

Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 3/2019 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 16/2017 – ARF. /1.ª Secção

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMAGIOLOGIA CELEBRADO PELA UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO MINHO E.P.E. COM A EMPRESA IMI – IMAGENS MÉDICAS INTEGRADAS, S.A.

(Processo de Fiscalização Prévia n.º 2765/2017)

LISBOA

2019

ÍNDICE

<i>I. Introdução</i>	<i>4</i>
<i>II. Factualidade apurada</i>	<i>5</i>
<i>III. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória</i>	<i>8</i>
<i>IV. Identificação dos responsáveis pela autorização do início de execução contratual anterior ao visto do Tribunal de Contas</i>	<i>9</i>
<i>V. Justificações enviadas pela ULSAM e alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis no exercício do direito de contraditório/Apreciação</i>	<i>10</i>
<i>VI. Parecer do Ministério Público</i>	<i>20</i>
<i>VII. Conclusões</i>	<i>20</i>
<i>VIII. Decisão</i>	<i>21</i>
<i>Ficha Técnica</i>	<i>23</i>
<i>Anexo I – Quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória</i>	<i>24</i>
<i>Anexo II – Alegações apresentadas no exercício do contraditório</i>	<i>26</i>

1 - INTRODUÇÃO

Em 06.06.2017, a Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E. (ULSAM) celebrou com a empresa IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A., (IMI) um contrato de concessão de exploração e aquisição de serviços de imagiologia¹, válido por um período inicial de seis meses, automaticamente prorrogável por idêntico período.

O referido contrato foi remetido ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, em 27.07.2017, ao abrigo do ofício da ULSAM n.º 907, daquela data².

O processo foi analisado na competente Unidade Técnica do Departamento de Controlo Prévio (DECOP), tendo sido solicitado à ULSAM alguns esclarecimentos complementares, bem como documentação em falta e necessária para a respetiva apreciação.

Em 04.10.2017, o processo foi apresentado em sessão diária de visto (s.d.v.), e foi visado, tendo, no entanto, sido decidido que indiciando-se, “*o cometimento de infrações previstas nos artigos 65.º, n.º 1, alíneas h) e j), e 66.º, n.º 1, alínea e), ambas da LOPTC*”, se remetesse o mesmo ao Departamento de Controlo Concomitante (DCC), para o apuramento da correspondente responsabilidade e identificação da autoria de tais infrações.

Em sede de fiscalização concomitante, foram solicitados esclarecimentos e informações à ULSAM⁴, aos quais aquela entidade respondeu em 23.01.2018 e 08.08.2018, respetivamente⁵, tendo na sequência dos mesmos sido elaborado o relato, posteriormente notificado para efeitos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, aos indiciados responsáveis⁶, que sobre ele se pronunciaram, apresentando alegações individuais, embora de igual conteúdo.

¹ Os serviços contratados deviam ser prestados no Hospital de Santa Luzia, em Viana do Castelo, Hospital Conde de Bertiandos, em Ponte de Lima, e no Serviço de Urgência Básica de Monção.

² Rececionado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 28.07.2017, e registado com o n.º 2765/2017.

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁴ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 111/2018, de 02.01, e 20200/2018, de 13.07.

⁵ Ofícios da ULSAM n.ºs 0066 e 0667, respetivamente.

⁶ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 32169, 32182, 32188, 32193, 32199/2018, todos de 05.11.2018.

Estas alegações foram tomadas em conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo II⁷ ao mesmo e foram objeto de algumas transcrições sempre que tal se considerou pertinente.

II – FACTUALIDADE APURADA

1. No período decorrente entre o final de 2013 e 24.01.2017, a prestação de serviços de imagiologia na ULSAM⁸, foi executada ao abrigo de um contrato celebrado, em 11.07.2013, entre esta entidade e a IMI, pelo prazo de um ano, renovável até três e visado por este Tribunal, em s.d.v. de 29.11.2013⁹.
2. Em 02.06.2016, o Conselho de Administração da ULSAM, deliberou autorizar a abertura de um concurso público internacional com vista à celebração de um contrato que assegurasse a prestação de serviços de imagiologia naquela unidade hospitalar após o termo do contrato acima mencionado.
3. Não obstante a data da deliberação que autorizou a abertura do concurso, em 22.12.2016, as peças processuais do mesmo não estavam ainda concluídas, alegadamente porque *“(...) são de extrema complexidade técnica em sede de equipamentos¹⁰”*.
4. Em 16.03.2017, com base na proposta apresentada pelo Serviço de Aprovisionamento/Sourcing, datada de 02.03.2017, o Conselho de Administração da ULSAM, deliberou adjudicar à IMI a concessão de exploração e aquisição de serviços de imagiologia, pelo período de 25.01.2017 a 24.07.2017, por um período inicial de seis meses, com possibilidade de prorrogação por mais um período de 6 meses, e com o valor estimado global anual de 1.034.912,28 €.

⁷ Considerando que todas as respostas são iguais, por todas, digitalizou-se apenas a resposta do Presidente do Conselho de Administração, António Franklin Ribeiro Ramos.

⁸ Os serviços contratados deviam ser prestados no Hospital de Santa Luzia, em Viana do Castelo, Hospital Conde de Bertiandos, em Ponte de Lima, e no Serviço de Urgência Básica de Monção.

⁹ Processo de fiscalização prévia n.º 1189/2013.

¹⁰ De acordo com a comunicação interna, sem número e sem data, dirigida ao Conselho de Administração e subscrita por Tiago Morais Rodrigues, engenheiro biomédico, responsável pela gestão do Sistema de Informação para a contratualização e Acompanhamento e gestor do contrato para a concessão de exploração e prestação do serviço de imagiologia, a justificação para o atraso do procedimento ficou a dever-se: *«De facto, apesar de ter deliberado a abertura deste procedimento em 02.06.2016, na data de 22.12.2016 as peças processuais não estavam concluídas, pois são de extrema complexidade técnica em sede de equipamentos. Foi promovida uma auditoria técnica aos equipamentos de imagiologia para diagnosticar o seu estado de funcionamento, perspetivar necessidades de aquisições futuras e avaliar a capacidade instalada de internalização destes exames. Este trabalho contou com a participação do Médico Imagiologista da ULSAM, do Diretor do Serviço de Instalações e Equipamentos (SIE) e um Técnico de Radiologia sendo concluído o trabalho em 18.01.2017 (...)»*.

5. Esta adjudicação foi precedida de procedimento pré contratual de ajuste direto ao abrigo do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP¹¹, também de acordo com a proposta do Serviço de Aprovisionamento acima identificada, que a justificou invocando o seguinte: *“1. Atenta a necessidade de assegurar a **Concessão da Exploração e Prestação de Serviços de Imagiologia**, uma vez que o atual contrato já terminou em 24 de janeiro de 2017, submete-se a presente proposta de adjudicação, pese embora, em sessão n.º 300 de 02.06.2016, ter sido deliberada a abertura de um procedimento pré-contratual de Concurso Público Internacional, este ainda não está concluído pelos motivos em anexo¹², solicitados pelo Serviço de Aprovisionamento (...)”*.
6. Em 06.06.2017, a ULSAM celebrou com a IMI um contrato de concessão de exploração e aquisição de serviços de imagiologia, válido por um período inicial de seis meses, automaticamente prorrogável por idêntico período e no valor estimado global anual de 1.034.912,28 € (sem IVA)¹³.
7. Apesar de a respetiva redução a escrito apenas ter ocorrido em 06.06.2017, nos termos da cláusula 3.ª, n.º 1, o contrato destinava-se a produzir efeitos desde 25.01.2017.
8. No ofício da ULSAM n.º 0907, de 27.07.2017, através do qual remeteu o contrato ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, referia-se expressa e inequivocamente que *“a data de início de execução do contrato foi a **25 de janeiro de 2017**”*.
9. O contrato foi visado por este Tribunal em s.d.v. de 04.10.2017.
10. Relativamente às razões justificativas para o contrato começar a produzir efeitos em data anterior à concessão do visto, a ULSAM remeteu para o teor da comunicação interna do Serviço de Aprovisionamento/Sourcing, datada de 02.03.2017, que fundamentou a escolha do procedimento pré contratual de ajuste direto, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP e com base na qual o Conselho de Administração deliberou adjudicar a prestação de serviços que constitui o objeto do contrato sub Judice¹⁴ (adiante parcialmente transcrita).

¹¹ Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no Diário da República, 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. Entretanto foi publicado o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o qual, nos termos do respetivo artigo 13.º, entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018.

¹² Os quais constam da comunicação mencionada na nota de rodapé n.º 6.

¹³ Cfr. Cláusulas 3.ª e 4.ª do contrato.

¹⁴ Ofício da ULSAM n.º 0066, de 24.01.2018.

11. Em processos anteriores da mesma entidade e relativos à aquisição de serviços, o Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, emitiu várias recomendações relativas à violação do disposto nos artigos 45.º, 81.º e 82.º da LOPTC, das quais se destacam as seguintes:
- Processo n.º 1579/2016, visado em s.d.v. de 08.09.2016, *“Em sessão diária de visto decide-se conceder o visto, recomendando que, de futuro, se proceda à contratação de forma oportuna de modo a evitar a retroatividade dos efeitos e o incumprimento do prazo estabelecido no artigo 81.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, na sua atual redação”*;
 - Processo n.º 1119/2014, visado em s.d.v. de 15.07.2014, *“Em sessão diária de visto decide-se visar o presente contrato. Recomenda-se, no entanto, que de futuro se evite a atribuição de efeitos retroativos e que se cumpra rigorosamente o prazo de envio ao Tribunal”*;
 - Processo n.º 1299/2012, visado em s.d.v. de 14.05.2013, *“1. Em sessão diária de visto, decide-se conceder o visto ao contrato. 2. Mais se decide formular recomendação solene à ULSAM no sentido de, em procedimentos futuros, dar rigoroso cumprimento ao disposto no artigo 45.º e n.ºs 2 dos artigos 81.º e 82.º da LOPTC”*;
12. À data da remessa do contrato para efeitos de fiscalização prévia, a ULSAM já tinha feito uso da faculdade prevista no n.º 2 da cláusula terceira do mesmo “prorrogação automática”, pelo que o referido contrato vigorou até 24.01.2018¹⁵.
13. Em conformidade com as informações prestadas pela ULSAM, no ofício n.º 0667, de 09.08.2018, e respetiva documentação enviada em anexo, a prestação deste tipo de serviços, executada no período decorrente entre janeiro de 2017 e janeiro de 2018, atingiu o montante de 2.923.179,12 €, dos quais, à data daquele ofício, 459.921,81 €, se encontravam ainda por pagar.
14. Ainda, de acordo com a documentação enviada em anexo ao ofício identificado no ponto supra, o primeiro pagamento efetuado para liquidar a quantia devida pela prestação de serviços em causa, ocorreu em 27.10.2017 (posterior ao visto do TdC).

