

PROCESSO Nº 12/2015 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO Nº 12/2016 – 1ª S./ARF

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA**

INSTITUTO NACIONAL DE EMERGÊNCIA MÉDICA

Processos de fiscalização prévia, nºs 1442, 1443, 1444, 1517 e 1605/2013.

Tribunal de Contas

Lisboa

2016



ÍNDICE

I.	<i>Introdução</i>	3
II.	<i>Factualidade apurada</i>	6
III.	<i>Normas legais aplicáveis</i>	17
IV.	<i>Apreciação da legalidade das adendas nos arestos incidentes sobre as mesmas</i>	21
V.	<i>Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória indiciada</i>	23
VI.	<i>Identificação dos eventuais responsáveis</i>	27
VII.	<i>Alegações apresentadas e respetiva apreciação</i>	30
VIII.	<i>Parecer do Ministério Público</i>	39
IX.	<i>Conclusões</i>	39
X.	<i>Decisão</i>	40
	<i>FICHA TÉCNICA</i>	42
Anexo	<i>Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis</i>	43



Tribunal de Contas



I - INTRODUÇÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1.^a Secção de 12 de dezembro de 2013, o Tribunal de Contas (TdC) deliberou recusar o visto (Acórdão n.º 33/2013) a quatro adendas a contratos de prestação de serviços (outorgados em 28.12.2012, 31.01.2013 e 28.02.2013, visados em abril e maio de 2013), cujo objeto consistia na gestão oficial da frota do Instituto Nacional de Emergência Médica, IP (INEM), a cargo do consórcio externo PT Pro, SA e Finlog, SA¹.

As mencionadas adendas destinaram-se unicamente a alterar o valor (aumentando) de cada um dos respetivos contratos, na importância respetiva de 189.995,15 €, 268.100,69 €, 338.191,99 € e 1.311.872,66 €.

A recusa de visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC² e, resumidamente, teve os seguintes fundamentos:

- Inexistência de procedimento pré-contratual em violação do disposto na parte II do Código dos Contratos Públicos³ (CCP);
- Illegal retroatividade dos atos em violação do estabelecido no artigo 287.º, n.º 2, do mesmo Código;
- Assunção de despesas sem registo prévio de cabimento e compromisso, contrariamente ao disposto nos artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental⁴, 13.º e 22.º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de

¹ Remetidas para o TdC, para efeitos de fiscalização prévia, em 24 de setembro e 22 de outubro de 2013. Processos registados nesta Direção-Geral com os n.ºs 1442, 1443, 1444 e 1605/2013.

² 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.

³ 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.

⁴ Lei de enquadramento orçamental à data em vigor, i.é., Lei n.º 91/2001, de 20.08, sucessivamente alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de julho e 41/2014, de 10 de julho. Este diploma legal foi revogado pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprovou a nova lei de enquadramento orçamental, a qual entrou em vigor no dia seguinte ao da respetiva publicação.



Tribunal de Contas

julho, 5.º, n.º 3, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso⁵ e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho⁶.

O INEM recorreu da referida decisão de recusa de visto, a qual, no entanto, foi mantida pelo Acórdão n.º 21/2014, de 28 de outubro – 1.ª S/PL, proferido no recurso ordinário n.º 02/2014.

Entretanto, em 07.10.2013, o INEM havia remetido para fiscalização prévia, uma outra adenda, datada de 02.10.2013 (Processo n.º 1517/2013), em tudo semelhante às anteriores (incluindo intervenientes e objeto contratual), destinada a alterar o valor de um contrato celebrado em 05.04.2012⁷, visado em 27.06.2012, com vigência até 31.12.2012, que desta forma passou de 1.461.662,15 € para 1.772.619,22 €, ou seja, registou um aumento de 310.957,07 €.

A justificação apresentada pelo INEM para esta alteração foi idêntica à oferecida nos processos n.ºs 1442 a 1444/2013.

Esta adenda foi também objeto de recusa de visto, pelos mesmos fundamentos acima expostos, através do Acórdão n.º 34/2013, de 17 de dezembro – 1.ª Secção/SS.

O INEM interpôs recurso desta decisão, a qual foi confirmada pelo Acórdão n.º 07/2015, de 3 de março – 1.ª S/PL, proferido no recurso ordinário n.º 03/2014.

Em ambos os Acórdãos de recusa se apontava no sentido da existência de sinais de deficiências nos sistemas de controlo interno do INEM, bem como de matéria indiciadora do cometimento de infrações suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras, tendo-se determinado o prosseguimento dos processos para apuramento das mesmas. Esta decisão foi reiterada nos Acórdãos em que se apreciaram os recursos interpostos pelo INEM.

Em cumprimento da decisão supra mencionada o processo foi analisado no Departamento de Fiscalização Concomitante, no qual se elaborou o relato,

⁵ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, 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 pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março (que a republicou).

⁶ 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.

⁷ Processo de fiscalização prévia n.º 610/2012.



Tribunal de Contas

posteriormente notificado para efeitos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC⁸, a todos os indiciados responsáveis, os quais se pronunciaram apresentando alegações individuais, embora iguais, em dois casos, e que foram tomadas em devida conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo ao mesmo.

2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA ENTIDADE

Nos termos do Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro, que aprovou a estrutura orgânica do INEM, o Instituto Nacional de Emergência Médica é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, cuja missão consiste em *“definir, organizar, coordenar, participar e avaliar as atividades e o funcionamento de um Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM) de forma a garantir aos sinistrados ou vítimas de doença súbita a pronta e correta prestação de cuidados de saúde”* (cfr. artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1), sob superintendência e tutela do Ministério da Saúde.

Em conformidade com o artigo 2.º do diploma acima identificado, o INEM tem sede em Lisboa dispondo ainda de três serviços territorialmente desconcentrados, designados por delegações regionais (Norte, Centro e Sul).

Com vista à prossecução das respetivas atribuições e competências, o INEM dispõe dos seguintes órgãos:

- a)** Conselho Diretivo (composto por um presidente e um vogal);
- b)** Fiscal Único;
- c)** Comissão técnico-científica.

Na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro, foram também aprovados os estatutos do INEM, através da Portaria n.º 158/2012, de 22 de maio, nos termos da qual se definiu a organização interna daquele instituto. Assim, de acordo com o disposto no artigo 1.º, n.º 2, da referida Portaria, os serviços centrais do INEM estão estruturados da seguinte forma:

⁸ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 9948 a 9951/2016, todos de 8 de abril.



Tribunal de Contas

Artigo 3.º da Portaria n.º 158/2012	Unidades Operacionais, designadas por departamentos	 Departamento de Emergência Médica  Departamento de Formação em Emergência Médica
Artigo 6.º da Portaria n.º 158/2012	Unidades de apoio e logística, designadas por departamentos e por gabinetes	 Departamento de Gestão de Recursos Humanos  Departamento de Gestão Financeira  Gabinete de Logística e Operações  Gabinete de Sistemas e Tecnologias de Informação Pública  Gabinete Jurídico
Artigo 13.º da Portaria n.º 158/2012	Unidades de apoio à gestão, designadas por gabinetes	 Gabinete de Qualidade  Gabinete de Planeamento e Controlo de Gestão  Gabinete de Marketing e Comunicação

Nos termos estatutários – artigo 9.º, alínea b) – cabe ao Gabinete de Logística e Operações (GLO) “Gerir a frota do INEM, IP, garantindo a respetiva operacionalidade, substituição, avaliação e alienação, e manter atualizado um sistema de informação relativo à utilização das viaturas do INEM, IP”.

Já no que respeita às Delegações Regionais, estabelece ainda o n.º 5 do artigo 1.º, que cada uma delas “*integra um gabinete, unidade flexível criada por deliberação do conselho diretivo, sendo as respetivas competências definidas naquela deliberação, a qual é objeto de publicação no Diário da República*”.

II – FACTUALIDADE APURADA⁹

1. Processos n.ºs 1442 a 1444 e 1605/2013. Recusado o visto pelo Acórdão n.º 33/2013, de 12 de dezembro, decisão mantida pelo Acórdão n.º 21/2014, de 28 de outubro – 1.ª S/PL, proferido no recurso ordinário n.º 02/2014.

1.1. Em 24 de setembro de 2013, o INEM remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal, três adendas, todas datadas de 03.09.2013, a contratos outorgados, respetivamente, em dezembro de 2012, janeiro e fevereiro de 2013, e anteriormente submetidos a fiscalização prévia do TdC e visados¹⁰.

⁹ Fixada nos Acórdãos n.ºs 33 e 34/2013, posteriormente confirmada e consolidada no âmbito dos recursos ordinários n.ºs 2 e 3/2014, uma vez que não foi objeto de impugnação por parte do INEM e completada com as informações obtidas em sede de fiscalização concomitante.

¹⁰ Processos n.ºs 1442, 1443 e 1444/2013.



Tribunal de Contas

1.2. O INEM remeteu igualmente para fiscalização prévia, em 22.10.2013, uma quarta adenda¹¹ celebrada em 10.10.2013, relativa a um contrato outorgado em 28.12.2012 e visado pelo TdC em 11.04.2013.

1.3. A relação entre as adendas referidas e os respetivos contratos que as mesmas visavam alterar apresentam-se da seguinte forma:

Contrato inicial				Adenda			
N.º de registo na DGTC	Data de Celebração	Prazo de vigência	Valor (€)	N.º de registo na DGTC	Data de Celebração	Valor da Adenda (€)	Valor Acumulado (€) ¹²
188/2013	28.12.2012	Janeiro de 2013	190.379,40	1444/2013	03.09.2013	338.191,99	528.571,39
266/2013	31.01.2013	Fevereiro de 2013	190.379,40	1443/2013	03.09.2013	268.100,69	458.480,09
400/2013	28.02.2013	Março de 2013	190.379,40	1442/2013	03.09.2013	189.995,15	380.374,55
189/2013	28.12.2012	12 de abril a 31 de dezembro de 2013 ¹³	2.094.173,45	1605/2013	10.10.2013	1.311.872,66	3.406.046,11

1.4. Os contratos iniciais a que se reportam as adendas em causa tinham por objeto a prestação de serviços de gestão de frota do INEM, englobando a gestão da assistência, manutenção e reparações da frota de viaturas do Instituto em qualquer ponto do território do continente, de acordo com as cláusulas do caderno de encargos que serviu de base ao concurso público CP-12/0001^{14/15}.

1.5. As adendas em apreço tiveram como única finalidade alterar a cláusula 11.ª dos contratos, aumentando o limite de valor máximo a pagar no âmbito de cada um deles por forma a permitir o pagamento dos serviços prestados no período a que

¹¹ Processo n.º 1605/2013.

¹² Valor máximo a pagar pela prestação de serviços que inclui o valor contratualizado inicialmente.

¹³ Este contrato foi celebrado em 28 de dezembro de 2012 e tinha como período de vigência previsto desde o visto deste Tribunal até 31 de dezembro de 2013. Enviado para fiscalização prévia do Tribunal de Contas em 30.01.2013, foi visado em 11 de abril de 2013, tendo os contratos identificados no quadro supra, com períodos de vigência correspondentes aos três primeiros meses do ano de 2013, sido celebrados para colmatar as necessidades do serviço no período anterior à decisão do TdC.

¹⁴ A prestação de serviço de gestão oficial da frota do INEM no ano de 2012 foi assegurada mediante contrato celebrado em 5 de abril de 2012, com o mesmo consórcio externo PT Pro, SA e Finlog, SA, no valor máximo estimado de 1.461.662,15, na sequência de concurso público internacional em que o adjudicatário foi o único concorrente.

¹⁵ No qual se previa, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, a possibilidade de contratação, por ajuste direto, de novos serviços que consistissem na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade na sequência de concurso público, como era o caso.



Tribunal de Contas

cada um deles respeitava e que extravasaram o preço contratual inicial, sendo que esse valor máximo só foi conhecido vários meses após o termo de vigência de cada um dos contratos, devido ao facto de a faturação ter sido emitida com uma grande dilação temporal relativamente à data da prestação dos serviços.

- 1.6.** Em termos percentuais esses aumentos de preço corresponderam a 99,80%, 140,82%, 177,64% e 62,64%, relativamente a cada um dos contratos a que se reportam os processos de fiscalização prévia n.ºs 1442/2013, 1443/2013, 1444/2013 e 1605/2013, respetivamente.
- 1.7.** A celebração das adendas que se reputaram ilegais foram autorizadas pelo Conselho Diretivo do INEM, em reuniões datadas de 23.08.2013 (Processos n.ºs 1442 a 1444/2013, autorizações exaradas sobre as Informações-Proposta n.ºs 149/2013 GGCCP, 42/2013 GGCCP, ambas de 20 de agosto, e 4/2013 GGCCP, de 22 de agosto, respetivamente), e 09.10.2013 (Processo n.º 1605/2013, autorização exarada na Informação-Proposta n.º 1/2013-DAF/SAP, da mesma data).
- 1.8.** Os contratos cujas adendas estavam em causa, estipulavam que *“a entidade prestadora deve apresentar uma única fatura mensalmente”*.
- 1.9.** Em todas as adendas referidas foram apresentadas informações de cabimento e de compromisso datadas de agosto (Proc. n.ºs 1442 a 1444/2013), setembro e outubro (Proc. n.º 1605/2013) de 2013. Também só neste último processo foi prestada informação relativa ao controlo de fundos disponíveis (remetido o respetivo quadro datado de 19.11.2013).
- 1.10.** Questionado o INEM¹⁶ sobre as razões justificativas para a celebração das adendas a que se reportavam os processos de fiscalização prévia acima referidos, veio esta entidade apresentar as justificações constantes dos ofícios n.ºs 13168 e 14383, respetivamente, de 21 de outubro e 22 de novembro de 2013, que, parcialmente se transcrevem:

«Para cumprimento das suas obrigações no âmbito do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), o INEM dispõe de uma frota de 701 veículos, dos quais, 625 são ambulâncias e veículos de emergência médica distribuídos geograficamente por todo o território continental (...). Do número

¹⁶ Ainda em sede de fiscalização prévia.



