretivamente para, supostamente, “preservar o efeito útil da norma”, no sentido de que o financiamento da entidade em causa haveria de incluir “*todos os fluxos financeiros entre o orçamento da entidade criadora e o orçamento da entidade criada (...), independentemente das soluções técnicas adotadas*”. É que, na verdade, este entendimento, assim explicado, é, com o devido respeito, gerador de perplexidades interpretativas múltiplas. Em primeiro lugar, porque esbarra com um elementar comando interpretativo, de acordo com o qual “o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir corretamente o seu pensamento”, como resulta do n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, sendo que dificilmente se considera crível que, numa lei como a LOPTC, com elevado grau de especialização do Direito Financeiro, o conceito *transferência orçamental* não tenha sido utilizado em termos técnicos precisos: nestas matérias, especialmente sensíveis em função da realidade sobre as quais versam, e dadas as interpretações diversas, é inverosímil, no mínimo, que o legislador tivesse querido fazer apelo a um conceito amplo de *transferência orçamental*, como aquele secundado pelo Tribunal de Contas, quando, neste ramo do Direito Público, aquele conceito tem um significado *próprio, específico, incondicional e excludente* de quaisquer outras realidades afins (cfr., nesse sentido, DIOGO DUARTE DE CAMPOS e PEDRO MELO, *Visto do Tribunal de Contas, Alguns Problemas*, *ob. cit.*, p. 40, afirmando que “*financiamento público*” e “*transferência do orçamento*” não são conceitos equivalentes ou sinónimos, já que no ordenamento jurídico português o conceito de “transferência do orçamento”, correspondente ao “movimento” de fluxos de recursos de fonte orçamental; possui, portanto, um âmbito restrito e bem determinado que não se confunde minimamente com a extensão ou amplitude do conceito de “financiamento público” e que “(...) não só não foi intenção do legislador sujeitar a visto prévio todos os atos e contratos de

*entidades que recorrem a financiamento público (mas tão só cujo funcionamento da respetiva atividade dependa de "transferência do orçamento"), como também que não existe qualquer razão material ou axiológica que imponha ao intérprete uma outra solução que, em todo o caso, não encontraria na letra da Lei um mínimo de correspondência verbal").*

Em segundo lugar, porque não nos parece, com o devido respeito, ser sustentável a afirmação, também contida no Relato de Auditoria citado a p. 23 do Relato sob contraditório, que *"se considerou que o disposto no n.º 4 do artigo 151.º, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, não é relevante para esta problemática"*. Na verdade, a referida norma da Lei do Orçamento de Estado para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril), na esteira do que já havia sido previsto na Lei de Orçamento de Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro), determinou no n.º 4 do seu artigo 151.º, sob a epígrafe *«Contratos-programa no âmbito do SNS»*, que *"Os pagamentos relativos à prestação correspondente a actos, serviços e técnicas efectuados pelas Administrações Regionais de Saúde, I.P., e pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., aos hospitais com natureza de entidade pública empresarial ao abrigo dos contratos-programa não têm a natureza de transferências orçamentais daquelas entidades."* (sem destaque no original), sendo aí manifesto que o objetivo do legislador foi, através de uma norma interpretativa (pelo que os seus efeitos retroagem à data das normas interpretadas, conforme decorre do n.º 1, do artigo 13.º, do Código Civil) exatamente ultrapassar a divergência de interpretações sobre o alcance do conceito de "transferência orçamental" constante da alínea artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Neste contexto, importa não olvidar o entendimento – sustentado em diversos pareceres jurídicos, um dos quais, como é do conhecimento público e do próprio Tribunal de Contas, corroborado e difundido por todas as instituições e serviços do SNS pelo (então) Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, I.P, atual Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. – segundo o qual os hospitais, E.P.E. não estavam sujeitos a fiscalização prévia, sustentando-se aí o entendimento atrás expandido.

Todavia, a partir da sétima alteração à LOPTC esse entendimento considerou-se afastado. Isto porque, no que aos hospitais, E.P.E. concerne, estas entidades passariam a estar plenamente sujeitas a fiscalização prévia a partir de 01.01.2012. É o que resulta n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012, atrás mencionado.