¹⁵ Idem.

III – ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, o contrato de aquisição de serviços em apreço, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que configurava um contrato escrito de aquisição de serviços que implicava a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito.¹⁶
2. Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC, encontram-se condicionados, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”. Tratando-se de contratos de valor igual ou superior a 950.000 € (e era o caso), a respetiva produção de efeitos está ainda condicionada pelo disposto no n.º 4 da norma citada, isto é, **não podem produzir quaisquer efeitos antes da pronúncia do TdC, nessa sede.**
3. Considerando os factos apurados, verificou-se que o aludido contrato de aquisição de serviços produziu efeitos (ainda que não efeitos financeiros) antes ainda da respetiva submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, uma vez que a sua execução “material” teve início em 25.01.2017, em violação do citado artigo 45.º da LOPTC.
4. A mencionada ilegalidade é suscetível de constituir infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei, “*Pela execução de atos ou contratos (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*”.
5. Verificou-se, também, que a violação da norma supracitada, constitui uma prática reiterada por parte da ULSAM, em desrespeito pelas recomendações do Tribunal de Contas, emitidas em sede de fiscalização prévia, designadamente nos processos n.ºs 1579/2016, 1119/2014 e 1299/2012, comportamento passível de integrar a previsão da alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC, constituindo, portanto, igualmente infração financeira sancionatória, “*Pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*”.

¹⁶ Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado. Para o ano de 2017, 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 €, nos termos do disposto no artigo 130.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, valor que se manteve para o ano de 2018. A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para o corrente ano, manteve o referido valor de 350.000 € para os atos ou contratos isoladamente considerados, aumentando para 750.000 € o valor global dos atos ou contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (cfr. artigo 255.º, n.ºs 1 e 2).

6. 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, alínea a), do mesmo diploma legal.

IV. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DO INÍCIO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL ANTERIOR AO VISTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

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, podendo, ainda, recair sobre os responsáveis elencados nos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável ex-vi n.º 3 do artigo 67.º, da mesma lei.

Ainda por força deste último normativo legal, aplica-se também à responsabilidade financeira sancionatória o artigo 62.º da LOPTC, nos termos do qual (n.ºs 1 e 2) essa responsabilidade pode ser direta ou subsidiária, sendo que a responsabilidade que recai sobre o agente ou agentes da ação, é sempre direta.

Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC.

No caso concreto, o ato ilícito foi a deliberação do Conselho de Administração, tomada em reunião de 16.03.2017, na qual expressamente se adjudicou e autorizou a despesa com a concessão da exploração e prestação de serviços de imagiologia, com efeitos a 25.01.2017, à empresa IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A., na medida em que, desse modo, se permitiu a execução ilegal do contrato antes da pronúncia do TdC em sede de fiscalização prévia e como tal, o desrespeito também de anteriores recomendações do Tribunal.

Estiveram presentes e votaram a referida deliberação, o Presidente do Conselho de Administração da ULSAM, António Franklim Ribeiro Ramos e os Vogais, Maria Manuela Mota Duarte, Pedro Miguel da Silva Morais, António Manuel Monteiro Fradão e Maria do Céu Faia Galvão Pinto.

Esta deliberação foi tomada com base na comunicação interna do Serviço de Aprovisionamento/Sourcing, datada de 02.03.2017, subscrita pela respetiva Coordenadora, Joana Ramalhosa, na qual se propõe a adjudicação daquela prestação de serviços à IMI, na sequência da consulta efetuada no âmbito do ajuste direto ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

De salientar que no final desta proposta consta a seguinte nota: **“Ressalva: Este contrato está sujeito a Visto do Tribunal de Contas e como é de valor superior a 950.000 €, apenas deve entrar em execução, após a obtenção do Visto Prévio”.**

Ou seja, os membros do Conselho de Administração que autorizaram a presente contratação, foram devidamente alertados para o facto de que não era legalmente possível dar execução a este contrato em data anterior à do visto do TdC.

Nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC cada multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €), e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €)¹⁷.

V. JUSTIFICAÇÕES ENVIADAS PELA ULSAM E ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO /APRECIAÇÃO

Relativamente ao início de execução contratual (25.01.2017) anterior ao visto do TdC (04.10.2017), conforme se mencionou no n.º 10 do ponto II deste relatório, a ULSAM invocou como justificação para esse facto¹⁸, a proposta apresentada pelo Serviço de Aprovisionamento/Sourcing, datada de 02.03.2017, que de seguida parcialmente se transcreve:

*“1. Atenta a necessidade de assegurar a **Concessão da Exploração e Prestação de Serviços de Imagiologia**, uma vez que o atual contrato já terminou em 24 de janeiro de 2017, submete-se a presente proposta de adjudicação, pese embora, em sessão n.º 300 de 02.06.2016, ter sido deliberada a abertura de um procedimento pré-contratual de Concurso Público Internacional, este ainda não está concluído pelos motivos em anexo, solicitados pelo Serviço de Aprovisionamento;*

(...)

*3. Nos termos da escolha de procedimento, propõe-se a adoção de um **Ajuste Direto**, por critérios materiais, de acordo com a **alínea e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP**;*

*4. Efetuou-se uma consulta através da Vortal ao prestador **IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A., NIF 501721037**, que é o atual prestador, para o período de 25 de janeiro a 24 de julho de*

¹⁷ Desde 20 de abril de 2009, data a partir da qual entrou em vigor o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro, que o valor de cada UC é de 102 €.

¹⁸ Ofício da ULSAM n.º 0066, de 24.01.2018.

2017 (6 meses), com possibilidade de prorrogação por mais um período de 6 meses, tempo considerado suficiente para concretização do procedimento a efetuar para esta prestação;

5. Face ao exposto e uma vez que o órgão competente para autorizar esta despesa, que é o Conselho de Administração da ULSAM, tomando a decisão de contratar no uso de competência própria, submete-se a proposta da IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A., NIF 501721037, para adjudicação, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, no valor de € 1.034.912,28 (um milhão, trinta e quatro mil, novecentos e doze euros e vinte e oito cêntimos) + Iva à taxa legal em vigor.

(...)”.

Em anexo a esta proposta, constava a comunicação interna do engenheiro biomédico, Tiago Morais Rodrigues, a que já se fez referência anteriormente, a qual, tem como assunto: *“Concessão de Exploração e Prestação de Serviços de Imagiologia – Justificações Técnicas para Proposta de Ajuste Direto até à conclusão de novo procedimento”.*

Conforme também se disse, esta comunicação interna dirigida ao Conselho de Administração, não tem número, nem data, porém, pode ler-se na mesma o seguinte: *“A comunicação interna (s/n.º), datada de 15.11.2016, enviada pela Dr.ª Joana Ramalhosa, Coordenadora do Sourcing, para o Conselho de Administração desta unidade local de saúde veio alertar, por um lado, da necessidade de se obterem as justificações técnicas, clínicas e outras, para que o Serviço de Aprovisionamento possa fazer o enquadramento legal de tais situações com o intuito de solicitar à Tutela prorrogação do prazo do contrato por mais seis meses, através de um ajuste direto, à luz da necessidade existente [no] Serviço de Imagiologia e, por outro, da necessidade de se definir a estratégia que ultrapassa as dificuldades apresentadas na reunião realizada no início de agosto, para se poder dar seguimento aos procedimentos necessários pré-contratuais, seja qual for o modelo que se venha a adotar.*

Conforme solicitado e, não descurando o exercício de funções do Presidente deste júri, enquanto membro deste concurso, informo que o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E. (ULSAM), deliberou em 22.12.2016 prorrogar por mais seis meses o atual contrato de concessão e exploração do serviço de imagiologia, concessionado agora, à empresa Imagens Médicas Integradas, S.A.

(...)”.

Os textos acima transcritos permitiram concluir o seguinte:

- a) No final do ano de 2016, o Conselho de Administração da ULSAM já tinha conhecimento de que o concurso público internacional cuja abertura tinha sido autorizada em 02.06.2016, não estaria concluído antes do termo do contrato celebrado em 2013, então, ainda em vigor até 24.01.2017. Aliás, não só tinha conhecimento desse facto, como, aparentemente, sabia através da comunicação interna datada de 15.11.2016, enviada pela Coordenadora do Sourcing, para o Conselho de Administração, que a forma sugerida para resolver o problema, era a “prorrogação”¹⁹ do contrato existente com a IMI, com precedência de um procedimento de ajuste direto ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

Ou seja, a proposta do Serviço de Aprovisionamento/Sourcing, datada de 02.03.2017, sobre a qual recaiu a deliberação do Conselho de Administração da ULSAM de 16.03.2017, foi apenas uma forma de regularizar e dar cobertura legal a uma situação de facto que já existia, pelo menos, desde 25.01.2017 e da qual aquele Conselho de Administração tinha total conhecimento.

- b) Considerando que a prestação do serviço se vinha efetuando desde o início do ano e que era do conhecimento do Conselho de Administração da ULSAM, pelo menos, desde 15.11.2016, que a manutenção desse serviço teria de ser garantida através da celebração de novo contrato com o mesmo prestador de serviços, também, não parece haver qualquer justificação para que o contrato tivesse sido formalizado, apenas, em junho de 2017, com produção de efeitos retroativos a 25.01.2017, com desrespeito (por parte dos responsáveis por estes atos ilegais) pelas diversas recomendações anteriormente formuladas por este Tribunal.