de ambulâncias referido, 265 encontram-se sedeadas em corpos de bombeiros (PEM), tendo estes veículos sido incluídos no contrato de gestão oficial em agosto de 2012. Estes veículos encontram-se afetos a um dispositivo composto por 424 meios/base de emergência médica, o qual teve um aumento de 11% nos últimos três anos (...). Paralelamente ao aumento da rede de meios de emergência verificou-se nos últimos três anos um aumento considerável da atividade operacional do INEM, consubstanciado no aumento de 41% nos acionamentos dos meios de emergência (...). Em termos de idade, a frota do INEM encontra-se envelhecida, tendo 84% dos veículos que a constituem, idade superior a 4 anos e destes, 35% idade superior a 8 anos (...). Em termos de aquisições, foram adquiridos nos últimos três anos apenas 34 ambulâncias, quantidade claramente insuficiente para permitir uma renovação de frota suficiente para cobrir o envelhecimento da frota circulante (...). Deste modo, todos os fatores atrás indicados foram contribuindo de forma significativa para uma utilização mais intensiva da frota existente e conseqüentemente do respetivo desgaste, acrescendo ainda, decorrente da atividade operacional de emergência, uma taxa de sinistralidade não negligenciável, que se traduz na necessidade de grandes reparações com frequência (...). Tendo em consideração que aquando da abertura do procedimento anual de gestão oficial para 2013 o custo com o serviço foi estimado tendo por base o histórico de intervenções nos anos anteriores, tal pressuposto não veio a revelar-se válido em virtude de, pelas razões atrás expostas, os serviços terem vindo a sofrer um incremento considerável e por essa via ser necessário mediante a presente adenda¹⁷ ajustar o valor contratual (...). As adendas aos contratos celebrados surgem no seguimento das últimas faturas do adjudicatário, emitidas nos termos exigidos pelas normas legais e regulamentares aplicáveis e após a verificação dos formalismos legais em vigor para o processamento das despesas públicas, faturas essas, que foram e são sempre emitidas após o vencimento das obrigações a que se referem, ou seja, após o período de vigência dos contratos. Mais se informa, que são as últimas faturas emitidas pelo segundo outorgante, que vão estabelecer em definitivo o valor contratual, uma vez que só com a sua emissão se tem

¹⁷ Esta justificação foi apresentada no Processo de fiscalização prévia n.º 1605/2013.



conhecimento de todos os serviços prestados no âmbito do objeto do procedimento (...). Face à natureza destes serviços, o contrato é modificado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 311.º, do Código dos Contratos Públicos, fundamentando-se esta modificação na alínea b) do artigo 312.º, do mesmo diploma legal. Os atos iniciais de decisão de contratar e de autorização das despesas foram realizados em datas anteriores aos períodos de vigência dos contratos. Tratando as presentes adendas da modificação do valor contratual e tendo em atenção que desenvolvendo o Instituto a sua atividade, com base em acionamentos de emergência, fundamentais à operacionalidade do sistema integrado de Emergência Médica (SIEM) e em benefício do interesse público, é nosso entendimento que a retroatividade da adenda de contrato não viola o disposto nos artigos 287.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e 127.º e 128.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

(...) é entendimento deste Instituto que a variação entre o valor contratual inicialmente estimado e o definido pela presente adenda, não se enquadra no regime de serviços a mais previsto no artigo 454.º do CCP».

1.11. As justificações apresentadas pelo INEM, em sede de fiscalização prévia, foram posteriormente reiteradas nas alegações apresentadas neste Tribunal no âmbito do recurso ordinário n.º 02/2014-R¹⁸, que culminou na prolação do Acórdão n.º 21/2014-28.OUT-1.ª S/PL., cujo ponto 5 seguidamente se reproduz:

«No essencial, são invocados os seguintes fundamentos para o recurso:

- ✚ Que, aquando da abertura do procedimento anual de gestão oficial para 2013, foi estimado o custo com o serviço tendo por base o histórico de intervenções nos anos anteriores. No entanto, tal estimativa não veio a revelar-se válida em virtude de os serviços de manutenção e reparação terem vindo a sofrer um incremento considerável e, por essa via, ser necessário ajustar o valor contratual;*
- ✚ Que os valores orçamentados para esta prestação de serviços são insuficientes por questões relacionadas com restrições orçamentais em vigor;*

¹⁸ Acórdão n.º 21/2014-28.OUT-1.ª S/PL.



Tribunal de Contas

- ✚ *Que a manutenção, assistência técnica e reparação das ambulâncias e veículos de assistência médica, distribuídos geograficamente por todo o território continental, tem de ser garantida em permanência sob pena de ficar comprometida a prestação de socorro pré-hospitalar a sinistrados e vítimas de doença súbita;*
- ✚ *Que, nesse contexto, as adendas submetidas a fiscalização prévia configuraram modificações objetivas dos contratos, nos termos previstos no artigo 311.º e seguintes do CCP;*
- ✚ *Que as mesmas não se enquadram nem na finalidade nem no regime dos serviços a mais, previsto no artigo 454.º do CCP, em virtude de não ter existido alteração da natureza dos serviços nem modificação da relação com o objeto do contrato inicial e os serviços objeto do contrato não se encontrarem contratualmente quantificados;*
- ✚ *Que, desse modo, as adendas não estão sujeitas ao cumprimento do disposto no n.º 5 do referido artigo 454.º, não podendo ser invocada a inexistência de qualquer tipo de procedimento pré-contratual;*
- ✚ *Que, por isso, não houve ausência absoluta de formalidades essenciais na formação das adendas, não ocorrendo nulidade nos termos do artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e, conseqüentemente, o fundamento de recusa do visto previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;*
- ✚ *Que a retroatividade das adendas respeita o estabelecido no artigo 287.º do CCP por se fundar em exigências imperiosas de direito público;*
- ✚ *Que as normas relativas ao prévio registo de cabimento e compromisso não foram violadas, em virtude de os serviços terem sido prestados dentro da vigência dos contratos, não tendo, desse modo, ocorrido qualquer violação de normas financeiras;*
- ✚ *Que as adendas objeto de recusa de visto são análogas a processos anteriores, em que foi concedido o visto sem terem sido emitidas recomendações, pelo que o INEM agiu no pressuposto de que o entendimento seguido estava em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas¹⁹;*

¹⁹ Contrariamente ao afirmado, alguns processos anteriores com idêntico objeto (ainda que não adendas) remetidos pelo INEM para efeitos de fiscalização prévia, embora visados, foram objeto de recomendações, designadamente: Processos n.ºs 188, 189 e 216/2013, visados a 11.04.2013, com a seguinte recomendação,



- ✚ *Que as adendas não produziram quaisquer efeitos financeiros, tendo o INEM procedido apenas aos pagamentos que estavam contratualmente permitidos no âmbito do valor dos contratos iniciais;*
- ✚ *Que a atuação do INEM se pautou pelos princípios de boa gestão que devem presidir à prossecução da atividade e interesse públicos, não tendo sido cometidos quaisquer atos inválidos que acarretem responsabilidade financeira».*

1.12. Conforme já se referiu anteriormente, o Tribunal reunido em Plenário da 1.^a Secção de 28 de outubro de 2014, acordou em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto às adendas contratuais.

2. Processo n.º 1517/2013. Recusado o visto pelo Acórdão n.º 34/2013, de 17 de dezembro, decisão mantida pelo Acórdão n.º 7/2015, de 3 de março – 1.^a S/PL, proferido no recurso ordinário n.º 03/2014.

2.1. Em 07.10.2013, o INEM submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas uma adenda a anterior contrato para prestação de serviço de gestão oficial da frota de viaturas daquele instituto, celebrado com o consórcio externo PT Pro, SA e Finlog, SA, outorgada a 02.10.2013, alterando o valor a pagar inicialmente estipulado, que de 1.461.662,15 €, passou para 1.772.619,22 €, representativo de um agravamento de encargos do contrato inicial no valor de 310.957,07 € (21,27%).

2.2. O contrato inicial em causa foi celebrado a 05.04.2012, na sequência de concurso público internacional, e visado pelo TdC a 27.06.2012. Nos termos da sua cláusula segunda, o contrato destinava-se a produzir efeitos após o visto e até 31.12.2012.

“(…) Recomenda-se, no entanto, que em futuras situações e para respeitar o n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, o INEM diligencie pela outorga antecipada de contratos similares para que a respetiva submissão a este Tribunal ocorra antes do termo dos presentes contratos”. O contrato referente ao processo n.º 433/2012, visado a 29.02.2012, com recomendação: “Em sessão diária de visto decide-se conceder o visto ao contrato. O INEM deverá, no entanto, fazer chegar ao Senhor Ministro da Saúde a indicação de que este Tribunal considera que as exigências legais não permitem o protelamento da abertura do necessário concurso para a satisfação das necessidades em causa”. De igual forma, também no processo n.º 141/2011, visado em 09.06.2011, se recomendou ao INEM: “a) Que seja efetuado o planeamento rigoroso e atempado dos serviços de gestão da frota, para o período temporal subsequente a 31 de dezembro de 2011; b) Uma vez que o preço a suportar com a prestação desses serviços, após 31 de dezembro de 2011, será, seguramente, superior ao previsto no artigo 7.º, al. b) da Diretiva n.º 2004/18/CE, (...), deverá ser adotado, atempadamente, um procedimento de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, com publicação do respetivo anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, de harmonia com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, al. b), do CCP”.



- 2.3.** A celebração da adenda foi autorizada pelo Conselho Diretivo do INEM, em reunião datada de 19.09.2013, sobre a Informação-Proposta n.º 140/2012-DAF/SAP, daquela mesma data, na qual expressamente se refere: «*Presentemente e no sentido de se proceder ao pagamento de faturas ainda pendentes referentes ao período em causa (27.06.2012 a 31.12.2012), é necessário um reforço da verba disponibilizada no valor de 382.477,20 € (trezentos e oitenta e dois mil quatrocentos e setenta e sete euros e vinte cêntimos), IVA incluído. Face ao exposto, solicita-se autorização para a realização da despesa e a aprovação da adenda de contrato a celebrar*».
- 2.4.** A adenda em apreço foi remetida para efeitos de fiscalização prévia juntamente com informações de cabimento e de compromisso datadas de junho e setembro de 2013. Já o quadro relativo à informação de controlo de fundos disponíveis estava datado de 24.10.2013.
- 2.5.** Considerando que a situação que se verificava no processo n.º 1517/2013, era em tudo idêntica à relatada a propósito dos processos n.ºs 1442 a 1444/2013, e 1605/2013, incluindo as justificações apresentadas pelo INEM, foi também decidido em sessão de subsecção da 1.ª Secção deste Tribunal, em 17 de dezembro de 2013 – Acórdão n.º 34/2013 – recusar o visto à adenda em apreço, com os mesmos fundamentos expostos no Acórdão n.º 33/2013.
- 2.6.** À semelhança do que aconteceu relativamente a este último acórdão, também neste caso o INEM interpôs recurso da decisão de recusa à adenda constante do processo n.º 1517/2013, utilizando, no essencial, os fundamentos já antes apresentados no recurso ordinário n.º 02/2014-R e que supra se transcreveram no ponto 1.11. Também neste caso, a decisão de recusa foi confirmada através do Acórdão n.º 7/2015-03.MAR-1.S/PL.
- 3.** Em sede de fiscalização concomitante e na sequência das questões colocadas ao INEM, ao abrigo dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 5385 e 13486, datados de 14 de abril e 22 de julho de 2015²⁰, respetivamente, apurou-se ainda:

²⁰ Aos quais o INEM respondeu em 01.06.2015 (ofício 3763) e em 14.09.2015 (ofício 6124).



Tribunal de Contas

- As faturas relativas aos serviços efetuados sem enquadramento contratual e que estiveram na origem das adendas às quais foi recusado o visto, não foram pagas, estando a decorrer no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, uma ação administrativa comum que engloba todos os processos em referência ficando as faturas que não se encontram pagas a aguardar decisão da mesma.
- Relativamente à forma como se faz a estimativa do valor global necessário para assegurar anualmente a gestão oficial da frota do INEM e ao controlo efetuado por esta entidade sobre a referida prestação de serviços no decurso da mesma, informou o INEM no ofício n.º 6124 de 14 de setembro de 2015, o seguinte: “A estimativa do valor global necessário para assegurar anualmente a gestão oficial da frota do INEM²¹ tem por base os relatórios de execução da atividade operacional, onde são analisados os acionamentos e utilização dos meios necessários para manter a prestação de socorro pré-hospitalar a sinistrados e vítimas de doença súbita, os quais importa manter no seu estado operacional 24 horas sobre 24 horas. O pedido de condução do procedimento que assegure anualmente a gestão oficial da frota do INEM era da competência do Diretor do Departamento de Transporte, o qual passou a denominar-se Gabinete de Logística e Operações, em 22 de maio de 2012, com a aprovação dos estatutos do INEM, pela Portaria n.º 158/2012 (...). O Gabinete de Logística e Operações solicita a abertura do procedimento (...) com base no número de viaturas a ser objeto de contrato de gestão oficial, identificadas por matrícula, indicando o valor estimado das intervenções preventivas e corretivas a efetuar²². Nas delegações regionais do INEM, a gestão da frota automóvel é acompanhada por trabalhadores na dependência orgânica das mesmas e dependência

²¹ “Consta do plano de atividades, que por seu turno suporta a elaboração da proposta de orçamento, os quais são aprovados pelo Conselho Diretivo do INEM (...)”.

²² Já no ofício do INEM n.º 3763, datado de 15 de junho de 2015, se referia que, «No INEM, IP é da competência do dirigente do GLO – Gabinete de Logística e Operações o acompanhamento, fiscalização das reparações e execução dos contratos relativos à gestão oficial da frota do INEM (...). O controlo era efetuado por viatura e intervenção a intervenção, com a deslocação dos elementos da logística ao local, através da entrega das viaturas nas oficinas definidas, no caso das viaturas tripuladas por trabalhadores do INEM, ou para aprovação da intervenção e respetivo orçamento, no caso da estimativa ser superior a mil euros, conforme deliberado pelo Conselho Diretivo, nas viaturas atribuídas aos corpos de bombeiros que são PEM – Postos de emergência médica. A estrutura do GLO- Gabinete de Logística e Operações é composta pelo responsável e pelas logísticas regionais que grande parte das suas competências/ocupações são desenvolvidas no controlo da gestão oficial da frota do INEM, IP. Após a execução da verificação física eram verificados os respetivos débitos, conforme documentação suporte anexa à cópia das faturas. O fornecedor procedeu à faturação com algum atraso fazendo o serviço responsável, o GLO, a confirmação de todas as faturas antes de qualquer tratamento além da sua receção e conferência».