Adicionalmente, refira-se que o teor n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011 não ficou totalmente desprovida de conteúdo útil em face da sétima e oitava

alterações à LOPTC: a norma em causa tem pelo menos a virtualidade de esclarecer, ao afirmar que os contratos “*passam*” a estar sujeitos a fiscalização prévia, que os anteriores atos e contratos *não o estavam*, confirmando-se, assim, salvo melhor opinião, o entendimento anteriormente sustentado pela generalidade das instituições e serviços do Ministério da Saúde – e, note-se, nesta parte (ou seja, na parte em que indiretamente se refere aos contratos celebrados antes de 01.01.2012, cfr. “*passam*”) a norma assume natureza interpretativa, com as legais consequências, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do Código Civil.

Pelo exposto, reafirma-se a conclusão de que: (i) até à entrada em vigor do n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011, era entendido que os contratos celebrados pelos hospitais E.P.E. não estavam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas; (ii) apenas após essa data (ou, em rigor, desde a entrada em vigor da sétima alteração à LOPTC, em 17 de dezembro de 2011, mas só para os contratos de valor igual ou superior a € 5.000.000, valor “corrigido” pela oitava alteração à LOPTC, de 6 de janeiro...) os contratos celebrados pelos hospitais E.P.E. “*passam a estar* [pelo que antes não estavam, caso contrário a redação da norma não seria essa, como parece evidente] *sujeitos a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas*”, como expressamente se prevê na parte final do n.º 4 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 64-B/2011.

É isso que explica, portanto, que os vários contratos mencionados não tenham sido submetidos a fiscalização prévia, incluindo as várias renovações do contrato de 25.11.2011, porquanto as mesmas estavam contratualmente previstas nesse texto contratual, o qual, em função da data da sua celebração, não estava sujeito a fiscalização prévia, como referido.

Consequentemente, *se os contratos em causa não estavam à data sujeitos a fiscalização prévia, não podem ser assacadas quaisquer infrações em virtude da execução desses mesmos contratos*, contrariamente ao que parece decorrer do entendimento sustentado no Relato.

Deste modo, não se poderá concluir pela *ilicitude* da atuação do ora signatário quanto à execução dos referidos contratos, por se dever entender que os mesmos não estavam sujeitos a fiscalização prévia. Na verdade, é igualmente de salientar que o comportamento do ora signatário não pode ser censurável, tendo sempre atuado na absoluta convicção do cumprimento da legalidade então vigente, tanto mais que, como referido, o tal entendimento aqui sustentado foi sustentado em diversos pareceres jurídicos, um dos quais, como é do conhecimento público e do próprio Tribunal de Contas, corroborado e difundido por todas as instituições e serviços do SNS pelo



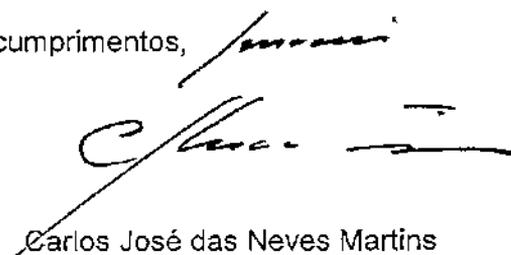
(então) Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, I.P, atual Administração Central do Sistema de Saúde, I.P..

Não obstante, caso, por mera hipótese, o douto Tribunal de Contas considere que a prática de tais factos é imputável o ora signatário – o que, a acontecer, só o poderá ser a título de negligência, e nunca de dolo – , requer-se superiormente que tal seja relevado, nos termos atualmente previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, porquanto o ora signatário (i) atuou na total convicção da legalidade dos seus atos, e, por, nesta matéria, (ii) nunca ter havido, em momento anterior à ocorrência dos factos, qualquer recomendação ou censura relativamente às mesmas matérias aqui em apreço pelo douto do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno.

Face ao exposto, o ora signatário aguarda com expectativa, mas com a tranquilidade própria de quem bem procedeu, e com o firme compromisso de adequação futura da sua conduta nos termos melhor entendidos pelo douto Tribunal de Contas, o desenrolar do presente processo de apuramento de responsabilidades financeiras.