Na sequência da elaboração do relato e respetiva notificação, todos os indiciados responsáveis se pronunciaram sobre o conteúdo do mesmo, tendo apresentado alegações individuais, mas iguais, nas quais se refere:

“1. Tomado conhecimento integral do projeto de relatório (PR) sob resposta, que aqui é dado por integralmente reproduzido e integrado para todos os legais efeitos, não pode desde logo o signatário deixar de constatar e concluir pela falta de informação e enquadramento

¹⁹ Nunca poderia ser uma prorrogação, uma vez que o contrato então em vigor tinha sido celebrado por um ano renovável até três e tinha atingido o seu limite. Teria, portanto, de ser um contrato novo, o que, de resto, aconteceu. Presume-se, assim, que se tratou de uma imprecisão terminológica.

entre a ULSAM e os serviços da Unidade Técnica do Departamento de Controlo Prévio (DCP), designadamente nos momentos de prestação de esclarecimento;

- 2. Razão pela qual, com a devida vénia, sustenta o entendimento perante V. Ex^a segundo o qual as conclusões preliminares em sede de projeto de relatório ora sob resposta não se encontram em linha com os acontecimentos, e factos, efetivamente verificados à data;*
- 3. E que, no seu entender, impõem concluir em sentido manifestamente diverso do constante no PR, o que ora se envidará deixar perfeitamente claro e evidente, colmatando porventura alguma excessiva objetividade na prestação de esclarecimentos em momento anterior à elaboração do PR.*

(...)

- 5. Inexistindo, no iter procedimental descrito²⁰ e constante do procedimento administrativo, qualquer irregularidade merecedora de censura na atuação do CA, ao contrário do que se extrai do PR, e das respetivas conclusões.*
- 6. Desde logo, na realidade não se verificam – como melhor adiante veremos – impedimentos ou razões justificativas para o contrato não iniciar a sua produção de efeitos em data anterior à concessão do visto, atentas as especificidades constantes do iter procedimental.*

(...)

- 14. A situação que à data se impôs ao CA para resolução imprevista e urgente – atenta a manutenção de capacidade assistencial e apoio transversal à prestação de serviços de saúde de toda a população que recorre à ULSAM – evidenciava que a IMI era a única entidade disponível com capacidade e aptidão técnicas bastantes para fazer face à complexidade e exigência dos serviços a prestar/fornecer naquele momento, e pelo período de tempo estritamente necessário à conclusão do procedimento concursal já lançado, vários meses antes.*

(...)

- 16. Concluindo-se, por conseguinte e com a devida contextualização que ora levamos ao conhecimento de V.^{as} Ex.^{as}, que se afigura legal e correto o enquadramento efetuado pelo CA à luz das informações prestadas pelos Serviços, e ao abrigo do disposto no CCP, **não se aceitando a imputação segundo a qual foi solicitada qualquer informação não datada aos Serviços para finalidades de fundamentação de deliberações, conforme já resultava do procedimento auditado (cfr. documento adiante junto sob o n.º 1, já integrado e reproduzido) e deveria ter sido reconhecido.***

²⁰ Corresponde à confirmação dos atos e datas identificados nos n.ºs 1 a 9 da factualidade (ponto II) deste relatório.

17. *Sobre o preenchimento dos pressupostos da eficácia retroativa do contrato e do procedimento em causa, só resta enfatizar que os mesmos se encontravam reunidos (cfr. o disposto no n.º 2 do artigo 287.º do CCP), uma vez que o contrato em apreciação tem uma cláusula de efeito retroativo ao início da execução material.*
- (...)
23. *Entende-se, sempre com a devida vénia, que tal retroatividade não era proibida por lei e não foram lesados interesses de terceiros nem violado o princípio da concorrência porque este último contrato (por ajuste direto, e pelo tempo estritamente necessário para conclusão do procedimento concursal) foi celebrado com a única empresa (IMI) que reunia os pressupostos de formação e conhecimento, quer nos fluxos de procedimentos quer nas várias unidades hospitalares carecentes de MCDT, atendendo aos princípios da concorrência e da boa-fé – a empresa adjudicada no CP cuja vigência terminava.*
24. *Foram, pois, satisfeitos todos os requisitos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, nada havendo a apontar, também a este respeito, ao CA.*
25. *Supletivamente e com a mesma linha de raciocínio e fundamentos, refira-se ainda que é nosso entendimento que, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 95.º do CCP, **a redução do contrato a escrito podia ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar quando por motivos de urgência imperiosa, como foi o caso, fosse necessário dar imediata execução ao contrato.***
26. *O que, ainda assim, não se entendeu ser conduta preferível à adotada e, a minori ad maius se concluiu por admissível uma cláusula de eficácia retroativa num contrato escrito, já que sempre teria sido possível a celebração de **todo um contrato não escrito.***
27. *Concluindo-se, assim e também, pela admissibilidade da cláusula de efeito retroativo no contrato de ajuste direto celebrado, cfr. previsto no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, na esteira da melhor jurisprudência desse Tribunal de Contas.*
28. *Da mesma forma, refira-se a talhe de foice a manifesta discordância relativamente ao exercício comparativo de “... processos anteriores da mesma entidade e relativos à aquisição de serviços...”, bem como do putativo incumprimento das várias recomendações relativas à violação do disposto nos artigos 45.º, 81.º e 82.º da LOPTC, porquanto resulta evidente que(i)tais procedimentos encontram-se separados por vários anos;(ii)têm entidades adjudicantes diversas, e que relativamente a algumas das quais o próprio legislador veio a reconhecer a inaplicabilidade subjetiva dos termos do CCP ao SUCH, também por motivos de interesse público;*

29. Não se revelando ajustado, proporcional ou legítimo “agrupar”, para efeitos da qualificação do PR e da proposta de aplicação de sanções, situações que resultaram de factualidade bastante diferente entre si, e de procedimentos de contratação também diferenciados.
30. O mesmo raciocínio se aplicando, *mutatis mutandis*, à faculdade de prorrogação, utilizada ao limite da necessidade de conclusão do procedimento concursal e da respetiva adjudicação - por definição impossível de prever, com antecipada certeza, pelo CA.
31. Releve-se ainda que de acordo com a documentação enviada em anexo ao ofício identificado no ponto supra, **o primeiro pagamento efetuado para liquidar a quantia devida pela prestação de serviços em causa, ocorreu em 27.10.2017** (posterior ao visto do TdC), acautelando ao limite o interesse público e os princípios de boa gestão dos dinheiros públicos.
32. E, novamente com a devida vénia, deve concluir-se que este facto deve ser considerado também quanto à produção de efeitos (limitada) do contrato em questão, uma vez que o aludido contrato de aquisição de serviços produziu efeitos (não financeiros) antes ainda da respetiva submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, **porquanto o interesse público de manutenção de capacidade prestacional assim o obrigava.**
33. **Repete-se:** caso os estabelecimentos hospitalares da ULSAM dotados de equipamento e equipas para realização de MCDTs de imagiologia fossem impedidos de funcionar ininterruptamente - o que sucederia numa interpretação direta e literal desta proibição de produção de efeitos prevista no artigo 45.º da LOPTC -, **toda a produção hospitalar e de cuidados de saúde, desde o ambulatório, à urgência, blocos cirúrgicos e ao internamento estaria irremediavelmente prejudicada, já que a sua atividade assenta grandemente na necessidade de MCDTs para apoio ao diagnóstico e tratamento.**
34. Pelo que era impossível ao CA, como V.ªs Exs. compreenderão deliberar num sentido que certamente resultaria em ofensa à vida humana, e à saúde dos utentes.
35. Em suma, de concluir-se que a ilegalidade nos autos não pode nem deve entender-se, pelo exposto, enquanto passível de constituir infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
36. Bem como, pelos mesmos motivos e com os mesmos fundamentos, não deve considerar-se existir violação da norma supracitada, enquanto putativa prática reiterada por parte da ULSAM e em contravenção pelas recomendações do Tribunal de Contas, emitidas em sede de fiscalização prévia, designadamente nos processos n.os 1579/2016, 1119/2014 e 1299/2012, já que todos os respetivos procedimentos (i) distam anos entre si e (ii)

encerram idiossincrasias e fundamentações merecedoras de análise separada e individual, ao invés de se encerrarem num raciocínio agrupador conjunto.

37. Devendo pelo exposto decidir V.^{as} Exas pelo arquivamento do presente processo sem prejuízo de quaisquer recomendações entendidas como necessárias e/ou convenientes, o que desde já e para todos os legais efeitos desde já se requer.

(...)”.

Analisando a argumentação expendida pelos alegantes, fica patente que a mesma se concentra em justificar o procedimento adotado de ajuste direto com o mesmo prestador de serviços, à luz da urgência em manter de forma ininterrupta a prestação de serviços de imagiologia na ULSAM, que ficava posta em causa, face à demora no desenvolvimento do procedimento cuja abertura havia sido autorizada em 02.06.2016 (concurso público internacional).

Ora, na verdade, a questão da legalidade da adoção daquele procedimento, nunca foi colocada em crise pelo TdC, sendo que a ilegalidade geradora da infração cuja responsabilidade é imputada aos alegantes, consiste na autorização de início de produção de efeitos num contrato de valor superior a 950.000,00 €, sem pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia, logo, em violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC.

Ou seja, o que está em causa, não é o procedimento adotado (tivesse esse procedimento sido, por exemplo, o concurso público internacional, nas mesmas circunstâncias, a ilegalidade manter-se-ia) mas sim a proibição legal decorrente da norma citada, de produção de qualquer efeito (e não apenas os financeiros) em contratos de valor igual ou superior a 950.000,00 €, sem o visto do Tribunal de Contas, desde que legalmente sujeitos a fiscalização prévia, e salvo nas situações excecionais previstas no n.º 5.