Tribunal de Contas

funcional do GLO - Gabinete de Logística e Operações, situação que se pretende alterar logo que seja possível uma reestruturação orgânica, visando um controlo mais centralizado”.

- As informações prestadas nos ofícios do INEM acima identificados correspondem no essencial, ao enquadramento jurídico do GLO na estrutura orgânica do INEM (conforme se expôs no n.º 2 do capítulo I deste relatório) e à metodologia utilizada pelo mesmo no que respeita à gestão oficial da frota do INEM, descrita no relatório de auditoria interna realizado àquele Gabinete, em setembro de 2013, a pedido do Conselho Diretivo do INEM,²³ «(...) por se terem verificado alterações significativas relativas às faturas da gestão oficial da frota cuja prestação de serviços e respetiva faturação assenta num processo partilhado em termos de responsabilidade entre o INEM, FINLOG e PT PRO».
- Esse processo de partilha, esquematicamente, apresentava-se da seguinte forma:

Pedido de reparação	INEM efetua pedido de reparação junto da FINLOG
Pedido de orçamento	FINLOG solicita orçamento junto da oficina mais próxima e disponível
Análise de orçamento	FINLOG recebe orçamento da oficina e toma decisão sobre reparação (ou encaminha para INEM caso orçamento > 3.500 € ²⁴)
Emissão ordem de reparação	FINLOG e INEM tomam decisão sobre reparação. Envio de ordem de reparação para oficina.
Confirmação de reparação	Oficina repara viatura. Após reparação comunicação da mesma à FINLOG /condutor
Validação de reparação	FINLOG informa oficina de que esta pode emitir fatura do serviço prestado
Conferência fatura Finlog	Fatura conferida pela FINLOG
Emissão de fatura FINLOG	FINLOG emite fatura à PT PRO
Emissão fatura-PT PRO	PT PRO emite fatura ao INEM após validação de serviços e valores
Conferência Pagamento- INEM	INEM procede à conferência de faturas e ao respetivo pagamento junto da PT PRO

²³ A auditoria tinha como objetivos, «Efetuar uma síntese dos pontos fortes e dos pontos fracos da gestão oficial da frota do INEM analisando a sua metodologia e procedimentos, nomeadamente, o controlo da faturação. Propor ações de melhoria decorrentes da análise das ameaças/riscos/problemas identificados».

²⁴ “No que respeita aos limites de autorização da despesa com veículos existe um contrato que define: - Nos veículos de emergência, as intervenções com valores até 3.500 € são geridas diretamente pela FINLOG. Acima deste valor carecem de autorização pelo INEM. - Nos veículos de serviço, as intervenções com valores até 1.500 €/veículo são geridas diretamente pela FINLOG. Acima deste valor carecem de autorização pelo INEM”.



Tribunal de Contas

Na sequência da análise efetuada ao processo acima descrito foram identificados os seguintes pontos fracos e formuladas as seguintes recomendações:

PONTOS FRACOS	RECOMENDAÇÕES
<i>Não utilização de canal único para entrada de pedidos</i>	<i>Sistema CODU do INEM comunica com sistema de gestão de pedidos do prestador de serviços para todos os pedidos com necessidade de intervenção de oficina</i>
<i>Ausência de regras/instruções claras para os condutores (e.g: encaminhamento de viaturas para oficinas sem respeitar procedimentos)</i>	<ul style="list-style-type: none">> <i>Elaborar um Manual do condutor com regras e procedimentos a adotar aquando da necessidade de uma intervenção na viatura</i>> <i>Dinamizar ações de formação e-Learning que divulgue os novos procedimentos de forma massiva e eficiente por todos os condutores</i>> <i>Efetuar campanhas de sensibilização junto dos condutores do INEM no âmbito de novos procedimentos a adotar</i>
<i>Delegação de competências na FINLOG para aprovação de reparações até um limite de 3.500 € (valor elevado)</i>	<i>O valor limite de orçamento a partir do qual será solicitada aprovação de orçamento deverá ser revisto (e.g. passar para 1.500 €)</i>
<i>Número de horas de mão de obra alocada à reparação da viatura sem validação num sistema de orçamentação (possibilidade de sobreposição de tempos/tempos duplicados na contabilização para orçamento)</i>	<i>Valor de peças e respetiva mão-de-obra associada à reparação calculada de forma automática e com base em preços de fábrica, através de software/aplicação de gestão da manutenção de frota que permita a automatização/otimização dos custos de manutenção</i>
<i>Inexistência de controlo das datas de saída das viaturas das oficinas</i>	<i>Controlar datas de saídas das viaturas das oficinas controlando, também, datas de imobilizações de viaturas com comunicação imediata ao INEM</i>
<i>Faturação emitida com "delay" elevado após a prestação do serviço</i>	<i>Emissão da faturação no máximo até ao mês seguinte à prestação efetiva do serviço</i>
<i>Existência de um processo de gestão oficial não convenientemente documentado e com várias bases de dados de registos não integradas.</i>	<ul style="list-style-type: none">> <i>Elaborar proposta de processo documentado</i>> <i>Criar registo automático integrador de informação operacional e informação financeira relacionada com os veículos</i>> <i>Elaborar relatório <u>mensal</u> com base na informação anterior (registos operacionais e financeiros)</i>

No referido relatório de auditoria interna (pág. 9), constavam ainda outras recomendações relativas às fases do processo de gestão oficial da frota, tal como se encontram descritas no quadro supra, deste relatório.

- O INEM no ofício n.º 6124, de 14 de setembro de 2015, informou ainda que o orçamento para 2013 foi elaborado em 18.07.2012, portanto, em data anterior à



do relatório de auditoria interna, pelo que, não só ainda não podia acolher as recomendações aí formuladas, como por outro lado, foi necessário observar na elaboração do orçamento de 2013, as contingências orçamentais decorrentes das regras instituídas pelo Ministério das Finanças, nos termos das quais não eram permitidos quaisquer aumentos face aos períodos homólogos, exigindo sim reduções, e verificando-se a aplicação de cativos às verbas aprovadas. Aliás, a este respeito, referiu também o INEM: «*A abertura do procedimento de gestão oficial para 2013 teve subjacente o parecer prévio do membro do governo responsável na área das finanças, previsto no artigo 22.º da Lei 55-A/2010, de 31 de dezembro o qual obrigou a uma redução remuneratória, face ao ano anterior, de 10%, (...) não tendo sido possível adaptar o valor às necessidades resultantes do aumento dos acionamentos que se vinha a verificar*».

III – NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS

Atenta a sua natureza jurídica (vide ponto 2 do Capítulo I), o INEM insere-se no conceito de entidade adjudicante tal como se encontra estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, do CCP.

Efetivamente, as entidades que constam do n.º 1 do artigo 2.º do CCP, correspondem, fundamentalmente, aos organismos que integram a administração direta, indireta e autónoma, ou seja, pessoas coletivas de direito público, a saber: o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os institutos públicos, as fundações públicas e as associações públicas.

Em consonância com o disposto no artigo 1.º, n.º 2, do CCP, todos os contratos “*independentemente da sua designação e natureza*”, celebrados por entidades adjudicantes, são considerados contratos públicos, aplicando-se-lhes, portanto, o regime jurídico constante daquele Código (cfr. n.º 1 da norma citada).

Significa isto que os contratos de prestação de serviços (como é o caso das contratações em apreço) que o INEM pretenda celebrar devem obedecer às regras previstas no CCP, desde logo, no que respeita ao processo de formação contratual, em conformidade com o estatuído na sua parte II.

Tratando-se de um serviço pertencente ao setor público administrativo, o INEM inseria-se no âmbito de aplicação da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (Lei do Enquadramento Orçamental, em vigor à data das contratações), estando por isso obrigada a respeitar as



regras aí estatuídas relativas ao cabimento e ao compromisso orçamental constantes das alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º, nas quais se referia que «*Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei(...)*» e, ainda, que «*Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa*²⁵».

Para além da LEO, o INEM está igualmente obrigado a observar toda a restante legislação respeitante à administração financeira do Estado, constante, designadamente, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho²⁶ (RAFE), mormente, o disposto no artigo 22.º, no qual se menciona que “*a autorização de despesas fica sujeita à verificação de conformidade legal [n.º 1, alínea a)] e “regularidade financeira” [n.º 1, alínea b)] entendendo-se por conformidade legal (n.º 2) “a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa”*”.

A decisão de contratar deve ser precedida, no plano contabilístico, do registo dos correspondentes encargos prováveis na respetiva dotação orçamental, como se exige no artigo 13.º da RAFE, bem como no ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 03 de setembro, onde se menciona que «*No decurso da execução orçamental, a utilização das dotações de despesa corresponde a registar as fases de cabimento (ativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa) (...)*».

Em momento prévio ou contemporâneo à outorga do contrato, deverá proceder-se à escrituração dos respetivos compromissos ou encargos assumidos (artigos 10.º, n.º 1, al. c), e 11.º, n.º 1, do RAFE, complementados, em 2012, pelo regime estabelecido,

²⁵ Atualmente esta matéria consta do artigo 52.º, n.ºs 3 e 4 do anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (nova Lei de Enquadramento Orçamental).

²⁶ Entretanto alterado, pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93 de 9 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de maio, pela Lei n.º 10-B/1996, de 23 de março, pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.



Tribunal de Contas

inicialmente, nos artigos 4.º, n.º 4, e 84.º, n.º 2, do Decreto-Lei de execução orçamental de 2012 (Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro) e, posteriormente, na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que regulamentou aquele diploma.

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»*²⁷. 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 encomenda, ou*

²⁷ 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.



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».*

Uma vez celebrado o contrato na sequência da realização do procedimento legalmente adequado e cumpridas as demais formalidades legalmente previstas no CCP, deve o mesmo ser submetido a fiscalização prévia do TdC, em conformidade com o estipulado na al. d) do n.º 1 do artigo 2.º, na al. c) do n.º 1 do artigo 5.º, e na al. b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos das quais estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, *«Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei»*, celebrados pelos serviços do Estado.

Por sua vez, dispõe o artigo 48.º do citado diploma legal, *«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»*²⁸.

Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não podem produzir efeitos financeiros antes da pronúncia deste Tribunal, (cfr. artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC).

Nos termos do n.º 4 da norma citada, caso os referidos atos ou contratos sejam de valor superior a 950.000 €, também não podem produzir quaisquer efeitos materiais, exceto se se verificar alguma das circunstâncias previstas no n.º 5 daquele artigo 45.º.

²⁸ Para o ano de 2012, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, era de 350.000,00 € (artigo 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), valor que se manteve em 2013 (artigo 145º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), em 2014 (artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) e em 2015 (artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro).



IV – APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DAS ADENDAS NOS ARESTOS INCIDENTES SOBRE AS MESMAS.

Relativamente à legalidade das adendas em apreço e atendendo ao enquadramento legal invocado e pretendido pelo INEM que qualificou estas alterações como tratando-se de “modificações objetivas” aos contratos, nos termos dos artigos 311.º e seguintes do CCP, considerou o Tribunal (conforme decorre de todos os acórdãos supra citados) que as adendas em análise não se enquadravam no regime legal das modificações objetivas dos contratos previsto nesses artigos, desde logo, porque tal regime só podia ser aplicável a contratos que estivessem ou viessem a estar em execução e não a contratos já executados, cujo prazo de vigência já tinha terminado.

Tal era o caso das adendas a que se reportavam os processos n.ºs 1442 a 1444/2013 e 1517/2013^{29,30}.

De igual forma, entendeu também o Tribunal que não era possível subsumir as adendas em questão no regime dos “serviços a mais”, previsto no artigo 454.º do CCP, uma vez que qualquer uma delas tinha valor superior ao limite constante da alínea c) do n.º 2 da norma citada (40% do preço contratual) pelo que devia ser observado o disposto no n.º 5 do artigo 454.º, que exige a celebração de um novo contrato precedido do procedimento pré-contratual legalmente adequado em função do valor respetivo³¹.

Em síntese, concluiu o Tribunal que relativamente às presentes adendas “*Não houve observância de quaisquer regras procedimentais*” (nem mesmo as relativas ao ajuste direto, não obstante tal procedimento não ser legalmente admissível considerando o valor das adendas). “*Houve uma mera prestação de serviços direta, sem qualquer procedimento. As faturas e consequentes adendas surgem como forma de enquadrar factos consumados (...). Houve verdadeiramente inobservância do disposto no CCP na sua Parte II. Ora, tal situação só é admitida para os contratos previstos no seu artigo 5.º que obviamente não podia suportar os presentes*”.³²

²⁹ Ainda que assim não fosse, haveria que analisar se os fundamentos invocados pelo INEM para justificar a modificação objetiva dos contratos se enquadravam no disposto nas alíneas do artigo 312.º do CCP e respeitavam os limites constantes do artigo 313.º.

³⁰ Já relativamente à adenda registada nesta Direção-Geral com o n.º 1605/2013, a situação era diferente, uma vez que o contrato que a mesma visava alterar ainda se encontrava vigente.

³¹ O que significa que, face ao respetivo valor todas estas adendas exigiriam a realização de concurso público com publicitação no JOUE, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

³² Acórdão n.º 33/2013.



Tribunal de Contas

Quanto à produção de efeitos retroativos das adendas em questão, concluiu também o Tribunal que a mesma era ilegal.

Disponha o artigo 287.º, n.º 1, do CCP em vigor à data da prática dos factos³³, que «*A plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação, de visto, ou de outros atos integrativos da eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de ato administrativo que eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objeto passível de ato administrativo*».

Por seu turno, o n.º 2 da norma citada enumerava as situações em que era legalmente admissível atribuir eficácia retroativa aos contratos «*(...) 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 de formação do contrato*».

