

# **Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira**

**RELATÓRIO N.º 1/2020 - ARF**

**1.ª SECÇÃO**



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**



PROCESSO N.º 7/2018 – ARF/1.ª Secção

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO  
ÂMBITO DE TRÊS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGUROS  
DE ACIDENTES DE TRABALHO PARA FUNCIONÁRIOS DO CENTRO  
HOSPITALAR DE LISBOA NORTE, E.P.E.  
(Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 3804/2017 e 669/2018)

LISBOA

2020

## ÍNDICE

<i>I.</i>	<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>4</i>
<i>II.</i>	<i>OBJETIVOS E METODOLOGIA</i>	<i>5</i>
<i>III.</i>	<i>FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>6</i>
<i>IV.</i>	<i>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>11</i>
<i>V.</i>	<i>COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS / IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO(S) EVENTUAL(AIS) RESPONSÁVEL(EIS)</i>	<i>16</i>
<i>VI.</i>	<i>JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES / APRECIÇÃO</i>	<i>18</i>
<i>VII.</i>	<i>RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>33</i>
<i>VIII.</i>	<i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>35</i>
<i>IX.</i>	<i>CONCLUSÕES</i>	<i>36</i>
<i>X.</i>	<i>DECISÃO</i>	<i>38</i>
<i>XI.</i>	<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>40</i>
	<i>ANEXO I – MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>41</i>
	<i>ANEXO II – OUTRAS AQUISIÇÕES DO MESMO TIPO DE SERVIÇOS REMETIDOS AO TdC</i>	<i>42</i>
	<i>ANEXO III</i>	<i>43</i>

## I. INTRODUÇÃO

1. Em 24.11.2017<sup>1</sup>, o Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E. (CHLN) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), o contrato de *“Aquisição de Serviços de Seguros de Acidentes de Trabalho para Funcionários do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.”*<sup>2</sup>, celebrado com a A..., em 30.10.2017, no montante de 243.455,62 € (isento de IVA)<sup>3</sup>, com produção de efeitos *“(...) em 1 de novembro de 2017, cessando a 31 de dezembro do mesmo ano”*<sup>4</sup>.

Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 18.01.2018, foi decidido:

*“(...) determina-se a devolução do pedido de fiscalização prévia por inutilidade superveniente atenta a execução integral do contrato e respetivos pagamentos”, bem como a sua remessa para fiscalização concomitante, para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.*

2. Em 12.03.2018<sup>5</sup>, o CHLN enviou, também, para efeitos de apreciação em sede de fiscalização prévia do TdC, a minuta de outro contrato (e, em 26.04.2018, o contrato) com o mesmo objeto, para vigorar nos meses de março e abril de 2018, a celebrar com a A ..., com o preço de 273.206,25 €<sup>6</sup>.

Em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 19.06.2018, foi decidido:

*“(...) constata-se que o contrato submetido a fiscalização prévia, perante os elementos disponíveis, já se encontra material e financeiramente executado, pelo que não se afigura possível a concessão de visto, por inutilidade, determinando-se a devolução em conformidade. Atenta a eventual verificação de infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, prossigam os autos para apuramento de responsabilidade financeira.”*

---

<sup>1</sup> Cfr. Ofício ref.ª 179Goo2624.

<sup>2</sup> Processo de Fiscalização Prévia n.º 3804/2017.

<sup>3</sup> Cfr. cláusula 4.ª do contrato.

<sup>4</sup> Cfr. cláusula 3.ª do contrato.

<sup>5</sup> Ofício do CHLN com a referência 189Goo0518.

<sup>6</sup> Processo de fiscalização prévia n.º 669/2018.

<sup>7</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março e, de novo alterada, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

## II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias decorrentes da execução material e financeira de contratos de aquisição do mesmo tipo de serviços, sem prévia pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia.
2. O estudo dos contratos em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos no âmbito da fiscalização prévia<sup>8</sup> e em sede de fiscalização concomitante<sup>9</sup> deste Tribunal.
3. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do despacho judicial de 25.06.2019, notificado ao organismo e aos indiciados responsáveis identificados no ponto V do presente relatório, para exercício do princípio do contraditório previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC<sup>10</sup>.
4. Todos apresentaram alegações, rececionadas no prazo fixado, tendo a pronúncia institucional sido efetuada em documento subscrito pelo Presidente do Conselho de Administração do CHLN, B..., e à qual aderiram integralmente os indiciados responsáveis C... (ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN), D... (Diretor Financeiro do CHLN), E... e F... (ambas Tesoureiras do CHLN)<sup>11</sup>. O indiciado responsável G... (ex-Presidente do Conselho de Administração do CHLN), apresentou as suas alegações em documento autónomo<sup>12</sup>.