O que acontece, e as alegações dos indiciados responsáveis parecem apontar nesse sentido, é que por vezes, existe alguma confusão entre os fundamentos justificativos do procedimento pré-contratual utilizado e os efeitos do contrato celebrado na sequência do mesmo.

No caso, indiciam as respetivas alegações, ser entendimento dos respondentes que a “urgência imperiosa” que, supostamente, justificou o recurso ao ajuste direto, justificaria também a não aplicação do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.

Observando o disposto no n.º 5 da norma supracitada, constata-se existir uma grande identidade de conteúdo entre aquela norma e o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, do CCP, pelo que, é

forçoso reconhecer que uma vez aceite um procedimento de ajuste direto com este fundamento, se aceite, igualmente, a invocação da exceção constante daquele n.º 5.

Note-se, no entanto e desde logo, que a ULSAM, fundamentou o recurso ao ajuste direto, não na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (a qual, admite a possibilidade de recurso ao ajuste direto com base em motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à entidade adjudicante), mas sim na alínea e) do mesmo preceito legal (quando a prestação de serviços objeto do contrato só possa ser adjudicada a uma determinada entidade em função das circunstâncias mencionadas naquela norma), justificando, assim, a escolha do cocontratante.

Como supra se mencionou, a apreciação da legalidade do ajuste direto e a legalidade da aplicação da exceção constante do n.º 5 do artigo 45.º, da LOPTC, são coisas distintas, podendo não coincidir nos mesmos fundamentos. O facto de, na presente situação, não se ter fundamentado o ajuste direto na previsão da alínea c) do n.º 1, do artigo 24.º, do CCP, não impede, que se faça uma avaliação das circunstâncias de modo a aferir do respetivo enquadramento na previsão do mencionado n.º 5.

Sobre o que se deve entender como “*urgência imperiosa*”, para os efeitos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, existe vasta jurisprudência do TdC, acessível no endereço www.tcontas.pt, de que se cita a título exemplificativo o Acórdão n.º 01/2018 – 29 jan – 1.ª S/PL.

“(…)

16. *Sucedee, porém, que a densificação do conceito de “urgência imperiosa”, previsto no referido normativo legal, não deve ser feita no plano da mera subjetividade própria da entidade que o aplica, pois dessa forma a invocação da urgência – que assume caráter excepcional – poderia tornar-se fundamento para qualquer aquisição que não fosse atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse há muito conhecida.*
17. *Ao invés, a urgência aqui prevista deve ser concretizada num plano objetivo – função do “padrão do homem médio”, “bom pai de família” ou do bônus pater famílias – isto é, no plano do “abstrato cidadão” movido pelos normais padrões cívicos da sociedade em que se integra, desprovido assim de qualquer interesse, direto ou indireto, no caso concreto.*
18. *Ademais, não é qualquer urgência que pode fundamentar a aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, mas apenas a urgência “imperiosa”, isto é, uma urgência de nível superior, a urgência “imprescindível”, aquela urgência que não se discute, que não oferece dúvidas ao “homem médio” ou ao “abstrato cidadão”.*

Ou como também se mencionou no Acórdão n.º 08/2011 – 12 abr – 1.ª S/PL.

“(…) a jurisprudência do Tribunal de Contas aponta, de forma pacífica e uniforme, para que não basta a verificação de uma qualquer situação de urgência para que o ajuste direto esteja legitimado.

(…)

Exige-se, para este efeito, que a urgência seja imperiosa, “isto é, uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não pode deixar de se acorrer com rapidez.

Trata-se, pois, de uma situação de urgência impreterível, significando-se com isto que a prestação não pode ser “adiada”, sob pena de não ser mais possível realizá-la, ou que a sua não realização imediata virá a acusar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

(…)

Como foi apontado no Acórdão em recurso, e resulta da jurisprudência do Tribunal de Contas, por acontecimentos imprevisíveis, relevantes para efeitos da previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, “devem entender-se as situações que surgem de forma inopinada e que um normal decisor, colocado na posição de um real decisor, não seja capaz de prever e de prevenir”.

No processo auditado, a factualidade demonstra, até porque não foi contraditada, que, não obstante o CA ter deliberado autorizar a abertura de um procedimento de concurso público internacional, em 02.06.2016, portanto, em princípio, em data adequada à conclusão do mesmo até ao fim desse ano e ao termo do contrato outorgado em 11.07.2013, e então em vigor, resulta da comunicação interna do Eng.º Biomédico, Tiago Morais Rodrigues²¹ anexa à proposta do Serviço de Aprovisionamento, datada de 02.03.2017, que, em 15.11.2016, já era do conhecimento do CA que havia dificuldades na concretização daquele procedimento, como também nesse documento se refere, que o “*Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE (ULSAM), deliberou em 22.12.2016, prorrogar por mais seis meses o atual contrato de concessão e exploração do serviço de imagiologia, concessionado agora, à empresa Imagens Médicas Integradas, SA*”, uma vez que nessa data as peças processuais (do concurso público internacional) não estavam concluídas.

Significa, portanto, que, em finais de 2016, o CA da ULSAM sabia que seria necessário recorrer a um ajuste direto para garantir a continuidade da prestação de serviços de imagiologia naquela unidade

²¹ À qual se faz referência como não datada, apenas por ser verdade e ser necessário identificá-la de alguma forma.

de saúde, considerando que o concurso público aberto com aquela finalidade nunca estaria pronto a tempo de ser celebrado um contrato que imediatamente sucedesse ao celebrado em 2013.

Não obstante este conhecimento, a adjudicação só foi efetuada em 16.03.2017, o contrato reduzido a escrito em 06.06.2017 e remetido para fiscalização prévia em 27.07.2017.

Confrontando a jurisprudência citada com a factualidade apurada no processo em análise, impõe-se questionar qual era, afinal, a situação resultante de acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à entidade adjudicante que exigia uma resolução urgente, impreterível e inadiável, justificativa não apenas de um ajuste direto, mas também impossibilitando o cumprimento do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.

Atentos os factos apurados a resposta é clara: essa situação não existia.

Assim sendo, fica precluída a aplicação da exceção constante do n.º 5 do artigo 45.º da LOPTC, bem como a possibilidade de fazer uso da faculdade prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 95.º (dispensa de contrato escrito) do CCP.

Relativamente à infração prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º (não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal), diga-se também, que o argumento invocado pelos alegantes no sentido de que se trata de *“situações que resultaram de factualidade bastante diferente entre si, e de procedimentos de contratação também diferenciados”* é irrelevante na apreciação da questão.

Efetivamente, o que está em causa é um padrão de atuação várias vezes censurado pelo Tribunal – atribuição de eficácia retroativa aos contratos, assim como atraso na respetiva remessa para efeitos de fiscalização prévia – o qual, mais uma vez, se verificou neste processo.

Acresce que a alegada distância de anos entre as várias situações anteriormente objeto das citadas recomendações, não só não justifica, nem desculpabiliza, a conduta dos indiciados responsáveis, como acentua a irrelevância que os mesmos atribuíram àquelas recomendações em contraposição com a tolerância que este Tribunal demonstrou durante todo esse período de tempo, pelas reiteradas irregularidades daquela natureza.

VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, emitiu aquele magistrado em 01.04.2019, o parecer que se transcreve:

«I. Tem o presente processo por objeto o apuramento da responsabilidade financeira pela autorização de início de produção de efeitos de contrato de valor superior a 950.000,00 €, antes da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia e pela autorização de efeitos retroativos do referido contrato, em desobediência a recomendações anteriores à mesma entidade.

II. O contrato em referência é da responsabilidade da Unidade Local de Saúde do Alto Minho.

III. Os argumentos aduzidos em contraditório não afastam a imputação indiciária constante do relatório.

Pelo exposto, o Ministério Público emite parecer de concordância com o projeto de relatório».

VII. CONCLUSÕES

- a) A ULSAM iniciou, em 25.01.2017, a execução do contrato de concessão de exploração e aquisição de serviços de imagiologia, reduzido a escrito em 06.06. 2017, com IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A., por um período inicial de seis meses (com efeitos retroativos a 25.01.2017), “automaticamente prorrogável” por idêntico período.
- b) O contrato no valor de 1.034.912,28 €, foi remetido ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, em 27.07.2017, ou seja, quando a respetiva execução já decorria há seis meses, em violação do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
- c) O que, como já se mencionou, é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, e pela qual são responsáveis os dirigentes identificados no ponto IV deste relato.
- d) Este comportamento, por parte dos dirigentes acima referidos, também desrespeitou, pelo menos, 3 recomendações anteriores deste TdC à ULSAM e, como tal integra a previsão da alínea j) do n.º 1 da norma citada, sendo igualmente suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória.

- e) Em sede de contraditório os indiciados responsáveis vieram alegar, em síntese, que o ajuste direto foi adequado à resolução do problema e apropriado à produção de efeitos em data anterior à concessão do visto, a retroatividade do contrato respeitou os pressupostos legais para tal e as recomendações do Tribunal cujo desrespeito teve como consequência a infração prevista na norma supra, foram emitidas em processos antigos e de diferente natureza.
- f) Relativamente a estas alegações, considerou-se que, no processo em apreço, atento o respetivo valor, só seria admissível a produção de efeitos anteriores ao visto deste Tribunal, caso a situação fosse passível de enquadramento na exceção constante do n.º 5 do artigo 45.º da LOPTC. Porém, concluiu-se que esse enquadramento não era possível, uma vez que a factualidade apurada aponta no sentido de que o Conselho de Administração da ULSAM teve conhecimento de que era necessário resolver o problema que se colocava (necessidade de manter a prestação de serviços de imagiologia para além do termo do contrato então em vigor) por recurso a um ajuste direto, em tempo útil para celebrar um novo contrato e sujeitá-lo a fiscalização prévia antes que o mesmo começasse a produzir efeitos.
- g) Quanto às restantes alegações, concluiu-se que as mesmas também não procedem, porquanto, a questão relativa à retroatividade não se prende com o preenchimento dos pressupostos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, mas sim com o repetido desrespeito das recomendações deste Tribunal no sentido de evitar a atribuição de efeitos retroativos em qualquer tipo de contratos.