Como decorria das normas citadas e resultava da jurisprudência anterior deste Tribunal relativa à temática da retroatividade contratual³⁴, para que fosse possível atribuir eficácia retroativa a um contrato, ainda antes de se averiguar da existência dos requisitos constantes do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, era necessário que existisse um contrato válido e eficaz.

Ora, não sendo aceitável o enquadramento das adendas em apreço no regime legal relativo às modificações objetivas dos contratos e tendo-se concluído pela inexistência de qualquer procedimento pré-contratual prévio à respetiva celebração, falhava desde logo, esse pressuposto essencial. De facto, nos processos 1442 a 1444 e 1517/2013, tratava-se de uma mera regularização de dívidas contraídas nos períodos de vigência de contratos entretanto caducados, não tendo havido nenhuma nova contratação que suportasse juridicamente essa regularização.

Note-se que, apesar de a situação do processo n.º 1605/2013, ser distinta dos demais, atento o facto de o contrato modificado, ser válido e ainda se encontrar em curso, em

³³ Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo Código de Procedimento Administrativo.

³⁴ Nomeadamente o Acórdão da 1.ªS/PL n.º 14/2009, de 31 de maio, onde se refere: «*(...) sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.*»



Tribunal de Contas

todo o caso face ao disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC³⁵, a adenda, considerando o respetivo valor – 1.311.872,66 € - não podia produzir qualquer efeito antes do visto, pelo que, quanto mais não fosse, por essa via lhe estava vedada qualquer hipótese de atribuição de efeitos retroativos.

As ilegalidades acima apontadas e que se observaram nas adendas em análise condicionaram também o cumprimento das normas financeiras relativas à assunção de despesas, quer as previstas na RAFE, quer na Lei de Enquadramento Orçamental, quer as constantes da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (e legislação complementar), conforme melhor especificado no capítulo III supra. De facto, apesar de nas adendas terem sido prestadas informações de cabimento e de compromisso, a questão é que as mesmas foram prestadas em momento posterior aos factos que originaram a assunção e a realização da despesa, o que desvirtuou a razão que conduziu à elaboração daquelas normas.

V - ILEGALIDADES/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

Considerando os factos descritos e a apreciação efetuada pelo TdC sobre os mesmos, resumidamente, afigura-se de salientar os seguintes aspetos:

- a)** As cinco adendas contratuais, a que corresponderam os processos registados na Direção-Geral do Tribunal de Contas, com os números 1442 a 1444/2013, 1605/2013 e 1517/2013, submetidas à fiscalização prévia deste Tribunal, cujo objetivo era unicamente o de alterar as cláusulas iniciais respeitantes ao valor a pagar pela prestação de serviços relativa à gestão oficial da frota do INEM, no sentido do respetivo aumento, foram celebradas em setembro e outubro de 2013, datas em que os contratos que as adendas visavam alterar já se encontravam extintos (com exceção do processo 1605/2013).
- b)** O INEM qualificou estas alterações como tratando-se de “modificações objetivas” aos contratos nos termos dos artigos 311.º e seguintes do CCP.
- c)** O Tribunal desconsiderou esta qualificação, uma vez que a mesma só poderia ser, eventualmente, aplicável desde que os contratos que se pretendia “modificar” estivessem em vigor, o que não era o caso, porquanto os mesmos já

³⁵ Alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que entrou em vigor em 17.12.2011.



tinham caducado por se ter verificado o termo do prazo neles estabelecido. Por outro lado, também não era aplicável o regime jurídico dos “serviços a mais”, uma vez que os aumentos de valor contratual introduzidos pelas adendas ultrapassavam a percentagem legalmente admissível para tal.

d) Não sendo juridicamente aceitável a qualificação das adendas como “modificações objetivas” aos contratos, entendeu o Tribunal que a prestação de serviços que as mesmas visavam titular, ocorreu sem qualquer procedimento pré-contratual, em violação do disposto na parte II do CCP.

e) Quanto às razões de facto que conduziram ao aumento dos valores inicialmente contratados e, portanto, à celebração das adendas, referiu o INEM, sempre que questionado sobre a matéria, que, por um lado, só foi possível determinar o valor exato da prestação de serviços a que se referiam os diferentes processos quando, finalmente, foram recebidas as últimas faturas emitidas pelo adjudicatário, sendo que houve um grande desfasamento temporal entre a prestação dos serviços correspondentes a essas faturas e a emissão das mesmas.

Por outro lado, a diferença verificada entre os montantes inicialmente contratualizados e aqueles que, a final, foram apurados e constavam das adendas, terá ficado a dever-se ao facto de que *«aquando da abertura do procedimento anual de gestão oficial para 2013 o custo com o serviço foi estimado tendo por base o histórico de intervenções nos anos anteriores (...)»*, sendo que esse pressuposto se revelou inválido, uma vez que era a primeira vez que os contratos abrangiam toda a frota do INEM, a qual, além de envelhecida, apresenta um desgaste acrescido, fruto de um acréscimo de cerca de 41% nos acionamentos dos meios de emergência no período decorrente entre 2011 e 2013.

Note-se que, em sede de fiscalização concomitante³⁶ o INEM, quando confrontado com a questão, colocou o acento tónico da variação entre os valores inicialmente estimados e os efetivamente verificados, nas contingências

³⁶ No n.º 5 do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 13486, de 22/07/2015, *«Considerando que, de acordo com o indicado no relatório de auditoria interna realizada no Gabinete de Logística e Operações, em setembro de 2013, entre 2011 e 2013 se registou um aumento de 41% no acionamento dos meios de emergência médica, com o consequente aumento da necessidade de manutenção e reparação dos veículos e respetivos custos de serviços de gestão oficial, por que razão, não obstante este facto, aquando da abertura do procedimento anual de gestão oficial para 2013 o custo com o serviço foi estimado tendo por base o histórico de intervenções nos anos anteriores, o qual já se sabia estar desatualizado»*.



orçamentais subjacentes à elaboração do orçamento para 2013, que não possibilitaram “*adaptar o valor às necessidades resultantes do aumento dos acionamentos que se vinha a verificar*”.

A factualidade apurada indicia a prática de várias infrações financeiras, nomeadamente, as constantes das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

- a)** O facto de os serviços que constituíam o objeto de cada uma das adendas em análise, terem sido considerados serviços novos e terem sido executados sem prévia realização do procedimento concursal devido no caso, o qual, face ao valor em causa (6.546.091,36 €)³⁷, deveria ter sido o concurso público com publicidade no JOUE [(artigo 20.º, n.º 1, al. b), do CCP], é suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;
- b)** No que respeita às informações de cabimento e de compromisso, observou-se na presente situação (vide n.ºs 1.9 e 2.4 do capítulo II) que as mesmas eram contemporâneas à celebração das adendas, mas posteriores à real assunção da despesa, que se iniciou com a prestação efetiva dos serviços no decurso da execução dos contratos, embora faturada posteriormente à respetiva caducidade³⁸. Houve, por isso, violação das regras relativas ao cabimento e ao compromisso orçamental constantes das alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da LEO, do artigo 13.º e das alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 22.º do RAFE, bem como o incumprimento das regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, constantes da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, o que constitui infração financeira, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se trata de violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas.

³⁷ Valor total da soma de todas as adendas, mas ainda que se considere cada uma delas individualmente, o procedimento pré-contratual seria o mesmo, ou seja, concurso público internacional.

³⁸ Conforme se refere no Acórdão n.º 33/2013, «*Foram prestadas informações de cabimento e de compromisso, mas a partir da apresentação das faturas. Mas a despesa foi originada antes. A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e o n.º 1 do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental estabelecem que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental. Obviamente que a cabimentação e o compromisso orçamental têm de ser feitos antes da realização da despesa (...).*

O mesmo se diga quanto ao registo do compromisso e à verificação da existência de fundos disponíveis para assunção do mesmo (...). Ora, nos presentes casos, não há notícia de ter havido ação formal da entidade competente no INEM a partir da qual se consideraram assumidos os compromissos, relativos a novos serviços que se refletiram em novas faturas que deram origem às adendas (...). Tal emissão de número não ocorreu, nos presentes processos, no momento legalmente fixado».



Saliente-se que o artigo 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 22/2015, de 17 de março, comina expressamente com responsabilidade financeira (entre outras), sancionatória e ou reintegratória, a assunção, por parte dos titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade, de compromissos em violação do previsto naquele diploma legal.

- c) Relativamente à adenda a que se reporta o processo n.º 1605/2013, conforme acima se referiu no capítulo IV, a mesma, nos termos do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, devido ao facto de ser de valor superior a 950.000 €, não podia legalmente produzir qualquer efeito, material ou financeiro, antes do visto do TdC. Constatou-se, porém, que tal não aconteceu, pois que, não obstante a informação prestada pelo INEM no ofício 6124, de 14 de setembro de 2015, no sentido de que as faturas relativas aos “serviços a mais” prestados no período a que se refere o contrato aditado (12 de abril a 31 de dezembro de 2013) não se encontravam pagas, a prestação de serviços para além daqueles cujo valor se encontrava estimado contratualmente, constitui em si mesma, a produção de um efeito proibido pela norma citada.

A violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, à data da prática dos factos, constituía infração financeira prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, que cominava com responsabilidade financeira sancionatória a execução de contratos “(...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”.³⁹

A responsabilidade financeira 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, al. a), da LOPTC.

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

³⁹ A redação da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC foi, entretanto, alterada por efeito da Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

Nos termos das disposições citadas, cada uma das multas a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC⁴⁰ (2.550 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €).

VI - IDENTIFICAÇÃO DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Conforme se referiu no ponto 2 do Capítulo I, a propósito do enquadramento jurídico do INEM, este Instituto dispõe de um Conselho Diretivo composto por um presidente e um vogal ao qual estão cometidas as competências elencadas nas diversas alíneas do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro, ressalvando-se, porém, outras (competências) que lhe sejam conferidas por lei ou por delegação.

Para além da respetiva Lei Orgânica e Estatutos, o INEM, enquanto instituto público, encontra-se também subordinado à disciplina jurídica constante da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei quadro dos Institutos Públicos)⁴¹.

Nos termos do artigo 18.º do diploma supra citado, *“O Conselho Diretivo é o órgão responsável pela definição da atuação dos institutos, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a lei e com as orientações governamentais”*.

E no que respeita às respetivas competências, estipula o artigo 21.º, n.º 1, *“Compete ao Conselho Diretivo, no âmbito da orientação e gestão do instituto: a) Dirigir a respetiva atividade; b) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e assegurar a respetiva execução; c) Acompanhar e avaliar sistematicamente a atividade desenvolvida, designadamente responsabilizando os diferentes serviços pela utilização dos meios postos à sua disposição e pelos resultados atingidos (...)”*

⁴⁰ 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.

⁴¹ Alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, 105/2007, de 3 de abril, 40/2011, de 22 de março, 5/2012, de 17 de janeiro e pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril.



Tribunal de Contas

De acordo com a informação prestada pelo INEM no ofício n.º 6124 de 14 de setembro de 2015, já várias vezes citado ao longo deste relato, *“O documento de gestão onde se identificam os meios operacionais necessários para a atividade (gestão oficial da frota) é o plano de atividades, que por sua vez suporta a elaboração da proposta de orçamento, os quais são aprovados pelo Conselho Diretivo do INEM, assim como, a decisão de contratar e autorização da despesa (...)”*.

Em conformidade com os estatutos do INEM [artigo 9.º, alínea b)] é ao Gabinete de Logística e Operações que cabe *“Gerir a frota do INEM, I.P., garantindo a respetiva operacionalidade, substituição, avaliação e alienação, e manter atualizado um sistema de informação relativo à utilização das viaturas do INEM, I.P.”*

Este facto foi confirmado no n.º 4 do ofício do INEM n.º 3763, de 01.06.2015, sendo de salientar que aí se referia expressamente que *“No INEM, I.P., é da competência do dirigente do GLO - Gabinete de Logística e Operações o acompanhamento, fiscalização das reparações e execução dos contratos relativos à gestão oficial da frota do INEM (...)”*.

Ora, considerando a situação em análise na qual se verificou um desvio entre as verbas inicialmente contratadas e os valores finais constantes das adendas, observando-se ainda que a faturação relativa aos serviços prestados foi entregue e confirmada, não apenas em prazos muito para além dos prazos de vigência dos respetivos contratos, como também em contradição ao estipulado nos mesmos, nos quais se mencionava que *“a entidade prestadora deve apresentar uma única fatura mensalmente”*, concluiu-se que o acompanhamento e fiscalização da gestão oficial da frota do INEM, não se afigurou eficaz na prossecução desse objetivo, eventualmente, por dificuldades de funcionamento do próprio Gabinete de Logística e Operações, as quais, no entanto, a existirem, não se encontravam documentadas no processo, uma vez que do mesmo não constava qualquer informação daquele Gabinete dirigido ao órgão dirigente do INEM, relatando essas eventuais dificuldades e alertando para a derrapagem entre os valores contratuais e o incumprimento das normas contratuais acima referidas.

Como o próprio INEM reconhecia, o acompanhamento e fiscalização da gestão oficial da frota era competência do GLO e do respetivo dirigente (Coordenador de Gabinete), cargo



Tribunal de Contas

que à época (2012/2013) era exercido, em regime de substituição, pelo Eng.º João Paulo Canhão.

Não obstante a competência específica do GLO nesta matéria, a verdade é que, conforme acima se referiu, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei-quadro dos Institutos Públicos, compete também aos respetivos Conselhos Diretivos *“Acompanhar e avaliar sistematicamente a atividade desenvolvida, designadamente responsabilizando os diferentes serviços pela utilização dos meios postos à sua disposição e pelos resultados atingidos”*.

Acontece, porém, que também a este respeito não havia notícia no processo de que alguma vez no decurso do período em que se desenrolou esta prestação de serviços, o Conselho Diretivo do INEM, tivesse solicitado informação ao GLO, ou a qualquer outro departamento daquele instituto, acerca da forma como a mesma se estava a processar e, em particular, acerca da respetiva conformidade com a lei e as cláusulas contratuais, como era seu dever face ao disposto na norma supracitada.