As alegações em apreço foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório<sup>13</sup>, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

---

<sup>8</sup> Ofícios ref.<sup>as</sup> 179G00262 e 189G000518, de 08.01.2018 e 26.04.2018, respetivamente.

<sup>9</sup> Ofícios ref.<sup>as</sup> 179G002624 e 189G000092, de 04.05.2018 e 11.02.2019, respetivamente.

<sup>10</sup> Ofícios n.ºs 19689/2019, 19694/2019, 19701/2019, 19704/2019, 19710/2019 e 19713/2019, todos de 26.06.2019.

<sup>11</sup> Cfr. Ofícios com registo de entrada nesta Direção-Geral do TdC n.ºs 13757/2019, 13763/2019, 13759/2019, 13761/2019 e 13762/2019, de 02.09.2019.

<sup>12</sup> Cfr. Ofício com registo de entrada nesta Direção-Geral do TdC n.º 13843/2019, de 03.09.2019.

<sup>13</sup> Digitalizadas em anexo III ao relatório.

### III. FACTUALIDADE APURADA

#### Antecedentes dos contratos

1. A aquisição de serviços de seguro de acidentes de trabalho para os trabalhadores do CHLN foi objeto de contrato<sup>14</sup> entre as mesmas partes, para o período de 01.10.2016 até 31.01.2017, no valor de 470.357,65 €, tendo sido decidido, em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 23.02.2017<sup>15</sup>, a sua devolução por inutilidade da respetiva fiscalização prévia, uma vez que já se encontrava integralmente executado e recomendado aos responsáveis do CHLN que deviam “(...) dar escrupuloso cumprimento às normas legais e obrigações aplicáveis sob pena de processo de responsabilização.”

Estas normas legais respeitavam:

- à produção de efeitos financeiros do contrato antes do visto do TdC;
  - ao incumprimento de normas sobre assunção de encargos plurianuais;
  - ao eventual fracionamento da despesa;
  - à não prestação de esclarecimentos solicitados pelo TdC.
2. Posteriormente, em 19.07.2017, foi remetida a minuta de um outro contrato<sup>16</sup> outorgado também entre as mesmas partes, para o período compreendido entre o 1.º dia do mês seguinte ao pagamento dos emolumentos do TdC e até 31.12.2017, no valor de 608.639,05 €. Através do Acórdão n.º 11/2017-17.OUT-1.ª S/SS, de 17.10.2017, foi-lhe recusado o visto, por inexistência de fundos disponíveis – artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC.

#### Dos contratos auditados

##### **Processo n.º 3804/2017**

3. Em 30.10.2017, foi outorgado pelo CHLN e a empresa A..., um contrato de “*Aquisição de Serviços de Acidentes de Trabalho para Funcionários do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.*”, no montante de 243.455,62 €, com produção de efeitos de 01.11.2017 até 31.12.2017.

---

<sup>14</sup> Processo de Fiscalização Prévia n.º 2488/2016.

<sup>15</sup> Decisão n.º 245/2017.

<sup>16</sup> Processo de Fiscalização Prévia n.º 2662/2017.

Este contrato foi precedido de ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos<sup>17</sup> (CCP), com convite a uma única entidade e justificado com o facto de o TdC ter recusado o visto à minuta do contrato referido no ponto anterior, o qual se destinava a adquirir aqueles serviços até 31.12.2017.