VIII. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidades na execução do contrato em análise e identifica os eventuais responsáveis no capítulo IV.
2. Recomendar à ULSAM o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos:
 - a) À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, em conjugação com o artigo 48.º da LOPTC;

- b) À não produção de quaisquer efeitos daqueles atos e contratos (n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º) quando de valor superior a 950.000,00 €, antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.
3. Fixar os emolumentos devidos pela ULSAM 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 de abril.
4. Remeter cópia deste relatório:
- ✚ À Ministra da Saúde, Marta Temido;
 - ✚ Ao Presidente do Conselho de Administração da ULSAM, E.P.E., António Franklim Ribeiro Ramos;
 - ✚ Aos restantes indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - ✚ Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade V – Setor Social.
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do artigo 57.º, n.º 1, e 77.º n.º 2, alínea d), da LOPTC.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 28 de maio de 2019

Os Juízes Conselheiros

Fernando de Oliveira Silva – Relator

Mário Mendes Serrano

Alziro Antunes Cardoso

Ficha Técnica

EQUIPA

Ana Luísa Nunes - Coordenação
Auditora-Coordenadora do DCPC

Helena Santos – Supervisão
Auditora-Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta
Auditora



ANEXO I

Quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória

<i>Item do relatório</i>	<i>Factos</i>	<i>Normas violadas</i>	<i>Tipo de responsabilidade</i>	<i>Responsáveis</i>
Capítulos II a V	Autorização de início de produção de efeitos de um contrato no montante de 2.923.179,12 €, isto é, de valor superior a 950.000 €, antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia.	Artigos 45.º, n.º 4, e 65.º, n.º 1, alínea j) da LOPTC	Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC	✚ António Franklim Ribeiro Ramos ✚ Maria Manuela Mota Duarte ✚ Pedro Miguel da Silva Morais ✚ António Manuel Monteiro Fradão ✚ Maria do Céu Faia Galvão Pinto
	Autorização de efeitos retroativos no referido contrato, em desrespeito de recomendações proferidas pelo TdC em anteriores processos da mesma entidade.		Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, alínea j), da LOPTC	

ANEXO II

ÁLEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Exm.^a Senhora**Dr.^a ANA LUÍSA NUNES**

Auditora-Coordenadora do

Departamento de Controlo**Prévio do Tribunal de Contas**Av.^a Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 Lisboa

C/C:

Dr.^a HELENA SANTOS

Auditora Chefe

e

Dr.^a CRISTINA MARTA

Auditora

N/ Comunicação n.º:

V/ Referência: Processo de
Fiscalização Prévia n.º 2765/2017

Data: Viana do Castelo, 22 de novembro de 2018

Assunto: Pronúncia sobre o projeto de relatório produzido no âmbito do Processo n.º 16/2017-ARF/1.^a Secção, tendente ao apuramento de responsabilidade financeira sancionatória no âmbito do contrato de concessão de exploração e prestação de serviços de imagiologia celebrado pela **UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO MINHO, E.P.E. (ULSAM)**, com a empresa **IMI – IMAGENS MÉDICAS INTEGRADAS, S.A. (IMI)**

Exma Senhora

Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas,

Na sequência do V. ofício referido em epigrafe de 06 de novembro, e nos termos e para os melhores efeitos previstos no art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e notificados para o efeito, vimos pelo presente proceder à competente **PRONÚNCIA**, o que se faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Tomado conhecimento integral do projeto de relatório (PR) sob resposta, que aqui é dado por integralmente reproduzido e integado para todos os legais efeitos, não pode desde logo o signatário deixar de constatar e concluir pela falta de informação e enquadramento entre a ULSAM e os serviços da Unidade Técnica do Departamento de Controlo Prévio (DCP), designadamente nos momentos de prestação de esclarecimento;
2. Razão pela qual, com a devida vénia, sustenta o entendimento perante V.^a Ex.^a segundo o qual as conclusões preliminares em sede de projeto de relatório ora sob resposta não se encontram em linha com os acontecimentos, e factos, efetivamente verificados à data,
3. E que, no seu entender, impõem concluir em sentido manifestamente diverso do constante no PR, o que ora se envidará deixar perfeitamente claro e evidente, colmatando porventura alguma excessiva objetividade na prestação de esclarecimentos em momento anterior à elaboração do PR.
4. Assim, confirma-se que:
 - a. No período decorrente entre o final de 2013 e 24.01.2017, a prestação de serviços de imagiologia na ULSAM foi executada ao abrigo de um contrato celebrado, em 11.07.2013, entre esta entidade e a IMI, pelo prazo de um ano, renovável até três e visado pelo TC, em s.d.v. de 29.11.2013¹, contrato este resultante de Concurso Público Internacional (CS-8515-CPI-M-120223-A) ;
 - b. Na programação e planeamento das necessidades de aquisição destes serviços, em 02.06.2016, o Conselho de Administração da ULSAM (CA) deliberou **autorizar a abertura de um concurso público internacional** com vista à celebração de um contrato que assegurasse a prestação de serviços de imagiologia naquela unidade hospitalar após o termo do contrato acima mencionado.
 - c. Não obstante a data da deliberação que autorizou a abertura do concurso, **volvidos quase seis meses desde a tomada de deliberação do CA**, em 22.12.2016, as peças

¹ Com uma duração possível, assim e em normal execução contratual, até ao final de 2016, portanto.

processuais do mesmo não estavam ainda concluídas, **designadamente a componente técnica necessária à finalização das referidas peças procedimentais²**;

- d. Os Serviços invocaram, para o efeito de justificação do atraso na elaboração das alegadamente porque «(...) são de extrema complexidade técnica em sede de equipamentos»³, **concluindo-se por conseguinte que não estavam reunidos os pressupostos mínimos, por motivos exógenos ao CA, para normal tramitação procedimental até à desejável adjudicação dos serviços, e em tempo.**
- e. Esta fundamentação, de acordo com o procedimento administrativo e conforme se constata pela comunicação que adiante vai junta sob o n.º 1 e aqui é dada por integralmente reproduzida e integrada para todos os efeitos, não consta apenas de uma comunicação interna alegadamente não datada – como se afirma em sede do PR -, mas foi reportada internamente **também e pelo menos por via de e-mail devidamente datado e assinado, pelo Eng. Tiago Rodrigues a outros responsáveis envolvidos na preparação e elaboração das peças e demais elementos procedimentais necessários.**
- f. Acresce referir ainda que, para além da complexidade referente aos equipamentos, foram também equacionados e avaliados modelos de internalização dos serviços que pressupunham a possibilidade de contratação de uma equipe médica pela ULSAM, com base em alguns indicadores e estudos de custo-benefício e custo-oportunidade, tendo em conta essa possibilidade e alguns indicadores discutidos com a tutela,

² Conforme resulta do procedimento, e que junto novamente se anexa, justificações técnicas estas que já eram alvo de discussão entre os Serviços intervenientes na elaboração das várias componentes das peças procedimentais, em comunicações devidamente datadas e assinadas e, nessa medida, inalteráveis e inalteradas (cfr. A este respeito o disposto na comunicação do Sr. Eng. Tiago Rodrigues ao Dr. Pedro Morais, por e-mail de 14 de fevereiro de 2017, das 12:29, **em data anterior à decisão de adjudicação dos referidos serviços.**

³ Conforme resulta do PR, e de acordo (**mas não só**) com a comunicação interna dirigida ao Conselho de Administração e subscrita por Tiago Morais Rodrigues, engenheiro biomédico, responsável pela gestão do Sistema de Informação para a contratualização e Acompanhamento e gestor do contrato para a concessão de exploração e prestação do serviço de imagiologia, a justificação para o atraso do procedimento ficou a dever-se: «*De facto, apesar de ter deliberado a abertura deste procedimento em 02.06.2016, na data de 22.12.2016 as peças processuais não estavam concluídas, pois são de extrema complexidade técnica em sede de equipamentos. Foi promovida uma auditoria técnica aos equipamentos de imagiologia para diagnosticar o seu estado de funcionamento, perspetivar necessidades de aquisições futuras e avaliar a capacidade instalada de internalização destes exames. Este trabalho contou com a participação do Médico Imagiologista da ULSAM, do Diretor do Serviço de Instalações e Equipamentos (SiE) e um Técnico de Radiologia sendo concluído o trabalho em 18.01.2017 (...).*».

f

cenário que se revelou posteriormente não ser exequível e reforçando assim a manutenção da necessidade de adquirir os serviços;

- g. Com este racional de aquisição, somadas as dificuldades técnicas imprevistas e não imputáveis ao CA ou à ULSAM, **sendo manifesta e imperativa a manutenção da capacidade assistencial ao nível dos Meios Complementares de Diagnóstico e Imagem (MCDTs)**, e constatada a impossibilidade de em tempo útil concluir o procedimento concursal tendente à adjudicação dos serviços,
- h. Assim foi que já 16.03.2017, e com base na proposta apresentada pelo Serviço de Aprovisionamento/Sourcing, datada de 02.03.2017, o Conselho de Administração da ULSAM, deliberou adjudicar à empresa IMI a concessão de exploração e aquisição de serviços de imagiologia, pelo período de 25.01.2017 a 24.07.2017, **pelo período estimado como mínimo necessário** (período inicial de seis meses, com possibilidade de prorrogação por mais um período de 6 meses), e com o valor estimado global anual de 1.034.912,28 €, adjudicação esta precedida de procedimento pré contratual de ajuste direto ao abrigo do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP, sempre de acordo com a proposta dos Serviços, e com previsão de prestação de serviços no (i) Hospital de Santa Luzia, em Viana do Castelo, (ii) Hospital Conde de Bertiandos, em Ponte de Lima, e (iii) no Serviço de Urgência Básica de Monção.
- i. Em 06.06.2017, a ULSAM celebrou com a IMI um contrato de concessão de exploração e aquisição de serviços de imagiologia, válido por um período inicial de seis meses, automaticamente prorrogável por idêntico período e no valor estimado global anual de 1.034.912,28 € (sem IVA), com respetiva redução a escrito em 06.06.2017 e, nos termos da cláusula 3-A, n.º 1, com vista à produção de efeitos desde o dia 25.01.2017, que adiante melhor enquadramos ainda que com sentido e escopo opostos aos constantes do PR ora sob pronúncia.
- j. Contrato que resultou visado por esse Tribunal em s.d.v. de 04.10.2017.