Assim, ao ser confrontado com a necessidade de pagar a prestação de serviços que excedia os valores fixados contratualmente, em função de faturas apresentadas vários meses após a prestação desses mesmos serviços, já sem qualquer enquadramento contratual, uma vez que os contratos pretensamente aditados, tinham caducado pelo decurso do prazo neles estipulado, aprovou as referidas adendas em reunião de 23.08.2013 (Processos n.ºs 1442 a 1444/2013), 19.09.2013 (Processo n.º 1517/2013) e 09.10.2013 (Processo n.º 1605/2013).

À data da elaboração do orçamento para 2013 e da aprovação das adendas, o Conselho Diretivo do INEM, era composto por: Miguel Rego da Costa Soares de Oliveira (Presidente)⁴² e Júlio Paulo Candeias Pedro (Vogal).

Resumindo, em termos de imputação de responsabilidade financeira sancionatória pela prática das infrações financeiras enunciadas no capítulo V deste relatório, consideraram-se responsáveis o Coordenador do Gabinete de Logística e Operações do INEM, no período de 2012 e 2013, João Paulo Canhão, considerando que, legalmente, lhe estava incumbido

⁴² De 01.01.2013 a 13.10.2013.



Tribunal de Contas

e ao respetivo departamento, o acompanhamento e fiscalização da gestão oficial da frota do INEM, objetivo que, manifestamente, não foi alcançado, uma vez que resultou na derrapagem dos valores previamente fixados e na celebração das adendas que foram consideradas ilegais pelo Tribunal de Contas, pelos fundamentos expostos e reiterados nos acórdãos de recusa e nos acórdãos que negaram provimento aos respetivos recursos.

De igual forma, também o Presidente e o Vogal do Conselho Diretivo daquele Instituto que aprovaram a celebração das adendas em apreço, Miguel Rego da Costa Soares de Oliveira e Júlio Paulo Candeias Pedro, foram considerados responsáveis pelas infrações acima identificadas, porquanto, desde a elaboração do orçamento para 2012, que era sabido que a verba orçamentada para aquela prestação de serviços não correspondia às necessidades efetivas, dado o incremento verificado nos acionamentos dos meios de urgência médica com o correspondente aumento no desgaste do material destinado a essa finalidade, situação que culminou na celebração das adendas ilegais.

Acresce que, como atrás se referiu, não existia no processo nenhum indício de que o Conselho Diretivo do INEM, enquanto órgão dirigente da instituição e em cumprimento das competências legalmente atribuídas, tivesse desenvolvido qualquer ação, internamente, no sentido de acompanhar o procedimento em análise e o cumprimento do estabelecido contratualmente e, externamente, reportando à tutela as insuficiências orçamentais impeditivas da prossecução das respetivas atribuições.

Esta responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada nos termos do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, caso se verifiquem os condicionalismos aí indicados.

VII - ALEGAÇÕES APRESENTADAS E RESPETIVA APRECIÇÃO

Nos termos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC, foram notificados para se pronunciarem sobre o conteúdo do relato, para além dos indiciados responsáveis identificados no capítulo supra, também o Presidente do Conselho Diretivo do INEM, Luís Alberto Rodrigues Alves Meira.

Rececionadas as respostas apresentadas no exercício do direito de contraditório, verificou-se, não só que todos os notificados se pronunciaram, como ainda que as alegações aduzidas por Miguel Rego Costa Soares de Oliveira e Júlio Paulo Candeias Pedro, tinham idêntico conteúdo.



Tribunal de Contas

Em síntese alegam estes dois responsáveis que durante o ano de 2012 ocorreu uma alteração na estrutura orgânica e dirigente do INEM que se traduziu, por um lado, numa reorganização dos respetivos serviços, criação de uma nova atribuição para o Instituto, relacionada com a formação em emergência médica⁴³ e simultaneamente uma redução de cargos dirigentes de 29%, incluindo o próprio Conselho Diretivo que de 3 passou para 2 membros, *“representando esta alteração um “corte” significativo de capacidade de resposta desse mesmo Conselho Diretivo, de acréscimo significativo de trabalho e responsabilidades para os dois membros restantes e de uma redistribuição de áreas ou pelouros anteriormente sob a supervisão do elemento então eliminado”*.

Paralelamente, no segundo semestre de 2012, com a entrada em funcionamento de um novo sistema de triagem, TETRICOSY⁴⁴ (ação recomendada no relatório de auditoria de resultados realizada pelo TdC ao INEM em 2010), verificou-se um aumento do acionamento de meios que *“(...) era imprevisível no final de 2011, e mesmo no início de 2012, não tendo sido por isso prevista na elaboração do orçamento do INEM para 2012, em agosto de 2011. (...) Deste aumento de acionamentos resultou um aumento do valor de Transferências para Terceiros (...) e, com especial relevância para o caso em apreço, de desgaste e de sinistralidade das viaturas de emergência”*.

No que respeita à questão dos constrangimentos orçamentais mencionada ao longo deste relatório e em particular no capítulo VI, referem, estes responsáveis que, *“O Conselho Diretivo sempre deu conta das necessidades orçamentais ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças, cumprindo as orientações restritivas em matéria de regras de elaboração da proposta de Orçamento de Estado, que eram absolutamente incontornáveis e estanques (o INEM foi dos poucos organismos do Ministério da Saúde sujeito a 15% de cativos por não ser integrante do SNS). (...)”*.

Considera-se que não pode ser considerada a omissão do Conselho Diretivo de comunicação ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças, desta situação, já que os mesmos autorizaram os pedidos de alteração orçamental e libertação de Saldo de Gerência, que permitiram cabimentar e comprometer os montantes destas adendas. Nestes pedidos de autorização, foram comunicados superiormente e fundamentados nos constrangimentos orçamentais do INEM, bem como a realidade do crescimento da

⁴³ Definir, coordenar e certificar a formação em emergência médica dos elementos do SIEM, incluindo dos estabelecimentos, instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde.

⁴⁴ Telephonic Triage and Counseling System, que se traduz num novo procedimento de triagem médica, criando e implementando algoritmos médicos de apoio à decisão.



Tribunal de Contas

atividade e alargamento da rede de Emergência, também esta autorizada em Plano de Atividades e Plano de Abertura de Meios de Emergência aprovados pelo Ministério da Saúde (...).”

Os alegantes argumentam, ainda, que sempre cumpriram o princípio da legalidade, embora conscientes de que, por vezes, as dificuldades orçamentais e a garantia do cumprimento da missão do INEM de salvar vidas, poderiam colocar em risco o cumprimento rigoroso daquele princípio, sobretudo, “(...) no “pico” de uma profunda crise financeira e económica que assolou o país e, em particular, as Instituições e Organismos do Estado que se depararam, como nunca até então, com constrangimentos e dificuldades inimagináveis e, talvez, absolutamente inaceitáveis” e que “(...) a submissão da despesa sob a forma de Adendas Contratuais, já antes teria sido realizada pelo INEM, tendo tido acolhimento pelo Tribunal de Contas, em sede de parecer prévio, razão pela qual (...) foi considerada (...) adequada (...)”

E terminam referindo:

«Considera-se assim que não obstante as presentes ilegalidades evocadas decorrentes dos atos administrativos do Conselho Diretivo, que aceitamos como provadas, e que resultam nas sanções financeiras associadas, poderá o presente Tribunal, em face do anteriormente exposto, avaliar da negligência dos atos e considerar um condicionalismo que poderá relevar a responsabilidade financeira.

Nos termos atrás expostos considero ser de relevar a responsabilidade financeira nos termos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC.

Considerando a eventual decisão desse Tribunal de Contas, que não é passível de ser relevada esta responsabilidade de acordo com os condicionalismos atrás apresentados, pretendo, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º, conjugado com o preceituado no n.º 3 do artigo 65.º da LOPTC, proceder ao pagamento da multa pelo valor mínimo».

De igual modo, também o atual Presidente do Conselho Diretivo do INEM, vem solicitar a relevação da eventual responsabilidade financeira dos visados identificados no relato, nos termos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, invocando para tal os seguintes argumentos:



Tribunal de Contas

«(...) o constrangimento orçamental por aplicação de cativações e a obrigação da aplicação da redução remuneratória foram do conhecimento da Tutela e do Ministério das Finanças, o que veio a originar a aprovação de utilização de saldos de gerência de anos anteriores, de cerca de 16 M€ e 20M€ em 2012 e 2013, respetivamente, dos quais, foram para reforço da rubrica conservação de bens, onde é registada a despesa com a gestão de frota, 0,5M€ em 2012 e 1,2M€ em 2013.

As contingências orçamentais resultam das diretrizes emanadas para a elaboração da proposta de orçamento e não das disponibilidades do Instituto. Estas ficam acentuadas com a aplicação de cativos, que naqueles anos ascenderam a 3,5M€ e 4,3 M€. Uma vez que, o INEM, I.P. sendo um organismo tutelado pelo Ministério da Saúde, apesar de todas as exigências resultantes da sua missão, que obriga a uma resposta permanente 24 horas dia, 7 dias por semana, não fica dispensado das cativações, como os restantes organismos do SNS.

Além destes condicionantes, a obrigação da obtenção de parecer prévio de acordo com o artigo 22.º da Lei 55-A/2010 de 31 de dezembro, regulamentada pela Portaria n.º 4-A/2011 de 3 de janeiro, muitas vezes feito com bastante antecedência (cerca de 3 meses antes do início do procedimento) só sendo obtido 5 a 6 meses depois, conjugados com os constrangimentos orçamentais impostos, só posteriormente sanados com a libertação de saldos de gerência de anos anteriores, os prazos decorridos na obtenção de pareceres prévios e vistos, obrigam a contratos parcelares de curta duração com maior possibilidade de vir a necessitar de adenda, e a ajustes diretos de curta duração até à obtenção das respetivas autorizações.

(...).».

O INEM reitera, ainda, a dispersão da frota por todo o país, bem como o seu “enorme” envelhecimento e a necessidade de “um tempo mínimo de inoperacionalidade”, para não afetar a resposta do socorro.

Informa também, que, desde então até ao presente, tem vindo a registar-se um reforço e uma melhoria no controlo da gestão da frota, “(...) passando o controlo a efetuar-se na fase da aprovação do orçamento de cada intervenção evitando que o fornecedor apresente a fatura dos serviços efetuados com uma grande dilação temporal (...)”.



Tribunal de Contas

Do relato foi também notificado, João Paulo Ferreira Branco Canhão, na sua qualidade de Coordenador do Gabinete de Logística e Operações, à data da prática dos factos ilícitos.

Em resposta, vem este indiciado responsável esclarecer e argumentar o seguinte:

“(...) ser esta a primeira vez que é chamado a pronunciar-se sobre esta questão, porquanto nunca lhe foram solicitadas quaisquer informações por nenhum elemento, dirigente ou não, do INEM no âmbito dos diversos processos de que tomou agora conhecimento (...).

O signatário exerceu as funções de Coordenador do Gabinete de Logística e Operações, para que foi nomeado em maio de 2012. Esta nova estrutura passou a exercer competências relativamente à gestão de frota em todo o território nacional continental – o que não sucedia anteriormente à alteração orgânica ocorrida na sequência da aprovação e entrada em vigor do novo estatuto jurídico do INEM.

Daí resulta que, como é evidente, era totalmente impossível proceder a uma mera extrapolação da gestão de frota existente até então, designadamente porque entrou em funcionamento o sistema de triagem TETRICOSY – TELEphonic TRIage and COounseling System, que se traduziu num novo sistema de triagem médica, criando e implementando algoritmos médicos de apoio à decisão, do qual veio a resultar um impacto exponencial do número de acionamentos. Por outro lado, a evolução dos meios e o reajuste dos algoritmos do sistema de triagem – relativamente aos quais o Gabinete de Logística e Operações nada tem que ver, sendo mero destinatário do impacto dessas decisões – tornaram imprevisível o impacto na frota de veículos do INEM.

Daqui resultou que o grande mérito do Gabinete de Logística e Operações, em fase de criação e organização, foi o de fazer face às necessidades diárias que se incrementaram ao longo de 2012, com o objetivo primordial de não deixar que a frota dos veículos de emergência do INEM ficasse com níveis de inoperacionalidade críticos, de forma a colocar em causa a missão do INEM que é a de salvar vidas humanas.

Não decorre de quanto se afirma que o signatário entenda não dever cumprir as normas aplicáveis em matéria de contratação e autorização de despesas.

Todavia, a verdade é que essas não eram competências suas.



Tribunal de Contas

Ao Coordenador do Gabinete de Logística e Operações competia apresentar as definições das necessidades estimadas, dentro do quadro e das orientações recebidas anualmente da DGO para efeitos de dotação orçamental. E, além disso, competia-lhe visar as faturas remetidas pelo prestador dos serviços, sendo certo que visar uma fatura significa, para o coordenador do Gabinete de Logística e Operações, confirmar que os serviços descritos nas faturas foram efetivamente prestados.

O Coordenador do Gabinete de Logística e Operações não tem conhecimento dos procedimentos de autorização de despesas, nem de cabimentos, nem de aprovação de minutas de contratos, nem é informado sequer do respetivo conteúdo – conhecendo essencialmente o que resulta do Caderno de Encargos do procedimento pré-contratual que lhe deu origem.

(...).

Não pode o Tribunal de Contas imputar ao signatário violação de normas relativas à ilegalidade das adendas quando internamente, pelos serviços competentes, lhe era comunicada a existência e legalidade dessas mesmas adendas – o que o signatário não tem competência para apreciar ou discutir, nem isso lhe pode ser imputado no exercício das funções para as quais se encontra contratado.

(...)

Aliás, o ora respondente informa – caso o Tribunal de Contas desconheça – que a última fatura enviada pelo prestador de serviços não foi visada pelo signatário, precisamente por este ter considerado inaceitável que, estando vigentes – tanto quanto tinha sido informado – as adendas, constassem dessas faturas serviços prestados no início do contrato inicial. O signatário desconhece se a referida fatura foi ou não paga, mas sabe que se recusou a visá-la por, de acordo com o seu entendimento sobre a legalidade da faturação e o cuidado e diligência que sempre teve, a mesma ser manifestamente extemporânea.

(...)

Em conclusão, o signatário entende, fundadamente, não ser punível, in casu, pela imputação de violação do artigo 66.º, n.º 1 alínea h) da LOPTC, pelo que os presentes deverão ser arquivados – o que requer.