Ao dispor para os esclarecimentos que o douto Tribunal entenda por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,



Carlos José das Neves Martins

**Junta:** um documento.

Doc

12:33:09

Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE

Av. Professor Egas Moniz

1649-035 Lisboa

Capital Estatutário: 162 930 000, 00 EUR

Matriculada na CRC Lisboa sob o Nº 508 481 287

Nº Contribuinte: 508481287

Tel.: 217805330

Fax: 217805805

A Firma

EUREST PORTUGAL-  
SOC. EUROPEIA REST.  
AV. DA QUINTA GRANDE, Nº 53 - 6º  
2614-521 LISBOA

Pedido Compra Nº 60015329

Data: 20.06.2012

Fornecedor: 700002

Fax: 217913695

Requisitante: A803005150 - SLS-Unidade de Gestão Hoteleira-HSM

Utilizador: 17495

Compromisso: 129G000001

AJUSTE DIRECTO N.º P40013/2011

Item	Designação	Código Art.	Unid.	Quant.	Preço Unitário	Total	IVA	Dta. Entrega
00010	ALIMENTAÇÃO (MAIO - JUL. 2012)	77	UN	3	383.000,0000	1.149.000	23,0	20/06/2012
Obs: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A DOENTES E COLABORADORES DO CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E., DURANTE O PERÍODO DE 01 DE MAIO A 31 DE JULHO DE 2012. O ENCARGO INDICADO CORRESPONDE A UMA ESTIMATIVA, SUJEITO A CONFIRMAÇÃO DOS SERVIÇOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS.								
Referência:								
Requisição: 0100130939 - 00010								

Observações
LOCAL DE ENTREGA: Hospital Santa Maria
Armazém de Entrega:

Sub Total (s/ IVA):	1.149.000	EUR
Valor Portes (s/ IVA):	0	EUR
Total IVA:	264.270	EUR
<b>TOTAL:</b>	<b>1.413.270</b>	<b>EUR</b>

Cond. Pagamento Pagamento a 120 dias s/desc

**INFO**

As encomendas só serão recepcionadas até às 16 horas.  
 As entregas dos produtos devem ser acompanhadas de guia de remessa em duplicado, quantificada e valorizada.  
 As faturas devem ser entregues em duplicado no Serviço de Gestão Financeira

**É OBRIGATÓRIO MENCIONAR O NÚMERO DO PEDIDO DE COMPRA NA FACTURA E NA GUIA DE REMESSA**

Serviço de Gestão de Compras

  
 Rui Silva  
 Responsável do Serviço de Gestão de Compras



Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE

Av. Professor Egas Moniz

1649-035 Lisboa

Capital Estatutário: 182 930 000, 00 EUR

Matriculado na CRC Lisboa sob o N.º 508 481 287

N.º Contribuinte: 508481287

Telef.: 217805330

Fax: 217805605

A Firma

EUREST PORTUGAL-  
SOC.EUROPEIA REST.  
AV. DA QUINTA GRANDE, Nº 53 - 6.º  
2614-621 LISBOA

Pedido Compra Nº 60015330

Data: 16.07.2012

Fornecedor: 700002

Fax: 217913695

Requisitante: A603005150 - SLS-Unidade de Gestão Hoteleira-HSM

Utilizador: 17496

Compromisso: 129G000001

AJUSTE DIRECTO N.º P40013/2011

Item	Designação	Código Art.	Unid.	Quant.	Preço Unitário	Total	IVA	Dta. Entrega
00010	ALIMENTACAO (AGO. - OUT. 2012)	77	UN	3	383.000,0000	1.413.270	23,0	16/07/2012
Obs: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A DOENTES E COLABORADORES DO CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E., DURANTE O PERÍODO DE 01 DE AGOSTO A 31 DE OUTUBRO DE 2012. O ENCARGO INDICADO CORRESPONDE A UMA ESTIMATIVA, SUJEITO A CONFIRMAÇÃO DOS SERVIÇOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS.								
Referência: .								
Requisição: 0100130939 - 00010								