II – Da fundamentação adicional da presente pronúncia

5. Inexistindo, no *iter procedimental* descrito e constante do procedimento administrativo, qualquer irregularidade merecedora de censura na atuação do CA, ao contrário do que se extrai do PR, e das respetivas conclusões.
6. Desde logo, na realidade não se verificam - como melhor adiante veremos -, impedimentos ou razões justificativas para o contrato não iniciar a sua produção de efeitos em data anterior à concessão do visto, atentas as especificidades constantes do *iter procedimental* ⁴;
7. Primeiramente, porque independentemente de se considerar que o recurso à figura do ajuste direto deve pautar-se por um rigoroso princípio da proporcionalidade, de tal modo que, só a efetiva medida do exigido pelos acontecimentos imponderáveis e com vista à satisfação imediata do interesse da entidade adjudicante, se possa celebrar o contrato,
8. Na conjuntura do procedimento é inegável que o ajuste direto foi adotado na "*medida certa*", isto é, de acordo com um recurso necessário e proporcional ao alcance dos fins de realização do interesse público (a saber, a conclusão do procedimento concursal e a manutenção da capacidade assistencial ao universo de utentes da área de influência).
9. Sempre tendo em linha de conta a premência de ponderação dos bens, valores e interesses em jogo, a par do princípio da proporcionalidade em face da morosidade associada aos procedimentos concorrenciais abertos, e com respeito pela duração do contrato celebrado (6 meses), bem como a quantidade e tipo de bens e serviços adquiridos (que na essência eram exatamente e apenas a manutenção dos fornecimentos anteriormente já contratados), realizando plenamente o requisito da necessidade e da proibição do excesso, potenciando o mínimo dano possível aos valores da publicidade e concorrência⁵.
10. A este respeito, refira-se inclusivamente que os preços praticados para o período de vigência do ajuste direto foram calculados e propostos pelos Serviços **com poupança relativamente aos valores praticados no contrato adjudicado ao abrigo do CPI original;**

⁴ Que diga-se, também habilitavam a ULSAM a invocar o fundamento constante do artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP para o recurso à figura do ajuste direto pelo tempo estritamente necessário à conclusão do procedimento concursal.

⁵ Neste sentido, cfr. "A urgência imperiosa enquanto fundamento material de recurso ao ajuste direto", Catarina Custódio Alves, Revista Julgar Online, Dezembro de 2015.

f

11. Tendo sido ajustado quer o preço, quer o tempo contratual para efeitos da figura de ajuste direto por forma a que o valor seja mais benéfico relativamente aos preços praticados e o arco temporal seja nem demasiado curto, nem desmedido, ou seja, estrita e proporcionalmente à situação concreta que se pretendia fosse mantida em funcionamento, e com o tipo ou quantidade de bens e serviços adquiridos próprios e adequados para acorrer de imediato à necessidade emergente,

12. Mas não só: a opção pela figura **ajuste directo**, desta feita com fundamento na al. e) do n.º 1 do art. 24.º do CCP (invocado) ocorre quando no mercado – e, neste caso por evidentes razões técnicas, atenta a realidade de manutenção de operacionalização dos serviços de imagiologia concessionados -, apenas se mostre habilitada uma pessoa/empresa capaz de executar a prestação/fornecimento de serviço –, **numa carteira de serviços contratados que incluía a equipa médica para a realização dos MCDT's, nos vários estabelecimentos sob a responsabilidade da ULSAM** (a saber, conforme consta do PR, o Hospital de Santa Luzia, em Viana do Castelo; o Hospital Conde de Bertiandos, em Ponte de Lima e para o Serviço de Urgência Básica de Monção);

13. E que à data e com os contornos que vimos de descrever só pode considerar-se ser o operador à data instalado e perfeitamente formado e habilitado no funcionamento dos equipamentos, fluxos e demais particularidades da prestação -;

14. A situação que à data se impôs ao CA para resolução imprevista e urgente – atenta a manutenção de capacidade assistencial e apoio transversal à prestação de serviços de saúde de toda a população que recorre à ULSAM -, evidenciava que a IMI era a única entidade disponível com capacidade e aptidão técnicas bastantes para fazer face à complexidade e exigência dos serviços a prestar/fornecer naquele momento, e pelo período de tempo estritamente necessário à conclusão do procedimento concursal já lançado, vários meses antes.

15. Recordemos que nos termos do disposto no artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, dispõe-se que:

« ...Artigo 24.º

Escolha do ajuste directo para a formação de quaisquer contratos

1 - Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o ajuste directo quando:

a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de

encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso;

b) Em anterior concurso público, concurso limitado por prévia qualificação ou diálogo concorrencial, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento;

c) **Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos**, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante;

d) As prestações que constituem o seu objecto se destinem, a título principal, a permitir à entidade adjudicante a prestação ao público de um ou mais serviços de telecomunicações;

e) **Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada;**

f) Nos termos da lei, o contrato seja declarado secreto ou a respectiva execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, bem como quando a defesa de interesses essenciais do Estado o exigir.

2 - Quando todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º, a adopção do ajuste directo ao abrigo do disposto na alínea b) do número anterior só permite a celebração de contratos de valor inferior ao:

a) Referido na alínea b) do artigo 19.º, no caso de se tratar de um contrato de empreitada de obras públicas;

b) Referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, no caso de se tratar de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de um contrato de aquisição de serviços;

c) Referido no n.º 2 do artigo 20.º, no caso de se tratar de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de um contrato de aquisição de serviços, quando a entidade adjudicante seja o Estado, excepto se se tratar de um dos contratos mencionados nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 20.º, caso em que é aplicável o disposto na alínea anterior.

3 - No caso previsto no número anterior, a adopção do ajuste directo só permite a celebração de contratos de valor igual ou superior aos referidos nas alíneas do mesmo número, desde que o anúncio do procedimento anterior tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia e sejam convidados a apresentar proposta todos, e apenas, os concorrentes cujas propostas tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º

4 - Para a formação de contratos que digam directa e principalmente respeito a uma ou a várias das actividades exercidas nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 7.º, o ajuste directo só pode ser adoptado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do presente artigo, desde que as propostas tenham sido excluídas com fundamento diferente dos previstos no n.º 2 do artigo 70.º

5 - Para a formação dos contratos a que se refere o número anterior e sem prejuízo do que nele se dispõe, também pode ser adoptado o ajuste directo quando as situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 tenham ocorrido em anterior procedimento de negociação.

6 - A decisão de escolha do ajuste directo ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 e no número anterior só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar:

a) Do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou propostas, no caso previsto na alínea a) do n.º 1;

b) Da decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas, no caso previsto na alínea b) do n.º 1.

7 - A decisão de escolha do ajuste directo tomada nos termos do disposto no número anterior caduca se o convite à apresentação de proposta não for formulado nos prazos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior, consoante o caso.

8 - Para efeitos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1, considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam susceptíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos.

9 - As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, um relatório relativo aos contratos celebrados ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1. ... » (negritos nossos)

16. Concluindo-se, por conseguinte e com a devida contextualização que ora levamos ao conhecimento de V.ªs Ex.ªs, que se afigura legal e correto o enquadramento efetuado pelo CA à luz das informações prestadas pelos Serviços, e ao abrigo do disposto no CCP, **não se aceitando a imputação segundo a qual foi solicitada qualquer informação não datada aos Serviços para finalidades de fundamentação de deliberações, conforme já resultava do procedimento auditado** (cfr. documento adiante junto sob o n.º 1, já integrado e reproduzido) **e deveria ter sido reconhecido.**

17. Sobre o preenchimento dos pressupostos da eficácia retroativa do contrato e do procedimento em causa, só resta enfatizar que os mesmos se encontravam reunidos (cfr. o disposto no n.º 2 do artigo 287.º do CCP⁶), uma vez que o contrato em apreciação tem uma cláusula de efeito retroativo ao início da execução material.

⁶ Para melhor leitura e consulta, reproduzimos o preceito em questão:

“Artigo 287.º

Eficácia do contrato

1 - A plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação, de visto, de publicidade, ou de outros atos integrativos de eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de ato administrativo que o mesmo eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objeto passível de ato administrativo.

2 - As partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando razões de interesse 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.

3 - O contrato que constitui situações subjetivas passivas para terceiros ou do qual resultem efeitos modificativos, impeditivos ou extintivos de direitos de terceiros só se torna eficaz nessa parte mediante consentimento dos titulares dos direitos ou obrigações visados.

4 - Excetuam-se do disposto no número anterior as cláusulas contratuais de efeito normativo, cuja eficácia depende de publicidade conferida segundo as formalidades aplicáveis aos regulamentos do contraente público.

18. Na realidade, conforme é consabido, nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, **as Partes podem atribuir efeito retroativo a um contrato quando exigências imperiosas de interesse público o justifiquem e 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 CCP.

19. O que com o devido respeito é o caso (isto é, não sucede) no caso vertente, respeitando-se plenamente a exigência do Tribunal de Contas na apreciação das cláusulas de retroatividade possíveis de introduzir nos contratos.

20. Note-se ainda que, neste caso específico, o processo concorrencial e a identificação de uma determinada entidade para a prestação de serviços não ofende quaisquer princípios de imparcialidade, concorrência e igualdade ou lesa os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação através de concurso público (leia-se, no procedimento concursal *de primeiro nível*).