Subsidiariamente, caso o Tribunal de Contas não venha a assim entender – o que se admite a benefício do raciocínio, e sempre sem conceder – a coima



deverá ser relevada por verificação dos pressupostos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC».

Apreciando o que vem alegado, cabe referir, desde logo, que nos termos dos artigos 61.º, nº 5 e 67.º, n.º 3, a responsabilidade financeira reintegratória e/ou sancionatória só ocorre se a ação for praticada com culpa. Significa isto que a responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, não se bastando com a verificação de um determinado resultado, antes exigindo uma apreciação sobre o ânimo do sujeito da ação relativamente à produção daquele resultado.

O conceito de culpa, abrange quer o dolo nas suas diversas variantes (dolo direto, dolo necessário e dolo eventual) mas também a negligência⁴⁵ a qual, por seu turno, pode ser consciente ou inconsciente⁴⁶.

Em todo o caso, traduzindo um juízo negativo relativamente à conformidade da atuação do sujeito face a um concreto dever jurídico, exige, no mínimo, que o sujeito, não só conhecesse esse dever como, sobretudo, que fosse responsabilidade sua garantir a respetiva observância.

⁴⁵ Relativamente à distinção entre dolo e negligência e respetivas consequências em termos penais, refere o professor Figueiredo Dias, «*O problema da Consciência da Ilícitude em Direito Penal*», 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2009, pág (s). 374 e 119, «*Quanto ao significado para a culpa do dolo e da negligência (...) devemos recordar que o primeiro é expressão de uma atitude pessoal contrária ou indiferente ao dever-ser jurídico-penal, a segunda expressão de uma atitude pessoal descuidada ou leviana perante aquele dever-ser*». E, ainda, «*(...) Quando pois se afirma que dolo e negligência são expressões de uma personalidade respetivamente contrária ou indiferente, ou simplesmente descuidada ou leviana perante as exigências jurídico-penais, não se está a pretender que, enquanto formas de realização típica (o dolo como conhecimento e vontade da realização, a negligência como omissão do cuidado imposto para a evitar), se traduzem automaticamente nas respetivas expressões da personalidade. (...) Explicitamente: para que o agente seja punido a título de dolo – e isso significa para nós, (...): para que haja dolo – não basta que ele tenha realizado o tipo com conhecimento e vontade, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de contrariedade ou indiferença ao direito; como para que ele seja punido a título de negligência não basta que tenha realizado o tipo por omissão da diligência imposta, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de leviandade ou descuido perante as exigências jurídicas*».

⁴⁶ «*Negligência consciente consiste em o agente representar o facto como possível e atuar com violação do dever de cuidado, não se conformando com a realização desse facto. O agente prevê que, em consequência da violação por ele de um dever de cuidado, objetivo e subjetivo, pode verificar-se um resultado, e mesmo assim atua. Embora não se conforme com a realização, prevê o resultado e pratica o ato (...). A negligência inconsciente consiste em o agente violar um dever de cuidado (negligência objetiva) que era capaz de cumprir (negligência subjetiva). Se o agente tinha obrigação de prever e não previu (não representou) que, em consequência de determinada conduta se verificava certo resultado, atuou com negligência inconsciente*». Cfr. Henriques Eiras, Guilhermina Fortes, in “*Dicionário de Direito Penal e Processo Penal*”, 3.ª Edição, Quid Juris, 2010, pág. 504.



Tribunal de Contas

Conforme se pode ler no Acórdão n.º 432/2002, de 22 de outubro, do Tribunal Constitucional, «O princípio da culpa «significa que a pena se funda na culpa do agente pela sua ação ou omissão, isto é, em um juízo de reprovação do agente por não ter agido em conformidade com o dever jurídico, embora tivesse podido conhecê-lo, motivar-se por ele e realizá-lo» (José de Sousa e Brito, «A lei penal na Constituição», in *Estudos sobre a Constituição*, 2º vol., Lisboa, 1978, págs. 199-200). Implica tal princípio que «não há pena sem culpa, excluindo-se a responsabilidade penal objetiva, nem medida da pena que exceda a da culpa» (aut. e ob. cit., pág. 200».

Quanto aos indiciados responsáveis, Miguel Rego Costa Soares de Oliveira e Júlio Candeias Pedro, que à data da aprovação das adendas constituíam o Conselho Diretivo do INEM, como acima se transcreveu, os próprios aceitaram a responsabilidade pelas infrações identificadas.

Resulta, porém, dos factos apurados, agora corroborados e reforçados pelas alegações dos indiciados responsáveis, que a atuação destes dirigentes foi decididamente condicionada por orientações emanadas do Ministério das Finanças, relativas à elaboração do orçamento do Estado para 2013, que se traduziram em constrangimentos orçamentais agravados para o INEM, que viu 15% das suas verbas ficarem cativas, num ano em que simultaneamente se verificou uma alteração no respetivo quadro legislativo, a par da introdução de um novo sistema de triagem, que aumentou o número de ativações, com consequências em termos de uma utilização mais intensiva, logo mais desgastante, da frota do Instituto Nacional de Emergência Médica.

Ora, considerando as circunstâncias e as motivações que estiveram na base da atuação dos indiciados responsáveis, afigura-se, que não sendo aquelas fundamentadoras da exclusão da ilicitude dessa atuação, poderão, em todo o caso, justificar que os atos ilegais foram praticados com negligência.

Consultado o sistema de gestão de entidades, não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, em relação aos indiciados responsáveis, acima identificados.

Ao indiciado responsável, João Paulo Ferreira Branco Canhão, que à data da prática dos factos ilegais, era Coordenador do Gabinete de Logística e Operações, foi imputada



Tribunal de Contas

responsabilidade financeira pela prática das infrações constantes das alíneas l), b) e h)⁴⁷, todas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Invoca aquele dirigente em sede de exercício de contraditório, que o controle sobre aquelas matérias não só não era da sua competência, enquanto coordenador do Gabinete de Logística e Operações, como ainda, que desconhecia a situação de ilegalidade em que as adendas foram sendo executadas, uma vez que, internamente lhe era comunicado pelos “(...) *serviços competentes em sede de aprovisionamento, contratação e autorização de despesas*” o entendimento de que nenhuma irregularidade ou ilegalidade se passava com as adendas em apreço e que, “*ao signatário apenas era solicitado que visasse as faturas confirmando a prestação dos serviços nelas constantes*”.

Se atentarmos no disposto no artigo 9.º dos Estatutos do INEM, aprovados em anexo à Portaria n.º 158/2012, de 22 de maio, no qual se fixaram as competências do Gabinete de Logística e Operações, verificamos que o teor da norma aponta no sentido de que a gestão da frota do INEM, a que aí se faz referência é uma gestão operacional, ligada aos procedimentos descritos no quadro inserto no ponto 3 do capítulo II deste relatório (a este propósito, reveja-se ainda nota de rodapé nº 22), mas da qual ficam excluídos os aspetos jurídicos e contabilísticos, os quais, de acordo com os artigos 11.º e 8.º dos estatutos, devem ser assegurados pelo Gabinete de Gestão de Compras e Contratação Pública e pelo Departamento de Gestão Financeira, respetivamente.

Deste modo, não sendo competência do dirigente em questão o cumprimento das normas que se consideraram violadas, nem constando dos autos qualquer documento ou referência que coloque em dúvida as afirmações e as alegações apresentadas por aquele responsável, não se provando, portanto, que era do seu conhecimento as apontadas ilegalidades relativas à execução das adendas, inexistente o elemento subjetivo (culpa) que permita imputar responsabilidade financeira sancionatória ao Coordenador do Gabinete de Logística e Operações, João Paulo Ferreira Branco Canhão.

⁴⁷ Preterição do procedimento concursal pré-contratual devido em função do valor das adendas celebradas, violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas e produção de efeitos antes do visto, respetivamente.



VIII - Parecer Do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC, e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 16 de setembro de 2016, parecer, no qual se refere:

«(...)

2. *Concordamos com o douto projeto de relatório, sem prejuízo da observação seguinte.*

3. *No que concerne à imputação de responsabilidade ao coordenador do Gabinete de Logística e Operações, João Paulo Ferreira Branco Ganhão, temos para nós que a factualidade apurada para além de excluir o elemento subjetivo, como bem se refere no último parágrafo da pág. 38 do projeto de relatório, com a consequente exclusão do mesmo do elenco dos responsáveis, também não integrará o elemento objetivo da infração, face ao disposto no n.º 4 do artigo 61.º, aplicável ex vi n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC».*

IX – Conclusões

1. O Tribunal de Contas nas sessões de subsecção da 1.ª Secção de 12⁴⁸ e 17⁴⁹ de dezembro de 2013 recusou o visto a cinco adendas a contratos de prestação de serviços celebrados pelo INEM, cujo objeto consistia na gestão oficial da frota daquele Instituto. As adendas tinham unicamente como objetivo aumentar o valor de cada um dos respetivos contratos.
2. As recusas de visto tiveram por fundamento, a inexistência de procedimento pré-contratual em violação do disposto na parte II do Código dos Contratos Públicos; a ilegal retroatividade dos atos em violação do estabelecido no artigo 287.º, n.º 2, do mesmo Código e a assunção de despesas sem registo prévio de cabimento e compromisso, contrariamente ao disposto nos artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho,

⁴⁸ Processos de fiscalização prévia n.ºs 1442 a 1444 e 1605/2013.

⁴⁹ Processo de fiscalização prévia n.º 1517/2013.



Tribunal de Contas

5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

3. Estas decisões de recusa foram confirmadas através dos Acórdãos n.ºs 21/2014, de 28 de outubro – 1.ª S/PL e 07/2015, de 03 de março – 1.ª S/PL, proferidos nos recursos ordinários n.ºs 02 e 03/2014, respetivamente.
4. Havendo indícios do cometimento de infrações suscetíveis de gerar responsabilidade financeira, simultaneamente com as recusas de visto determinou-se o prosseguimento dos processos para apuramento das mesmas.
5. Da factualidade apurada concluiu-se que foram praticadas as infrações financeiras constantes das alíneas b), h)⁵⁰ e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
6. Os responsáveis pela prática das infrações identificadas, foram os membros do Conselho Diretivo em funções à época, Miguel Rego da Costa Soares de Oliveira (Presidente) e Júlio Paulo Candeias Pedro (Vogal).
7. Atentas as circunstâncias em que os responsáveis atuaram (limitações e constrangimentos orçamentais) e a missão do INEM “*garantir aos sinistrados ou vítimas de doença súbita a pronta e correta prestação de cuidados de saúde*”, considera-se que as infrações apuradas não terão sido praticadas com dolo.

X – 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 capítulo VII e no n.º 6 do capítulo IX;
- b) Releva a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- c) Recomendar ao INEM, o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos:
 - ✚ À contratação pública, designadamente, ao disposto nos artigos 20.º, n.º 1, al. b), do Código dos Contratos Públicos;
 - ✚ À cabimentação prévia e ao compromisso orçamental e em fundos disponíveis, em momento anterior ao da assunção da despesa, como se preceitua no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e no

⁵⁰ De acordo com a redação da LOPTC à data da prática dos factos, ou seja, antes das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (e respetivas alterações), bem como na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro;

- ✚ À não produção de efeitos financeiros e/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, 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;
- d)** Fixar os emolumentos devidos pelo INEM I.P. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º, 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 Diretivo do INEM, Luís Alberto Rodrigues Alves Meira;
 - Aos 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;
- 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)



ANEXO

Alegações



Lisboa: R. Almirante Barroso, nº 36 / 1000-013 Lisboa
Tel : 213 508 100 / Fax : 213 508 176

Norte: R. Dr. Alfredo de Magalhães, nº 62 –v5º / 4000–063 Porto
Tel : 222 065 000 / Fax : 222 065 010

Centro: Estrada de Eiras, Edifício B- Side / 3020-199 Coimbra
Tel : 239 797 800 / Fax : 239 797 825

Algarve: Rua do Alportel, nº 10 – 4º Piso / 8000-293 Faro
Tel : 289 870 480 / Fax : 289 870 481

TRIBUNAL DE CONTAS

E 7427/2016
2016/5/12



À
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/ Referência

DCC – Proc nº 12/2015 – (ARF) 1ºS

S/ Comunicação de

9948/2016

N/ Referência

3665 de 11 de maio 2016

Assunto: Apuramento de responsabilidade financeira relativamente às adendas contratuais constantes dos processos de fiscalização prévia nº 1442, 1443, 1444, 1605 e 1517/2013.

Relativamente ao assunto acima identificado, vimos por este meio pronunciar-nos sobre o relato de auditoria do processo nº 12/2015 – 1ª S./ARF.

Na sequência da nossa informação anteriormente enviada, através dos nossos ofícios 6124 de 14-09-2015 e 3763 de 01-06-2015, e analisando o último parágrafo da página 29 e seguinte do relato, o constrangimento orçamental por aplicação de cativações e a obrigação da aplicação da redução remuneratória foram do conhecimento da Tutela e do Ministério das Finanças, o que veio a originar a aprovação de utilização de saldos de gerência de anos anteriores, de cerca de 16 M€ e 20 M€ em 2012 e 2013, respetivamente, dos quais, foram para reforço da rubrica conservação de bens, onde é registada a despesa com a gestão de frota, 0,5 M€ em 2012 e 1,2 M€ em 2013.

As contingências orçamentais resultam das diretrizes emanadas para a elaboração da proposta de orçamento e não das disponibilidades do instituto. Estas ficam acentuadas com a aplicação de cativos, que naqueles anos ascenderam a 3,5 M€ e 4,3 M€. Uma vez que, o INEM, I.P. sendo um organismo tutelado pelo Ministério da Saúde, apesar de todas as exigências resultantes da sua missão, que obriga a uma resposta permanente 24 horas dia, 7 dias por semana, não fica dispensado das cativações, como os restantes organismos do SNS.