Observações
LOCAL DE ENTREGA: Hospital Santa Maria
Armazém de Entrega:

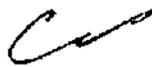
Sub Total (s/ IVA):	1.149.000	EUR
Valor Portes (s/ IVA):	0	EUR
Total IVA:	264.270	EUR
<b>TOTAL:</b>	<b>1.413.270</b>	<b>EUR</b>

Cond.Pagamento Pagamento a 120 dias s/ desc

INFO
As encomendas só serão recepcionadas até às 16 horas. As entregas dos produtos devem ser acompanhadas de guia de remessa em duplicado, quantificada e valorizada. As facturas devem ser entregues em duplicado no Serviço de Gestão Financeira
É OBRIGATÓRIO MENCIONAR O NÚMERO DO PEDIDO DE COMPRA NA FACTURA E NA GUIA DE REMESSA

Serviço de Gestão de Compras

  
Fatura nº 123456789  
Data: 16/07/2012



Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE

Av. Professor Egas Moniz

1649-035 Lisboa

Capital Estatutário: 162 930 000, 00 EUR

Matriculado na CRC Lisboa sob o N° 502 481 267

N° Contribuinte: 508481287

Telex: 217805330

Fax: 217805805

A Firma

EUREST PORTUGAL- SOC. EUROPEIA REST.  
AV. DA QUINTA GRANDE, N° 53 - 6°  
2614-521 AMADORA

Pedido Compra N° 60029336

Data: 10.12.2012

Fornecedor: 700002

Fax: 217913695

Requisitante: A603005150 - SLS- Unidade de Gestão Hoteleira-HSM

Utilizador: 17496

Processo de despesa: 129G000001

N° de compromisso: 1000007330

Item	Designação	Código Art.	Unid.	Quant.	Preço Unitário	Total	IVA	Dta. Entrega
00010	ALIMENTAÇÃO (NOV.- DEZ, 2012)	77	UN	1	690.000,0000	848.700	23	10/12/2012
Obs: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A DOENTES E COLABORADORES DO CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E., DURANTE O PERÍODO DE 01 DE NOVEMBRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2012. O ENCARGO INDICADO CORRESPONDE A UMA ESTIMATIVA, SUJEITO A CONFIRMAÇÃO DOS SERVIÇOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS.								
Referência:								
Requisição: 0100253608 - 00010								

Observações
LOCAL DE ENTREGA: Hospital Santa Maria
Armazém de Entrega:

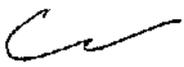
Sub Total (s/ IVA):	690.000	EUR
Valor Portes (s/ IVA):	0	EUR
Total IVA:	158.700	EUR
<b>TOTAL:</b>	<b>848.700</b>	<b>EUR</b>

Cond. Pagamento Pagamento a 120 dias s/desc

**INFO**  
As encomendas só serão recepcionadas até às 16 horas.  
As entregas dos produtos devem ser acompanhadas de guia de remessa em duplicado, quantificada e valorizada.  
As faturas devem ser entregues em duplicado no Serviço de Gestão Financeira  
**É OBRIGATÓRIO MENCIONAR O NÚMERO DO PEDIDO DE COMPRA NA FACTURA E NA GUIA DE REMESSA**

Serviço de Gestão de Compras

  
Rui Silva  
Responsável do Serviço  
de Gestão de Compras



Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE

Av. Professor Egas Moniz

1649-035 Lisboa

Capital Estatutário: 162 930 000, 00 EUR

Matriculado no CRC Lisboa sob o N.º 508 461 287

N.º Contribuinte: 500481287

Telef.: 217805330

Fax: 217805605

A Firma

EUREST PORTUGAL- SOC.EUROPEIA REST.  
AV. DA QUINTA GRANDE, Nº 53 - 6º  
2614-521 AMADORA

Pedido Compra Nº 60058477

Data: 23.05.2013

Fornecedor: 700002

Fax: 217913695

Requisitante: A603005150 - SLS-Unidade de Gestão Hoteleira-HSM

Utilizador: 17945

Processo de despesa: 139R000015

N.º de compromisso: 1000028599

ESTE PEDIDO DE COMPRA SUBSTITUI O  
PEDIDO DE COMPRA N.º 60057148.

Item	Designação	Código Art.	Unid.	Quant.	Preço Unitário	Total	IVA	Data Entrega
00010	ALIMENTAÇÃO(JAN.-ABRIL 2013)	77	UN	1	1.380,000,00	1.697,400	23	23/05/2013
Obs: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A DOENTES E COLABORADORES DO CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E., DURANTE O PERÍODO DE 01 DE JANEIRO A 30 DE ABRIL DE 2013. O ENCARGO INDICADO CORRESPONDE A UMA ESTIMATIVA, SUJEITO A CONFIRMAÇÃO DOS SERVIÇOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS.								
Referência: -								
Aquisição: 0100430398 - 00010								

Observações
LOCAL DE ENTREGA: Hospital Santa Maria
Armazém de Entrega:

Sub Total (s/ IVA): 1.380,000 EUR

Valor Portes (s/ IVA): 0 EUR

Total IVA: 317,400 EUR

TOTAL: 1.697.400 EUR

Cond.Pagamento Pagamento a 120 dias s/desc

**INFO**

As encomendas só serão recepcionadas até às 16 horas.  
As entregas dos produtos devem ser acompanhadas de guia de remessa em duplicado, quantificada e valorizada.  
As facturas devem ser entregues em duplicado no Serviço de Gestão Financeira

**É OBRIGATÓRIO MENCIONAR O NÚMERO DO PEDIDO DE COMPRA NA FACTURA E NA GUIA DE REMESSA**

Serviço de Gestão de Compras

  
Rui Silva  
Responsável do Serviço de Gestão de Compras

Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE

Av. Professor Egas Moniz

1649-035 Lisboa

Capital Estatutário: 162.930.000,00 EUR

Matriculado na CRC Lisboa sob o N.º 508.481.267

N.º Contribuinte: 508481267

Telef.: 217805330

Fax: 217805605

A Firma:  
 EUREST PORTUGAL - SOC. EUROPEIA REST.  
 AV. DA QUINTA GRANDE, N.º 53 - 6.º  
 2614-521 AMADORA

Pedido Compra N.º 60070885

Data: 12.09.2013

Fornecedor: 700002

Fax: 217913695

Requisitante: A603005150 - SLS-Unidade de Gestão Hoteleira-HSM

Utilizador: 17496

Processo de despesa: 139R000015

N.º de compromisso: 1000041957

claudio.leaf@eurest.pt



Item	Designação	Código Art.	Unid.	Quant.	Preço Unitário	Total	IVA	Data Entrega
00010	ALIMENTAÇÃO (MAIO - JULHO 2013)	77	UN	1	1.020.000,00	1.254.600	23	12/09/2013
Obs: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A DOENTES E COLABORADORES DO CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E., DURANTE O PERÍODO DE 01 DE MAIO A 31 DE JULHO DE 2013. O ENCARGO INDICADO CORRESPONDE A UMA ESTIMATIVA, SUJEITO A CONFIRMAÇÃO DOS SERVIÇOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS.								
Referência:								
Requisição: 0100565151 - 00010								

Observações
LOCAL DE ENTREGA: Hospital Santa Maria
Armazém de Entrega:

Sub Total (s/ IVA):	1.020.000	EUR
Valor Portes (s/ IVA):	0	EUR
Total IVA:	234.600	EUR
<b>TOTAL:</b>	<b>1.254.600</b>	<b>EUR</b>

Cond. Pagamento Pagamento a 120 dias s/desc

**INFO:**  
 As encomendas só serão recepcionadas até às 16 horas.  
 As entregas dos produtos devem ser acompanhadas de guia de remessa em duplicado, quantificada e valorizada.  
 As facturas devem ser entregues em duplicado no Serviço de Gestão Financeira  
 É OBRIGATÓRIO MENCIONAR O NÚMERO DO PEDIDO DE COMPRA NA FACTURA E NA GUIA DE REMESSA