21. O circunstancialismo excecional do caso concreto em apreciação leva à defesa possível do interesse público relevante **no suporte à prestação ininterrupta de serviços de saúde à população** da zona de influência, de saúde pública e de paz social, colmatando as imprevistas

5 - São ineficazes os contratos celebrados:

- a) Na sequência de um procedimento de formação de contrato sem publicação prévia de anúncio do respetivo procedimento no *Jornal Oficial da União Europeia*, quando exigível;
- b) Antes de decorrido, quando aplicável, o prazo de suspensão previsto no n.º 3 do artigo 95.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º, conforme o caso.

6 - A ineficácia de um contrato com fundamento na alínea a) do número anterior não se verifica quando, cumulativamente:

- a) O procedimento de formação do contrato tenha sido escolhido em função de um critério material previsto nos artigos 24.º a 27.º;
- b) Tenha sido publicado o anúncio voluntário de transparência previsto no artigo 78.º-A;
- c) A outorga do contrato não tenha ocorrido antes de decorridos 10 dias após a data da referida publicação.

7 - A ineficácia prevista no n.º 1 pode ser afastada com os fundamentos previstos no n.º 4 do artigo 283.º, devendo a decisão judicial ou arbitral obrigatoriamente determinar uma das seguintes sanções alternativas:

- a) Redução da duração do contrato; ou
- b) Sanção pecuniária de montante inferior ou igual ao preço contratual.

8 - A decisão referida no número anterior não pode afastar a ineficácia com base na ponderação do interesse económico diretamente relacionado com o contrato em causa, quando tal interesse assente, designadamente, nos custos resultantes de atraso na execução do contrato, de abertura de um novo procedimento de formação do contrato, de mudança do cocontratante ou de obrigações legais resultantes da ineficácia. ..." (negritos nossos)

- dificuldades técnicas através do único operador posicionado e em condições para o efeito, à data.
22. Os acontecimentos imprevisíveis ocorridos após o lançamento do procedimento concursal, implicando adiamentos sucessivos ao início de execução do contrato emergente do respetivo procedimento em curso justificam que o serviço tivesse sido prestado desde janeiro, para garantir dessa forma a não interrupção da prestação de serviços de MCDTs de imagiologia, embora a cobertura contratual com recurso à figura do ajuste direto só tivesse ocorrido com a aposição de cláusula de eficácia retroativa, no contrato outorgado posteriormente, refletindo a realidade dos factos também no procedimento em questão.
23. Entende-se, sempre com a devida vénia, que tal retroatividade não era proibida por lei e não foram lesados interesses de terceiros nem violado o princípio da concorrência porque este último contrato (por ajuste direto, e pelo tempo estritamente necessário para conclusão do procedimento concursal) foi celebrado com a única empresa (IMI) que reunia os pressupostos de formação e conhecimento, quer nos fluxos de procedimentos quer nas várias unidades hospitalares carecentes de MCDT, atendendo aos princípios da concorrência e da boa-fé - a empresa adjudicada no CP cuja vigência terminava.
24. Foram, pois, satisfeitos todos os requisitos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, nada havendo a apontar, também a este respeito, ao CA.
25. Supletivamente e com a mesma linha de raciocínio e fundamentos, refira-se ainda que é nosso entendimento que, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 95.º do CCP, **a redução do contrato a escrito podia ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar quando por motivos de urgência imperiosa, como foi o caso, fosse necessário dar imediata execução ao contrato.**
26. O que, ainda assim, não se entendeu ser conduta preferível à adotada e, *a minori ad maius* se concluiu por admissível uma cláusula de eficácia retroativa num contrato escrito, já que sempre teria sido possível a celebração de **todo um contrato não escrito.**
27. Concluindo-se, assim e também, pela admissibilidade da cláusula de efeito retroativo no contrato de ajuste direto celebrado, cfr. previsto no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, na esteira da melhor jurisprudência desse Tribunal de Contas⁷.

⁷ Cfr., a este respeito, o Ac. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1spl/ac017-2014-1spl.pdf>

f

28. Da mesma forma, refira-se a talhe de foice a manifesta discordância relativamente ao exercício comparativo de « ... *processos anteriores da mesma entidade e relativos à aquisição de serviços...* », bem como do putativo incumprimento das várias recomendações relativas à violação do disposto nos artigos 45.º, 81.º e 82.º da LOPTC, porquanto resulta evidente que (i) tais procedimentos encontram-se separados por vários anos ; (ii) têm entidades adjudicantes diversas, e que relativamente a algumas das quais o próprio legislador veio a reconhecer a inaplicabilidade subjetiva dos termos do CCP ao SUCH, também por motivos de interesse público;
29. Não se revelando ajustado, proporcional ou legítimo « agrupar », para efeitos da qualificação do PR e da proposta de aplicação de sanções, situações que resultaram de factualidade bastante diferente entre si, e de procedimentos de contratação também diferenciados.
30. O mesmo raciocínio se aplicando, *mutatis mutandis*, à faculdade de prorrogação, utilizada ao limite da necessidade de conclusão do procedimento concursal e da respetiva adjudicação, - por definição impossível de prever, com antecipada certeza, pelo CA -.
31. Releve-se ainda que de acordo com a documentação enviada em anexo ao ofício identificado no ponto *supra*, **o primeiro pagamento efetuado para liquidar a quantia devida pela prestação de serviços em causa, ocorreu em 27.10.2017 (posterior ao visto do TdC)**, acautelando ao limite o interesse público e os princípios de boa gestão dos dinheiros públicos.
32. E, novamente com a devida vénia, deve concluir-se que este facto deve ser considerado também quanto à produção de efeitos (limitada) do contrato em questão, uma vez que o aludido contrato de aquisição de serviços produziu efeitos (não financeiros) antes ainda da respetiva submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, **porquanto o interesse público de manutenção de capacidade prestacional assim o obrigava.**
33. **Repete-se:** caso os estabelecimentos hospitalares da ULSAM dotados de equipamento e equipas para realização de MCDTs de imagiologia fossem impedidos de funcionar ininterruptamente – o que sucederia numa interpretação direta e literal desta proibição de produção de efeitos prevista no artigo 45.º da LOPTC -, **toda a produção hospitalar e de cuidados de saúde, desde o ambulatório, à urgência, blocos cirúrgicos e ao internamento estaria irremediavelmente prejudicada, já que a sua atividade assenta grandemente na necessidade de MCDTs para apoio ao diagnóstico e tratamento.**

34. Pelo que era impossível ao CA, como V.^{as} Ex.^{as} compreenderão, deliberar num sentido que certamente resultaria em ofensa à vida humana, e à saúde dos utentes.
35. Em suma, de concluir-se que a ilegalidade nos autos não pode nem deve entender-se, pelo exposto, enquanto passível de constituir infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC,
36. Bem como, pelos mesmos motivos e com os mesmos fundamentos, não deve considerar-se existir violação da norma *supracitada*, enquanto putativa prática reiterada por parte da ULSAM e em contravenção pelas recomendações do Tribunal de Contas, emitidas em sede de fiscalização prévia, designadamente nos processos n.ºs 1579/2016, 1119/2014 e 1299/2012, já que todos os respetivos procedimentos (i) distam anos entre si, e (ii) encerram idiosincrasias e fundamentações merecedoras de análise separada e individual, ao invés de se encerrarem num raciocínio *agrupador* conjunto.
37. Devendo pelo exposto decidir V.^{as} Ex.^{as} pelo arquivamento do presente processo, sem prejuízo de quaisquer recomendações entendidas como necessárias e/ou convenientes, o que desde já e para todos os legais efeitos desde já se requer.

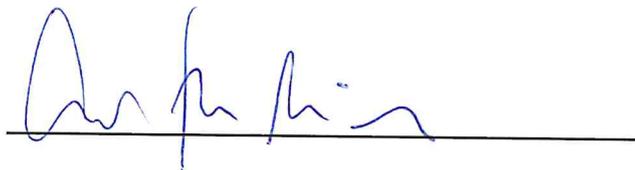
Para prova dos factos alegados na presente pronúncia, mais se requer se digne promover as seguintes diligências:

a) Prova documental:

Sem prejuízo da integralidade do procedimento administrativo, o documento adiante junto sob o n.º 1.

b) Prova por depoimento, caso V.^a s Ex.^{as} entendam insuficiente a prova documental já anteriormente junta, a notificar:

- i) **TIAGO MORAIS RODRIGUES**, engenheiro biomédico, à data responsável pela gestão do Sistema de Informação para a Contratualização e Acompanhamento, hoje ainda gestor do contrato para a concessão de exploração e prestação do serviço de imagiologia. |



Comunicação Interna NºUNIDADE LOCAL DE SAÚDE
DO ALTO MINHO, E.P.E. **Data:** 2017-03-02

Conselho de Administração

Resolução Nº: 221 Data: 16/3/17
Deliberação: **Despacho****De:** S. Aprovisionamento / Sourcing**Para:** Conselho de Administração**C/c:** Diretor do S. Aprovisionamento

Assunto: Proposta de Adjudicação de Proposta – AJD – alínea e) do n.º 1 do art.º 24º do CCP – ajuste direto por critérios materiais, fundamentado pelos documentos anexos a esta CI
Concessões e Serviços
Concessão da Exploração e Prestação de Serviços de Imagiologia

1. Atenta a necessidade de assegurar a **Concessão da Exploração e Prestação de Serviços de Imagiologia**, uma vez que o atual contrato já terminou em 24 de janeiro de 2017, submete-se a presente proposta de adjudicação, pese embora, em sessão n.º 300 de 02-06-2016, ter sido deliberada a abertura de um procedimento pré-contratual de Concurso Público Internacional, este ainda não está concluído pelos motivos em anexo, solicitados pelo Serviço de Aprovisionamento;
2. Nos termos do artigo 112º do CCP, a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à escolha que reúnam as condições necessárias para a execução das prestações objeto desses contratos. Foi convidada uma única entidade: **IMI – Imagens Médicas Integradas, S. A., NIF 501 721 037, face às justificações anexas;**
3. Nos termos da escolha de procedimento, propõe-se a adoção de um **Ajuste Direto**, por critérios materiais, de acordo com a e) do n.º 1 o art.º 24 do CCP;
4. Efetuou-se uma consulta através da Vortal ao prestador **IMI – Imagens Médicas Integradas, S. A., NIF 501 721 037, que é o atual prestador**, para o período de **25 de janeiro a 24 de julho de 2017** (6 meses), com possibilidade de prorrogação por mais um período de 6 meses, tempo considerado suficiente para concretização do procedimento a efetuar para esta prestação;
5. Face ao exposto e uma vez que o órgão competente para autorizar esta despesa, que é o Conselho de Administração da ULSAM, tomando a decisão de contratar no uso de competência própria, submete-se a proposta da **IMI – Imagens Médicas Integradas, S. A., NIF 501 721 037**, para adjudicação, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 o art.º 24 do CCP, no valor de **€ 1.034.912,28** (um milhão, trinta e quatro mil, novecentos e dozes euros e vinte e oito cêntimos) + IVA à taxa legal em vigor. O IMI fez uma pequena melhoria aos preços que vinha a praticar, representando a sua proposta, uma poupança de 1.067€/semestre (valores calculados com as quantidades de exames levados ao concurso público internacional - CS-8515-CPI-M-120223-A, para ser possível a comparação e dimensionamento da propostas).