Além destes condicionantes, a obrigação da obtenção de parecer prévio de acordo com o artigo 22º da Lei 55-A/2010 de 31 de dezembro, regulamentada pela Portaria nº 4-A/2011 de 3 de janeiro, muitas vezes feito com bastante antecedência (cerca de 3 meses antes do início do procedimento) só sendo obtido 5 a 6 meses depois, conjugados com os constrangimentos orçamentais impostos, só posteriormente sanados com a libertação de saldos de gerência de anos anteriores, os prazos decorridos na obtenção de pareceres prévios e vistos, obrigam a contratos parcelares de curta duração com maior possibilidade de vir a necessitar de adenda, e a ajustes diretos de curta duração até à obtenção de das respetivas autorizações.





Como já anteriormente fundamentado, além da dispersão da frota por todo o país continental e do seu envelhecimento, das elevadas quilometragens, muitas viaturas alocadas a corporações de bombeiros através de protocolo de constituição de PEM – posto de emergência médica, e da difícil previsão de intervenções, nomeadamente, sinistros e grandes reparações, existiu uma grande dilatação de tempo entre a aprovação do orçamento da intervenção necessária a cada viatura e a emissão da fatura.

Em resumo, foram estas as razões que deram origem às adendas aos contratos sobre as quais incide o relato em pronuncia.

O reforço no controlo da gestão de frota efetuado na altura e até agora, tem permitido melhorias significativas, passando o controlo a efetuar-se na fase da aprovação do orçamento de cada intervenção evitando que o fornecedor apresente a fatura dos serviços efetuados com uma grande dilatação temporal, porque já basta a incerteza da necessidade de intervenção e do respetivo montante no caso de sinistros e grandes reparações, agravada pelo elevada dispersão das 701 viaturas, à data, e o seu enorme envelhecimento levando em conta o fim a que se destina e a necessidade de um tempo mínimo de inoperacionalidade que não coloque em risco a necessária resposta do socorro.

O envelhecimento da nossa frota tem-se vindo a agravar dadas as grandes dificuldades para aquisição de viaturas que permitam a renovação reduzindo custos operacionais. Por exemplo, o último procedimento para aquisição de ambulâncias, iniciado em 2013, só ficou encerrado com a entrega e o pagamento das ultimas faturas em 2016, atravessando quatro orçamentos e obrigando a pedidos de reforço de verba através da libertação de saldos de gerência de anos anteriores para fazer face a compromissos assumidos.

Destes constrangimentos temos dado conhecimento à nossa Tutela, porque nos consome recursos e muito tempo, e não permite que seja efetuado um planeamento rigoroso e atempado, nomeadamente dos serviços de gestão de frota.

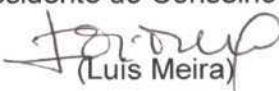
Temos vindo a alocar maior acompanhamento e recursos, quer humanos quer técnicos levando em conta a sua escassez, para aumentar o controlo interno no âmbito da gestão de frota, acatando as vossas recomendações, quer em sede de visto quer em relatos de auditoria.

Neste assunto, como em toda a gestão do instituto procura-se um rigor eficiente e eficaz no cumprimento do legalmente instituído.

Face ao exposto, nos termos do n.º 9 do art.º 65º, para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 2 do art.º 69º, ambos da LOPTC, vem este Conselho Diretivo, solicitar a relevação da responsabilidade por infração financeira dos visados identificados no relato.

Ao dispor de V. Exas para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

(Luis Meira) José Manuel Mestre
Vogal do CD




Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Pronuncia individual - Relatório Processo n.º 12/2015- 1.ª S./ARF
Processos fiscalização prévia n.ºs 1442, 1443, 1444, 1517 e 1605/2013

Júlio Paulo Candeias Pedro, residente na Rua Leite Vasconcelos nº 16, 3º dto., notificado que foi do Relatório identificado em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no nº1 do artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), vem por este meio apresentar pronuncia, o que o faz, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. Durante o ano de 2012 o INEM passou por profundas alterações estruturais, o que conduziu à necessidade de reorganizar e adaptar a sua atividade à nova realidade. Em fevereiro de 2012, a Lei Orgânica do INEM foi alterada (Decreto-Lei n.º 34/2012 de 14 de fevereiro que veio revogar Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio), tendo, por um lado, reformulado as áreas territoriais de atuação dos serviços desconcentrados (designados por Delegações Regionais), passando de quatro para três Delegações, em que a Delegação Regional do Sul passou a englobar a região de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Sul; e por outro, criou uma nova atribuição para o INEM relacionada com a formação em emergência médica - definir, coordenar e certificar a formação em emergência médica dos elementos do SIEM, incluindo dos estabelecimentos, instituições e serviços do Serviço Nacional de saúde (SNS). E, de forma discricionária, a referida lei orgânica reduz o Conselho Diretivo de 3 para 2 membros, representando esta alteração um "corte" significativo de capacidade de resposta desse mesmo Conselho Directivo, de acréscimo significativo de trabalho e responsabilidades para os dois membros restantes e de uma redistribuição de áreas ou pelouros anteriormente sob a supervisão do elemento então eliminado. Esta alteração ocorre no âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC).



O Conselho Directivo em funções, ao qual pertencia, manifestou, por diversas formas e ocasiões, à Tutela, a sua discordância e forte preocupação com este novo modelo de Conselho Directivo do INEM, que, além de reduzir a sua capacidade de resposta e de gestão, perdia ainda a sua lógica colegial. Tal não foi atendido.

2. Posteriormente, em maio de 2012, foram alterados os estatutos do INEM (Portaria n.º 158/2012 de 22 de maio, que veio revogar a Portaria n.º 647/2007, de 30 de maio), com consequências na organização interna. Foram mantidos os serviços centrais, com competência extensiva a todo o território continental, e os serviços territorialmente desconcentrados (Delegações Regionais). No entanto, os serviços centrais passaram a ter uma organização diferente passando a estar organizados em três unidades: Unidades Operacionais, designadas por Departamentos; Unidades de Apoio e Logística e Unidades de Apoio à Gestão, ambas designadas por Gabinetes. Esta alteração traduziu-se numa redução de cargos dirigentes de 34 para 24 (29%).
3. O ano de 2012 foi caracterizado para além da alteração na estrutura orgânica e dirigente do INEM, pelo alargamento dos meios de emergência em todo o território nacional e em particular no segundo semestre do Ano (<http://www.inem.pt/files/2/documentos/20130909140642250332.pdf>) Em maio entrou em funcionamento o sistema de triagem TETRICOSY® - Telephonic TRIage and COunseling System, que se traduz num novo procedimento de triagem médica, criando e implementando algoritmos médicos de apoio à decisão, ação remendada pelo Relatório de Auditoria de Resultados ao INEM em 2010 (do Tribunal de Contas).
4. Como é patente no relatório de atividade e contas de 2012 (<http://www.inem.pt/files/2/documentos/20130909140642250332.pdf>), existiu uma aumento de acionamentos de meios fruto da diminuição dos “falsos negativos” através do TETRICOSY®, ou seja, diminuição das situações de gravidade para as quais não era acionado nenhum meio de socorro ou não era acionado o meio mais indicado. Podem ter aumentado também os “falsos positivos”, contudo, essa possibilidade foi intencionalmente assumida pelo INEM como uma garantia de segurança para os utentes..
5. Este aumento de accionamentos que resultou, indiscutivelmente, do novo sistema de triagem implementado em maio de 2012, era imprevisível no final de 2011 e mesmo no início de 2012, não tendo sido previsto na elaboração do orçamento do INEM para 2012, em agosto de 2011. Tal como era imprevisível a data em que esse sistema estaria pronto a entrar em pleno funcionamento.

Deste aumento de accionamentos resultou um aumento do valor Transferências para Terceiros (pagamentos de prémios de saída, por cada accionamento efectuado, como no caso de Bombeiros, de Viaturas Médicas de Emergência e Reanimação e de Ambulâncias de Suporte Imediato de Vida) e, com especial relevância para o caso em apreço, de desgaste e de sinistralidade das viaturas de emergência.

6. Tal como considerou o Tribunal de Contas que estando em causa, no âmbito do seu acórdão, a fiscalização prévia se as soluções contratuais são conformes, não deixa de reconhecer a importância do serviço público prestado pelo INEM e da imprescindibilidade dos serviços de manutenção de frota e não contesta as dificuldades decorrentes da sua dimensão, dispersão, utilização intensiva e do seu envelhecimento, que naturalmente se traduziram nos encargos e na dificuldade de prever em matéria de controlo de procedimentos contratuais e orçamental. Em sede de apuramento factual da ilegalidade conducente à sanção financeira esta argumentação não estava em causa, considera-se no entanto que poderá ser considerada um condicionalismo que poderá fazer o presente Tribunal relevar a responsabilidade financeira.
7. O acórdão nº33/12.DEZ.2013/1ªS/SS identifica no seu ponto 45, as dificuldades e constrangimentos orçamentais, que geram a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de se praticarem atos que a lei prevê como pressuposto da conformidade legal de atos e contratos. Ora, não sendo estes constrangimentos entendidos como causa desculpante e dando lugar a um alerta pelo Tribunal de Contas a altos responsáveis pela gestão do Estado, não pode também deixar de ser evocado pelos Dirigentes do INEM, não como matéria desculpante, mas nesta sede consideramos ser um condicionalismo que poderá fazer o presente Tribunal relevar a responsabilidade financeira.
8. O Conselho Diretivo sempre deu conta das necessidades orçamentais ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças, cumprindo as orientações restritivas da em matéria de regras de elaboração da proposta de Orçamento de Estado, que eram absolutamente incontornáveis e estanques (o INEM foi dos poucos organismos do Ministério saúde sujeito a 15% de cativos, por não ser integrante do SNS). Como reconhecido pelo presente Tribunal.
9. Considera-se que não pode ser considerada a omissão do Conselho Diretivo de comunicação ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças, desta situação, já que os mesmos autorizaram os pedidos de alteração orçamental e libertação de Saldo Gerência, que permitiram cabimentar e comprometer os montantes destas adendas. Nestes pedidos de autorização, foram

comunicados superiormente e fundamentados nos constrangimentos orçamentais do INEM, bem como a realidade do crescimento da atividade e alargamento da rede de Emergência, também esta autorizada em Plano de Atividades e Plano de Abertura de Meios de Emergência aprovados pelo Ministério da Saúde.

10. O Conselho Diretivo do INEM agiu sempre com total transparência e cumprindo o dever de comunicação para com as entidades tutelares, bem como fiscalizadoras. No caso em concreto são disso prova:

- Os pedidos enviados superiormente, fundamentados para dotação orçamental da despesa relacionada com estes processos referindo os constrangimentos existentes na gestão da frota.
- A submissão ao Tribunal de Contas das Adendas aos Contratos da forma como o Conselho Diretivo, em conjunto com os seus Serviços, entendeu ser a forma adequada, face às circunstâncias.
- O fornecimento ao Fiscal Único de toda a documentação, nunca tendo sido objeto de reservas ou referências em cede de relatório de auditoria e de certificação legal de contas.

11. De referir que a submissão da despesa sobe a forma de Adendas Contratuais, já antes teria sido realizada pelo INEM, tendo tido acolhimento pelo Tribunal de Contas, em sede de parecer prévio, razão pela qual, e face às circunstâncias, este procedimento foi considerado pelo Conselho Diretivo e pelos seus Dirigentes, a forma adequada de contratação e assunção da despesa. Foi no entanto considerado pelos acórdãos de fiscalização prévia desse Tribunal como errado considerar esta despesa como adendas contratuais aos procedimentos contratuais existentes, decorrendo daí as ilegalidades e infrações cometidas.

12. Face ao exposto, cremos que o contexto restritivo do enquadramento legal, face a uma situação crítica para operacionalidade do INEM e do socorro à população (operacionalidade dos veículos de emergência médica), colocou em causa o princípio da legalidade dos atos administrativos dos seus Dirigentes. Trata-se de uma situação que demonstra que é impensável que a lei constitua a única e absoluta base total do campo de atuação administrativa. Há situações excecionais que levantam problemas que os Dirigentes têm de resolver, de forma por vezes contraditória com os esquemas legais existentes, mas que devem ser atendidas, sob pena de o dever de prossecução do interesse público não ser cumprido. Haverá, sempre que ponderar legalidade estrita e interesse público, cedendo em muitos casos a primeira ao segundo. É

inegável que, em situações excepcionais, em particular na área dos direitos e garantias (na saúde), a legalidade estrita é limitada por considerações de praticabilidade, o que não deixa de colocar a questão de averiguar até que ponto é que a legalidade pode ser limitada pela emergência.

13. A diretiva comunitária de contratação pública prevê também que “nenhuma disposição da presente diretiva deverá impedir a aplicação das medidas necessárias à proteção da ordem, da moralidade e da segurança públicas, da saúde e da vida humana... ..medidas estejam em conformidade com o TFUE.”
14. O Conselho Directivo que integrei, pautou-se nas suas decisões pelo princípio da legalidade, mas consciente que o trinómio: restrições orçamentais; garantia da missão do INEM de salvar vidas (inegável interesse público); e o enquadramento legal, poderiam em algum momento colidir. Tal como se verificou neste caso. No entanto, julgamos que o Tribunal de Contas deverá relevar, tendo em consideração que o Conselho Directivo optou, sem qualquer lesão objectiva dos interesses do Estado, em garantir, na situação conflituante descrita, como prioritária a salvaguarda da vida humana, da qual o INEM é o seu principal guardião, em momentos extremos de precaridade e vulnerabilidade. Fê-lo, e isso deverá também ser atendido, no “pico” de uma profunda crise financeira e económica que assolou o País e, em particular, as Instituições e Organismos do Estado que se depararam, como nunca até então, com constrangimentos e dificuldades inimagináveis e, talvez, absolutamente inaceitáveis. Não foi por isso uma decisão discricionária, mas sim, assente nos princípios e valores da atuação dos Dirigentes Públicos da área da Saúde, em particular da Emergência Médica.
15. Em síntese:
 - a. em 2012, fruto de cortes e regras orçamentais impostos em pelo PAF, o INEM viu alterada a sua estrutura dirigente, com redução do número de elementos do Conselho Directivo;
 - b. alterou o seu sistema de triagem (recomendação do Tribunal de Contas em 2010) com um aumento não previsto do número de accionamentos e de desgaste de viaturas; realizou um corte significativo dos seus dirigentes intermédios com reorganização de serviços e eventual diminuição temporária de controlo de algumas das suas actividades, nomeadamente de gestão de frota;
 - c. e viu-se obrigado a garantir o princípio prioritário de salvaguarda da vida humana em situação de emergência, arriscando a incumprir escrupulosamente predicados legais (que já anteriormente e em

situações semelhantes, tinham tido entendimento favorável), tendo optado pela primazia da vida humana arriscando o eventual incumprimento exclusivo da legalidade estrita.