4. Em 24.11.2017, o CHLN enviou o contrato e documentação instrutória para fiscalização prévia do TdC, o qual, em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 18.01.2018, devolveu o contrato por inutilidade superveniente. Naquela decisão judicial foi, também, determinado o apuramento de eventual responsabilidade financeira pela execução integral do contrato sem a pronúncia do TdC.
5. Em sede de esclarecimentos no âmbito da fiscalização prévia, o CHLN informou, ao abrigo do ofício ref.ª 179Goo2624, de 04.05.2018, que:
  - ✓ o contrato produziu efetivamente efeitos de 01.11.2017 até 31.12.2017;
  - ✓ foi efetuado o pagamento, no valor de 243.455,62 €, em 22.12.2017 - “Despacho de Autorização”, de 20.12.2017, ordem de transferência bancária n.º 278/2017, de 20.12.2017 e na qual consta a sigla, afigura-se do Diretor Financeiro, sob o título “Autorizado”.

O pagamento antes da pronúncia do TdC foi justificado com o facto de, tratando-se de uma aquisição de serviços de seguro, dever ter-se em conta a especificidade decorrente deste tipo contratual, designadamente os contratos de seguro produzirem efeitos financeiros antes da produção de efeitos materiais (o pagamento do prémio tinha que ser anterior à entrega da apólice)<sup>18</sup>.

O CHLN esclareceu também que, de acordo com o “Despacho de Autorização” de 20.12.2017, os responsáveis pelo pagamento em apreço foram:

---

<sup>17</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28 de março de 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, 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 30 de outubro, que também o republicou e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio - adiante designado CCP.

<sup>18</sup> Salienta-se, desde já, o disposto no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, “*Salvo convenção em contrário, o prémio inicial, ou a primeira fração deste, é devido na data da celebração do contrato.*”

- ✓ C... (Ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN);
- ✓ D... (Diretor Financeiro do CHLN);
- ✓ E... (Tesoureira do CHLN).

### **Processo n.º 669/2018**

6. Posteriormente, verificou-se que o CHLN remeteu, também para efeitos de fiscalização prévia, um novo contrato outorgado pelas mesmas partes, em 28.02.2018, no valor de 273.206,25 €, com produção de efeitos de 01.03.2018 até 30.04.2018.

Este contrato foi também precedido de ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, com fundamento na necessidade de continuar a assegurar a aquisição do mesmo tipo de serviços, na sequência da recusa de visto à minuta do contrato referida no ponto 2 deste capítulo e da revogação da decisão de contratar de 21.12.2017 (autorizava a abertura de um concurso público com publicação no JOUE, para aquisição deste mesmo tipo de serviços, para o período estimado de 01.03.2018 a 31.12.2018), por inexistência de propostas admitidas (todas as apresentadas tinham valor superior ao preço base).

7. Inicialmente, em 12.03.2018, o CHLN enviou para fiscalização prévia do TdC, a minuta deste contrato de aquisição de serviços de seguro de acidentes de trabalho.
8. Entretanto, em 28.03.2018, em sede de fiscalização prévia, o processo em apreço foi devolvido ao CHLN, para que, entre outras questões, esclarecesse por que razão tinha submetido a fiscalização prévia a minuta e não o contrato, atento o disposto no artigo 46.º, n.º 1, alíneas b) e c), da LOPTC.
9. Em 26.04.2018, o CHLN reenviou o processo (ofício com a referência 189G000518) já instruído com o contrato celebrado, em 28.02.2018.
10. Relativamente à razão pela qual, inicialmente, o CHLN enviou a minuta contratual para fiscalização prévia, a entidade esclareceu que o fez por entender que era aplicável ao caso a alínea c) do n.º 1 do citado artigo 46.º da LOPTC, tendo em conta que se estava perante um contrato cujo encargo ou parte dele, tinha de ser satisfeito no ato da sua celebração. Assim sendo, nos

termos da citada normal legal, estaria sujeita à fiscalização prévia do TdC a minuta do contrato e não o contrato em si.

O CHLN informou ainda que, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, que regula o regime jurídico do contrato de seguro *“(...) o prémio inicial, ou a primeira fração deste, é devido na data da celebração do contrato”*, determinando, ainda, o artigo 34.º, n.º 1, daquele diploma, que a apólice de seguro é emitida e entregue ao tomador do seguro *“aquando da celebração do contrato”*.

Ou seja, considerou tratar-se de um tipo de contrato em que a produção de efeitos financeiros tinha legalmente que ocorrer em simultâneo com a outorga do mesmo.