Informação/parecer

Concordo
face aos critérios materiais anexos.

17.03.17

FRANCISCO MOURA

Director Serv. Aprovisionamento

NOTA: Na resposta identifique sempre o documento de origem.
Mod. 129 ULSAM

Comunicação Interna Nº

Data: 2017-03-02

6. O órgão competente para autorizar a despesa e escolha do procedimento, é o Conselho de Administração da ULSAM, que toma a decisão de contratar no uso de competência própria.

Ressalva: Este contrato está sujeito a Visto do Tribunal de Contas e como é de valor superior a 950.000€, apenas deve entrar em execução, após a obtenção do Visto Prévio.

À Consideração Superior.

A Coordenadora do Sourcing,
JOANA RAMALHOSA
Técnica Superior

Anexa-se a esta CI:

- Procedimento CS-8515-AJD-A-170221-A com a respetiva Proposta;
- Documentação relativa a esta prestação.

Informação/parecer:

De: Tiago Morais Rodrigues

Despacho

Para: Conselho de Administração

C/c:

Assunto: Concessão de Exploração e Prestação de Serviços de Imagiologia – Justificações Técnicas para Proposta de Ajuste Direto até à conclusão do novo procedimento

A comunicação interna (s/ nº), datada de 15/11/2016, enviada pela Dr.^a Joana Ramalhosa, Coordenadora do Sourcing, para o Conselho de Administração desta unidade local de saúde veio alertar, por um lado, da necessidade de se obterem as justificações técnicas, clínicas e outras, para que o Serviço de Aprovisionamento possa fazer o enquadramento legal de tal situações com o intuito de solicitar à Tutela prorrogação do prazo do contrato por mais seis meses, através de um ajuste direto, à luz da necessidade existente de que o Serviço de Imagiologia e, por outro, da necessidade de se definir a estratégia que ultrapassa as dificuldades apresentadas na reunião realizada no início de agosto, para se poder dar seguimento aos procedimentos necessários pré-contratuais, seja qual for o modelo que se venha a adoptar.

Conforme solicitado e, não descorando o exercício de funções do Presidente deste júri, enquanto membro deste concurso, informo que o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE (ULSAM), deliberou em 22/12/2016 prorrogar por mais seis meses o atual contrato de concessão e exploração do serviço de imagiologia, concessionado agora, à empresa Imagens Médicas Integradas, SA.

De facto, apesar de ter deliberado a abertura deste procedimento em 02/06/2016, na data de 22/12/2016 as peças processuais não estavam concluídas, pois são de extrema complexidade técnica em sede de equipamentos. Foi promovida uma auditoria técnica aos equipamentos de imagiologia para diagnosticar o seu estado de funcionamento, perspectivar necessidades de aquisições futuras e avaliar a capacidade instalada de internalização destes exames. Este trabalho contou com a participação do Médico Imagiologista da ULSAM, do Diretor do Serviço de Instalações e Equipamentos (SIE) e um Técnico de Radiologia sendo concluído o trabalho em 18/01/2017.

A prorrogação de tempo será fundamental para a estabilização do corpo clínico do Serviço de Radiologia, uma vez que o actual adjudicatário já ultrapassou todo o processo de integração clínica, nas várias instituições de saúde que compõem a ULSAM, estando enquadrado com toda a dinâmica organizativa hospitalar e de cuidados de saúde primários.

Concomitantemente, foi realizada uma análise de minimização de custos relativamente aos recursos humanos não médicos, na perspetiva de internalização de meios complementares de diagnóstico e terapêutica e, eventualmente, de uma reversão em sede de modelo de prestação, realizou-se a análise supramencionada, em 02/08/2016.

Ao longo deste procedimento tem-se avaliado a possibilidade de criação de um Serviço com corpo clínico autónomo, através de uma estrutura de orgânica de gestão intermédia, nomeadamente por um Centro de Responsabilidade Integrada, no qual ainda, se aguarda enquadramento normativo.

Para ultrapassar as dificuldades apresentadas na reunião de agosto, para se poder dar seguimento aos necessários procedimentos pré-contratuais, que permitirá a mudança de modelo, tem-se desenvolvido um conjunto de medidas:

- Estudo da legislação em vigor que permita a adopção de várias alternativas ao modelo de imagiologia existente na ULSAM;
- Elaboração de estudos adicionais com análises económico-financeiras que sustentem a mudança de paradigma;
- Reuniões constantes com empresas na área da prestação de recursos humanos;
- Reuniões com vários grupos de clínicos, médicos e técnicos de radiologia, que suportem a tomada de decisão;
- Reuniões com os vários directores de Serviço da ULSAM envolvendo-os, de forma efectiva, numa mudança de paradigma.

De momento, sem mais assunto.

Com os melhores cumprimentos,
Tiago Morais Rodrigues

Informação/parecer:



(Eng.º Tiago Morais Rodrigues)

NOTA : Na resposta identifique sempre o documento de origem.
Mod. 129CHAM, S.A.

Joana Ramalhosa

De: Pedro Morais
Enviado: 14 de fevereiro de 2017 12:34
Para: Joana Ramalhosa
Assunto: FW: Justificações técnicas.

Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Sinalizado

From: Tiago Rodrigues
Sent: terça-feira, 14 de Fevereiro de 2017 12:29
To: Pedro Morais
Subject: Justificações técnicas.

Bom dia Dr. Pedro Morais,

Penso que tenha sido objetivo naquilo que me foi solicitado.

De forma sucinta referir que à data de 02/12/2016 as peças processuais não estavam concluídas, pois são de extrema complexidade técnica em sede de equipamentos, sendo promovida uma auditoria técnica aos equipamento de imagiologia para diagnosticar o seu estado de funcionamento. Esta auditoria contou com a participação do Médico Imagiologista da ULSAM, do Diretor do Serviço de Instalações e Equipamentos (SIE) e um Técnico de Radiologia, sendo concluído o trabalho em 18/01/2017 (posterior à data de 02/12/2016).

Tem-se avaliado a possibilidade de criação de um Serviço com corpo clínico autónomo, através de uma estrutura de orgânica de gestão intermédia, nomeadamente por um Centro de Responsabilidade Integrada, no qual ainda, se aguarda enquadramento normativo (à data de 02/12/2016 ainda nada tinha saído, por acaso saiu a 10 de Fevereiro o novo decreto lei, nesta matéria).

Porque motivo tivemos de prorrogar o prazo a este adjudicatário, porquê o IMI e não outra empresa qualquer? Ao que respondi de forma objetiva, na comunicação interna: "A prorrogação de tempo será fundamental para a estabilização do corpo clínico do Serviço de Radiologia, uma vez que o actual adjudicatário já ultrapassou todo o processo de integração clínica, nas várias instituições de saúde que compõem a ULSAM, estando enquadrado com toda a dinâmica organizativa hospitalar e de cuidados de saúde primários"

O que temos foito para ultrapassar as dificuldades? Penso que foi respondido de forma objetiva também: "*Para ultrapassar as dificuldades apresentadas na reunião de agosto, para se poder dar seguimento aos necessários procedimentos pré-contratuais, que permitirá a mudança de modelo, tem-se desenvolvido um conjunto de medidas:*

- *Estudo da legislação em vigor que permita a adopção de várias alternativas ao modelo de imagiologia existente na ULSAM;*
- *Elaboração de estudos adicionais com análises económico-financeiras que sustentem a mudança de paradigma;*
- *Reuniões constantes com empresas na área da prestação de recursos humanos;*
- *Reuniões com vários grupos de clínicos, médicos e técnicos de radiologia, que suportem a tomada de decisão;*
- *Reuniões com os vários directores de Serviço da ULSAM envolvendo-os, de forma efectiva, numa mudança de paradigma."*

Dr. Pedro Morais, mais objetivo do que fui penso que não consigo ser. Contudo, se precisar de mais alguma informação para completar posso solicitar colaboração ao Dr. Traila Campos.

Com estima,

Tiago Morais Rodrigues, Eng.º Biomédico

(Especializado em Administração Hospitalar)

Gestor Responsável pelo Sistema de Informação para a Contratualização e Acompanhamento (SICA)

Gestor do Contrato para a Concessão de Exploração e Prestação do Serviço de Imagiologia

Ext: 290



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**
SAÚDE

Tiago Rodrigues

Administrador Hospitalar

Administração

Hospital de Santa Luzia de Viana do Castelo



SNS SERVIÇO NACIONAL
DE SAÚDE



UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO MINHO-EPE

Morada | Estrada de Santa Luzia | 4904-858 Viana do Castelo

Tlm: | Tel: 258 802 290 | Fax:

www.ulsam.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR