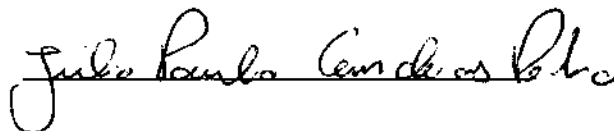
16. Considera-se assim que não obstante as presentes ilegalidades evocadas decorrentes dos atos administrativos do Conselho Diretivo, que aceitamos como provadas, e que resultam nas sanções financeiras associadas, poderá o presente Tribunal, em face do anteriormente exposto, avaliar da negligência dos atos e considerar um condicionalismo que poderá relevar a responsabilidade financeira.

Nos termos atrás expostos considero ser de relevar a responsabilidade por infração financeira nos termos do nº 9 do art.º 65.º da LOPTC.

Considerando a eventual decisão desse Tribunal de Contas, que não é passível de ser relevada esta responsabilidade de acordo com os condicionalismos atrás apresentados, pretendo, nos termos da alínea d) do nº2 do artigo 69º, conjugado com o preceituado no nº 3 do artigo 65ª da LOPTC, proceder ao pagamento da multa pelo valor mínimo.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 9 de maio de 2016





Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

05.05.2016

Assunto: Pronúncia individual - Relatório Processo n.º 12/2015- 1.ª S./ARF
Processos fiscalização prévia n.ºs 1442, 1443, 1444, 1517 e 1605/2013

Miguel Rego Costa Soares de Oliveira, NIF 194969444, residente na Rua João Diogo Correia, 222, 2755-052, Alcabideche, Cascais, notificado que foi do Relatório identificado em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º1 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), vem por este meio apresentar pronúncia, o que o faz, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. Durante o ano de 2012 o INEM passou por profundas alterações estruturais, o que conduziu à necessidade de reorganizar e adaptar a sua atividade à nova realidade. Em fevereiro de 2012, a Lei Orgânica do INEM foi alterada (Decreto-Lei n.º 34/2012 de 14 de fevereiro que veio revogar Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio), tendo, por um lado, reformulado as áreas territoriais de atuação dos serviços desconcentrados (designados por Delegações Regionais), passando de quatro para três Delegações, em que a Delegação Regional do Sul passou a englobar a região de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Sul; e por outro, criou uma nova atribuição para o INEM relacionada com a formação em emergência médica - definir, coordenar e certificar a formação em emergência médica dos elementos do SIEM, incluindo dos estabelecimentos, instituições e serviços do Serviço Nacional de saúde (SNS). E, de forma discricionária, a referida lei orgânica reduz o Conselho Diretivo de 3 para 2 membros, representando esta alteração um "corte" significativo de capacidade de resposta desse mesmo Conselho Directivo, de acréscimo significativo de trabalho e responsabilidades para os dois membros restantes e de uma redistribuição

M

de áreas ou pelouros anteriormente sob a supervisão do elemento então eliminado. Esta alteração ocorre no âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). O Conselho Directivo em funções, ao qual pertencia, manifestou, por diversas formas e ocasiões, à Tutela, a sua discordância e forte preocupação com este novo modelo de Conselho Directivo do INEM, que, além de reduzir a sua capacidade de resposta e de gestão, perdia ainda a sua lógica colegial. Tal não foi atendido.

2. Posteriormente, em maio de 2012, foram alterados os estatutos do INEM (Portaria n.º 158/2012 de 22 de maio, que veio revogar a Portaria n.º 647/2007, de 30 de maio), com consequências na organização interna. Foram mantidos os serviços centrais, com competência extensiva a todo o território continental, e os serviços territorialmente desconcentrados (Delegações Regionais). No entanto, os serviços centrais passaram a ter uma organização diferente passando a estar organizados em três unidades: Unidades Operacionais, designadas por Departamentos; Unidades de Apoio e Logística e Unidades de Apoio à Gestão, ambas designadas por Gabinetes. Esta alteração traduziu-se numa redução de cargos dirigentes de 34 para 24 (29%).
3. O ano de 2012 foi caracterizado para além da alteração na estrutura orgânica e dirigente do INEM, pelo alargamento dos meios de emergência em todo o território nacional e em particular no segundo semestre do Ano (<http://www.inem.pt/files/2/documentos/20130909140642250332.pdf>) Em maio entrou em funcionamento o sistema de triagem TETRICOSY® - TELEphonic TRIage and COUnseling System, que se traduz num novo procedimento de triagem médica, criando e implementando algoritmos médicos de apoio à decisão, ação remendada pelo Relatório de Auditoria de Resultados ao INEM em 2010 (do Tribunal de Contas).
4. Como é patente no relatório de atividade e contas de 2012 (<http://www.inem.pt/files/2/documentos/20130909140642250332.pdf>), existiu uma aumento de acionamentos de meios fruto da diminuição dos “falsos negativos” através do TETRICOSY®, ou seja, diminuição das situações de gravidade para as quais não era acionado nenhum meio de socorro ou não era acionado o meio mais indicado. Podem ter aumentado também os “falsos positivos”, contudo, essa possibilidade foi intencionalmente assumida pelo INEM como uma garantia de segurança

para os utentes ("mais vale enviar uma ambulância a mais do que uma a menos").

5. Este aumento de accionamentos que resultou, indiscutivelmente, do novo sistema de triagem implementado em maio de 2012 era imprevisível no final de 2011, e mesmo no início de 2012, não tendo sido por isso prevista na elaboração do orçamento do INEM para 2012, em Agosto de 2011. Tal como era imprevisível a data em que esse sistema estaria pronto a entrar em pleno funcionamento. Deste aumento de accionamentos resultou um aumento do valor Transferências para Terceiros (pagamentos de prémios de saída, por cada accionamento efectuado, como no caso de Bombeiros, de Viaturas Médicas de Emergência e Reanimação e de Ambulâncias de Suporte Imediato de Vida) e, com especial relevância para o caso em apreço, de desgaste e de sinistralidade das viaturas de emergência.
6. Tal como considerou o Tribunal de Contas que estando em causa, no âmbito do seu acórdão, a fiscalização prévia se as soluções contratuais são conformes, não deixa de reconhecer a importância do serviço público prestado pelo INEM e da imprescindibilidade dos serviços de manutenção de frota e não contesta as dificuldades decorrentes da sua dimensão, dispersão, utilização intensiva e do seu envelhecimento, que naturalmente se traduziram nos encargos e na dificuldade de prever em matéria de controlo de procedimentos contratuais e orçamental. Em sede de apuramento factual da ilegalidade conducente à sanção financeira esta argumentação não estava em causa, considera-se no entanto que poderá ser considerada um condicionalismo que poderá fazer o presente Tribunal relevar a responsabilidade financeira.
7. O acórdão nº33/12.DEZ.2013/1*S/SS identifica no seu ponto 45, as dificuldades e constrangimentos orçamentais, que geram a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de se praticarem atos que a lei prevê como pressuposto da conformidade legal de atos e contratos. Ora, não sendo estes constrangimentos entendidos como causa desculpante e dando lugar a um alerta pelo Tribunal de Contas a altos responsáveis pela gestão do Estado, não pode também deixar de ser evocado pelos Dirigentes do INEM, não como matéria desculpante, mas nesta sede consideramos ser um condicionalismo que poderá fazer o presente Tribunal relevar a responsabilidade financeira.
8. O Conselho Diretivo sempre deu conta das necessidades orçamentais ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças, cumprindo as

orientações restritivas da em matéria de regras de elaboração da proposta de Orçamento de Estado, que eram absolutamente incontornáveis e estanques (o INEM foi dos poucos organismos do Ministério saúde sujeito a 15% de cativos, por não ser integrante do SNS). Como reconhecido pelo presente Tribunal.

9. Considera-se que não pode ser considerada a omissão do Conselho Diretivo de comunicação ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças, desta situação, já que os mesmos autorizaram os pedidos de alteração orçamental e libertação de Saldo Gerência, que permitiram cabimentar e comprometer os montantes destas adendas. Nestes pedidos de autorização, foram comunicados superiormente e fundamentados nos constrangimentos orçamentais do INEM, bem como a realidade do crescimento da atividade e alargamento da rede de Emergência, também esta autorizada em Plano de Atividades e Plano de Abertura de Meios de Emergência aprovados pelo Ministério da Saúde.
10. O Conselho Diretivo do INEM agiu sempre com total transparência e cumprindo o dever de comunicação para com as entidades tutelares, bem como fiscalizadoras. No caso em concreto são disso prova:
 - Os pedidos enviados superiormente, fundamentados para dotação orçamental da despesa relacionada com estes processos referindo os constrangimentos existentes na gestão da frota.
 - A submissão ao Tribunal de Contas das Adendas aos Contratos da forma como o Conselho Diretivo, em conjunto com os seus Serviços, entendeu ser a forma adequada, face às circunstâncias.
 - O fornecimento ao Fiscal Único de toda a documentação, nunca tendo sido objeto de reservas ou referências em sede de relatório de auditoria e de certificação legal de contas.
11. De referir que a submissão da despesa sobe a forma de Adendas Contratuais, já antes teria sido realizada pelo INEM, tendo tido acolhimento pelo Tribunal de Contas, em sede de parecer prévio, razão pela qual, e face às circunstâncias, este procedimento foi considerado pelo Conselho Diretivo e pelos seus Dirigentes, a forma adequada de contratação e assunção da despesa. Foi no entanto considerado pelos acórdãos de fiscalização prévia desse Tribunal como errado considerar esta despesa como adendas contratuais aos procedimentos contratuais existentes, decorrendo daí as ilegalidades e infrações cometidas.

NY

12. Face ao exposto, cremos que o contexto restritivo do enquadramento legal, face a uma situação crítica para operacionalidade do INEM e do socorro à população (operacionalidade dos veículos de emergência médica), colocou em causa o princípio da legalidade dos atos administrativos dos seus Dirigentes. Trata-se de uma situação que demonstra que é impensável que a lei constitua a única e absoluta base total do campo de atuação administrativa. Há situações excecionais que levantam problemas que os Dirigentes têm de resolver, de forma por vezes contraditória com os esquemas legais existentes, mas que devem ser atendidas, sob pena de o dever de prossecução do interesse público não ser cumprido. Haverá, sempre que ponderar legalidade estrita e interesse público, cedendo em muitos casos a primeira ao segundo. É inegável que, em situações excecionais, em particular na área dos direitos e garantias (na saúde), a legalidade estrita é limitada por considerações de praticabilidade, o que não deixa de colocar a questão de averiguar até que ponto é que a legalidade pode ser limitada pela emergência.
13. A diretiva comunitária de contratação pública prevê também que “nenhuma disposição da presente diretiva deverá impedir a aplicação das medidas necessárias à proteção da ordem, da moralidade e da segurança públicas, da saúde e da vida humana... ..medidas estejam em conformidade com o TFUE.”
14. O Conselho Diretivo que integrei, pautou-se nas suas decisões pelo princípio da legalidade, mas consciente que o trinómio: restrições orçamentais; garantia da missão do INEM de salvar vidas (inegável interesse público); e o enquadramento legal poderiam em algum momento colidir. Tal como se verificou neste caso. No entanto, julgamos que o Tribunal de Contas deverá relevar, tendo em consideração que o Conselho Directivo optou, sem qualquer lesão objectiva dos interesses do Estado, em garantir, na situação conflituante descrita, como prioritária a salvaguarda da vida humana, da qual o INEM é o seu principal guardião, em momentos extremos de precaridade e vulnerabilidade. Fê-lo, e isso deverá também ser atendido, no “pico” de uma profunda crise financeira e económica que assolou o País e, em particular, as Instituições e Organismos do Estado que se depararam, como nunca até então, com constrangimentos e dificuldades inimagináveis e, talvez, absolutamente inaceitáveis. Não foi por isso uma decisão discricionária, mas sim, assente nos princípios e valores



da atuação dos Dirigentes Públicos da área da Saúde, em particular da Emergência Médica.

15. Em síntese, em 2012, o INEM:

- fruto de cortes e regras orçamentais impostos, em plena crise financeira, pelo PAF, o INEM viu alterada a sua estrutura dirigente, com redução do número de elementos do Conselho Directivo;
- alterou o seu sistema de triagem (recomendação do Tribunal de Contas em 2010) com um aumento não previsto do número de accionamentos e de desgaste de viaturas;
- realizou um corte significativo dos seus dirigentes intermédios com reorganização de serviços e eventual diminuição temporária de controlo de algumas das suas actividades, nomeadamente de gestão de frota;
- e viu-se obrigado a garantir o princípio prioritário de salvaguarda da vida humana em situação de emergência arrincando-se a não cumprir escrupulosamente predicados legais (que já anteriormente e em situações semelhantes tinham tido entendimento favorável), tendo optado pela primazia da vida humana em eventual detrimento do cumprimento exclusivo da legalidade estrita.

16. Considera-se assim que não obstante as presentes ilegalidades evocadas decorrentes dos atos administrativos do Conselho Diretivo, que aceitamos como provadas, e que resultam nas sanções financeiras associadas, poderá o presente Tribunal, em face do anteriormente exposto, avaliar da negligência dos atos e considerar um condicionalismo que poderá relevar a responsabilidade financeira.

Nos termos atrás expostos considero ser de relevar a responsabilidade por infração financeira nos termos do nº 9 do art.º 65.º da LOPTC.

Considerando a eventual decisão contrária desse Tribunal de Contas, de que não é passível de ser relevada esta responsabilidade de acordo com os condicionalismos atrás apresentados, pretendo, desde já, manifestar disponibilidade nos termos da alínea d) do nº2 do artigo 69º, conjugado com o preceituado no nº 3 do artigo 65º da LOPTC, para proceder ao pagamento da multa pelo seu valor mínimo.