Serviço de Gestão de Compras

Responsável do Serviço de Gestão de Compras



Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE

Av. Professor Egas Moniz

1649-035 Lisboa

Capital Estatutário: 162 530 000,00 EUR

Matriculado na CRC Lisboa sob o Nº 509 481 287

Nº Contribuinte: 508461287

Telex: 217905330

Fax: 217805605

A Firma

EUREST PORTUGAL- SOC.EUROPEIA REST.  
AV. DA QUINTA GRANDE, Nº 53 - 8º  
2614-521 AMADORA

Pedido Compra Nº 60082424

Data: 31.12.2013

Fornecedor: 700002

Fax: 217913695

Requisitante: A603005150 - SLS-Unidade de Gestão Hoteleira-HSM

Utilizador: 17496

Processo de despesa: 139R000015

Nº de compromisso: 1000054875

claudio.leaf@eurest.pt

Item	Designação	Código Art.	Unid.	Quant.	Preço Unitário	Total	IVA	Data Entrega
00010	ALIMENTAÇÃO (01 AGO. A 19 DEZ. 2013)	77	UN	1	1.570,000,00	1.931.100	23	31/12/2013
Obs: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A DOENTES E COLABORADORES DO CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E., DURANTE O PERÍODO DE 01 DE AGOSTO A 19 DE DEZEMBRO DE 2013. O ENCARGO INDICADO CORRESPONDE A UMA ESTIMATIVA, SUJEITO A CONFIRMAÇÃO DOS SERVIÇOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS.								
Referência:								
Aquisição: 0100734862 - 00010								

Observações
LOCAL DE ENTREGA: Hospital Santa Maria
Armazém de Entrega:

Sub Total (s/ IVA):	1.570.000	EUR
Valor Portes (s/ IVA):	0	EUR
Total IVA:	361.100	EUR
TOTAL:	1.931.100	EUR

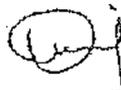
Cond. Pagamento Pagamento a 120 dias s/desc

## INFO

As encomendas só serão recepcionadas até às 16 horas.  
As entregas dos produtos devem ser acompanhadas de guia de remessa em duplicado, quantificada e valorizada.  
As facturas devem ser entregues em duplicado no Serviço de Gestão Financeira

É OBRIGATÓRIO MENCIONAR O NÚMERO DO PEDIDO DE COMPRA NA FACTURA E NA GUIA DE REMESSA

Serviço de Gestão de Compras

  
Rui Silva  
Responsável do Serviço  
de Gestão de Compras

**E** DGTC 15326 2015/9/17



Sua Excelência  
Senhor Juiz Conselheiro da Área

CC. Exma. Sra. Subdiretora-Geral  
Sra. Dra. Márcia Vala

Av. Barbosa *du* Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/ REF.<sup>a</sup>: DCC – Proc. n.º 8/14 – (ARF) 1ª S

LISBOA, 17 DE SETEMBRO DE 2015

**ASSUNTO: Pronúncia ao Relato do Processo n.º 8/14 – 1ª S./ARF**

Exmo. Senhor Conselheiro,

O ora signatário, José Manuel Fraústo Ferreira, tendo sido notificado para se pronunciar, querendo, relativamente ao Relato melhor identificado em epígrafe, vem por este meio expor o seguinte:

### **I – Considerações introdutórias**

O ora signatário não se conforma, pelos motivos adiante expendidos, com as conclusões do Relato do Tribunal de Contas em apreço, considerando, salvo o devido respeito, que não há razões para serem imputadas quaisquer infrações financeiras.

Com efeito, o ora signatário sempre atuou na absoluta convicção da legalidade de todos os atos praticados visados no Relato, pelo que não se deverá considerar a existência de negligência, e muito menos de dolo, na medida em que incorreu num manifesto erro na ilicitude à data da prática dos factos em causa.



Na verdade, todos os referidos atos constituíram meros atos de execução dos antecedentes atos de adjudicação e autorização de despesa, pelo que não se verifica no caso concreto um pressuposto objetivo essencial para a censurabilidade da conduta do ora signatário, como adiante detidamente se explicita.

Acresce que, caso, por mera hipótese, o douto Tribunal de Contas considere que a prática de tais factos é imputável o ora signatário – o que, a acontecer, só o poderia ser a título de negligência, e nunca de dolo –, o que liminarmente não se concede, todas as eventuais responsabilidades financeiras *infra* identificadas deverão ser relevadas, nos termos e com os efeitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, doravante identificada apenas como "LOPTC").

## II – Das alegadas infrações financeiras imputadas

### a) Considerações gerais – da qualificação do ora signatário como "agente da infração"

O Relato em apreço refere que "[e]m matéria de responsabilidade financeira sancionatória, decorre que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras (...) recai sobre o agente ou os agentes da ação" e que, "tendo sido solicitado ao CHLN que enviasse as ordens e autorizações de pagamento (devidamente identificadas, nominal e funcionalmente) em que se consubstanciou a execução financeira daqueles contratos [a saber, os contratos de prestação de serviços de alimentação a doentes e ao pessoal do CHLN celebrados em 04.07.2011 e 25.11.2011, e as renovações deste último], constatou-se que todos os pagamentos foram efetuados através de ordens de transferência bancárias (OTB) sobre as quais recaíram despachos autorizadores das entidades que, à data em que essas ordens de pagamento foram emitidas, detinham competência para tal, de acordo com as delegações de competência aprovadas pelos Conselhos de Administração do CHLN em exercício de funções nessas mesmas datas." (p. 26 do Relato).

Sucedo que, no que ao ora signatário concerne, o mesmo não pode ser legalmente qualificado como agente da infração para efeitos de responsabilidade financeira.

Com efeito, nos termos conjugados dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3 e 62.º, ambos aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, doravante identificada apenas como "LOPTC"), e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (que aprovou o Estatuto do Gestor Público), o ora signatário não é/foi, em razão das funções que desempenha/desempenhou à data da prática dos factos, um "agente da infração" para efeitos de responsabilidade financeira (cfr. PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a boa governança, Contributo para uma Reforma do controlo financeiro externo em Portugal*, Coimbra Editora, 2014, pp. 460-462).

Por um lado, o signatário não foi designado para qualquer órgão de gestão ou administração do CHLN (cfr. a definição legal de *gestor público* constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007), considerando-se como tal apenas o respetivo Conselho de Administração.

Por outro lado, o ora signatário não prestou aos respetivos membros do Conselho de Administração do CHLN quaisquer informações relativas às questões suscitadas no Relato por esse outro Tribunal, pelo que não se encontram na situação prevista no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC (nem o Relato o refere, aliás).

Relativamente a este último aspeto é de salientar que os atos praticados pelo ora signatário identificados no Relato (a saber, ordens de transferência) são *meros atos de execução* dos respetivos atos de adjudicação e autorização de despesa praticados pelos membros do Conselho de Administração do CHLN visados, relativamente aos quais o devia obediência, a qual só cessa nos casos do n.º 3 do artigo 271.º da Constituição, o que não é o caso. Neste contexto, é realçar que o objeto das delegações de competência mencionadas pelo Tribunal de Contas é, no que concerne ao ora signatário, meramente atos de execução, a saber: "*assinatura de cheques, transferências bancárias, bem como de quaisquer outros meios de pagamento*".

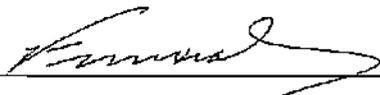
Termos em que, é manifesto que ao ora signatário não podem ser assacadas quaisquer responsabilidades financeiras sancionatórias, por não ser legalmente qualificável como *agente da infração* para efeitos do disposto nos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3 e 62.º, ambos aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

**b) Das alegadas infrações financeiras imputadas**

Não obstante, caso, por mera hipótese de raciocínio, o douto Tribunal de Contas considere que a prática de tais factos pode legalmente ser imputável ao ora signatário, o que não se concede (cfr. ponto **b) supra**), desde já se adere, sem reservas, à defesa apresentada pelos vários membros do Conselho de Administração do CHLN, que aqui se considera integralmente reproduzida.

Ao dispor para os eventuais esclarecimentos adicionais que o douto Tribunal entenda por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,



José Manuel Fraústo Ferreira