11. Nos termos das cláusulas 3.ª e 4.ª do contrato, o mesmo destinava-se a produzir efeitos de 01.03.2018 a 30.04.2018, com o valor de 273.206,25 €.
12. Assim, também na sequência de esclarecimentos e informações solicitados por este Tribunal, o CHLN reconheceu que, de acordo com o “Despacho de Autorização” de 19.03.2018, foi efetuado o pagamento da quantia de 273.206,25 € (pagamento integral), respeitante aos serviços contratuais, através da ordem de transferência bancária n.º 0311/2018, de 19.03.2018, e na qual consta a sigla, afigura-se do Diretor Financeiro, sob o título “Autorizado”.

O CHLN esclareceu (ofício ref.ª 189G000518, de 04.06.2018) que os responsáveis pelo pagamento em apreço foram:

- ✓ C... (Ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN);
- ✓ D... (Diretor Financeiro do CHLN);
- ✓ F... (Tesoureira do CHLN).

13. Em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 19.06.2018, foi decidida a devolução do contrato por inutilidade superveniente.
14. Por despacho judicial de 18.10.2018 foi determinada a incorporação deste contrato no processo de apuramento de responsabilidade financeira já em curso (Processo n.º 7/2018-ARF 1.ª Secção).

### Outro contrato

15. Em 29.12.2017, o CHLN tinha celebrado outro contrato, entre as mesmas partes, com o mesmo objeto e no valor também de 273.206,25 €, para produzir efeitos no período de 01.01.2018 e 28.02.2018. A respetiva adjudicação foi autorizada pelo ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN, C....

Este contrato não foi remetido para fiscalização prévia deste TdC, por ter sido entendimento da entidade que o seu valor era inferior ao limite legal para este efeito<sup>19</sup>.

16. Os serviços objeto deste contrato foram pagos integralmente, ao abrigo do “Despacho de Autorização”, de 21.02.2018 e através da transferência bancária n.º 0294/2018, de 21.02.2018, na qual consta a sigla, que se afigura do Diretor Financeiro, sob o título “Autorizado”, e não tendo o mencionado pagamento sido precedido de qualquer informação/parecer quanto à sua legalidade.

Os responsáveis pelo pagamento em apreço, de acordo com o esclarecido, foram:

- ✓ C... (Ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN);
- ✓ D... (Diretor Financeiro do CHLN);
- ✓ E... (Tesoureira do CHLN).

17. Em síntese e de acordo com a análise efetuada, o CHLN, relativamente à aquisição de serviços de seguro de acidentes de trabalho para os seus funcionários, celebrou os contratos seguintes:

Data de início	Data de termo	Valor (€) (sem IVA)	Decisão do TdC, em sede de fiscalização prévia
01.10.2016	31.01.2017	470.357,65	Devolução por inutilidade / Recomendação para cumprimento das normas legais sob pena de processo de responsabilização
1.º dia do mês seguinte ao pagamento de emolumentos do TdC	31.12.2017	608.639,05	Recusa de visto

<sup>19</sup> Ponto 4 do ofício ref.ª 189G000092, de 11.02.2019.

Data de início	Data de termo	Valor (€) (sem IVA)	Decisão do TdC, em sede de fiscalização prévia
01.11.2017	31.12.2017	243.455,62	Devolução por inutilidade superveniente <sup>20</sup>
01.01.2018	28.02.2018	273.206,25	Não foi remetido para fiscalização prévia do TdC <sup>20</sup>
01.03.2018	30.04.2018	273.206,25	Devolução por inutilidade superveniente <sup>20</sup>

Da análise deste quadro, observa-se que, desde 01.10.2016, foi contratualizada a aquisição do mesmo tipo de serviços, no montante total de 1.868.864,82 €.

18. Da consulta efetuada, em 05.06.2019, à aplicação informática do TdC (GDOC), observa-se que o CHLN enviou, para efeitos de fiscalização prévia, diversas outras minutas e contratos respeitantes à aquisição do mesmo tipo de serviços, não tendo sido detetados indícios de infração financeira (vide anexo II ao relatório).

#### IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

##### Da sujeição a fiscalização prévia do TdC

1. No que respeita ao exercício da competência de fiscalização financeira constitucionalmente atribuída ao TdC, os hospitais EPE estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, por força do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC e, especificamente à fiscalização prévia, por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), parte final, da mesma lei.
2. No que respeita aos atos e contratos sujeitos a esse tipo de fiscalização, de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços outorgados pelos hospitais EPE e que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
3. Acresce referir que a fiscalização prévia incide sobre este tipo de contratos quando os mesmos tenham um valor superior a um limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado.

<sup>20</sup> Objeto deste processo de apuramento de responsabilidade financeira (ARF).

Atualmente, e desde 2009, este limiar está fixado em 350.000,00 €<sup>21</sup> e é aplicável aos atos/contratos dos hospitais EPE<sup>22</sup>.

Nos termos do artigo 48.º da LOPTC atende-se quer ao montante individual do ato/contrato quer à soma dos seus valores quando os mesmos estejam ou aparentem estar relacionados entre si<sup>23</sup>.

Considera-se que a referência feita no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, ao “*valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si*” embora se afigure como uma previsão ambígua e difícil de compatibilizar com regras materiais, em especial o que seja aparência de relacionamento entre contratos, deve ser objeto de interpretação que permita a sua objetivação. “*Nessa medida, temos entendido como indícios essenciais a conexão entre procedimentos e objetos contratuais que não a mera relação funcional (...)*”<sup>24</sup>.

Como este Tribunal se pronunciou no Acórdão n.º 3/2017 - 1.ª S/PL, de 23.02<sup>25</sup>:

*“(...) Reconhecida a evidente contenção [e, até, silêncio] do legislador na definição do alcance da expressão legal “relacionamento de contratos, ainda que aparente” (...) estamos, no entanto, seguros de que, no encontro dos contratos cujo valor será somado para efeitos de subordinação a fiscalização financeira [no caso, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas], não bastará que entre tais instrumentos contratuais ocorra uma mera conexão subjetiva e temporal materializada, porventura, na identidade das partes aí outorgantes e nas datas da correspondente celebração.*

---

<sup>21</sup> A Lei do Orçamento de Estado para 2017 manteve o limiar de 350.000,00 € (artigo 130.º, n.º 1 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), o mesmo sucedendo com a Lei do Orçamento de Estado para 2018 (artigo 164.º, n.º 1 da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro). Para o ano de 2019, a Lei do Orçamento de Estado manteve este limiar relativamente a contratos isoladamente considerados (artigo 255.º, n.º 1, da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro). Já no que respeita ao valor dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, o valor para sujeição a fiscalização prévia passou para 750.000,00 € (artigo 255.º, n.º 2).

<sup>22</sup> Estas entidades, por força da jurisprudência do TdC, não se inserem na exceção indicada na alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC. Vide a propósito aos Acórdãos n.ºs 108/2008 – 1.ª S/SS e 110/2008 – 1.ª S/SS, ambos de 22 de setembro, bem como os Relatórios de Auditoria n.ºs 14/2010 e 19/2011, da 1.ª Secção.

<sup>23</sup> O artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, dispõe que “*(...) As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, 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 (...)*”.

Menciona o n.º 2 que “*(...) Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...)*”.

<sup>24</sup> Vide Decisão n.º 919/2019, proferida no processo de Fiscalização prévia n.º 3298/2019.

<sup>25</sup> Proferido no Recurso Ordinário n.º 6/2016.

*Impõe-se, ainda, que entre tais contratos ocorra a indispensável conexão objetiva, material e relevante, traduzível na necessária ligação entre os respetivos objetos.*

*(...)*

*Ainda na busca do melhor preenchimento do conceito “contratos relacionados entre si, ainda que de modo aparente”, é imperioso considerar, também, o elemento teleológico subjacente aos contratos relacionáveis (...).*

*E, sob esta perspetiva, é de admitir que a identidade da finalidade subjacente a tais contratos e associável a uma estratégia comum constitua um relevante contributo para aferir da verificação de relacionamento entre contratos, ao abrigo do n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC.*

*(...) são sinais fortes do relacionamento entre atos e contratos, passíveis de legitimar a eventual e referida contabilização agregada de preços contratuais, a conexão objetiva, subjetiva e teleológica entre instrumentos contratuais concretamente considerados, constituindo, ainda, a complementaridade das prestações a estas correspondentes sintoma relevante da interligação entre os mesmos [contratos]”.*

4. A execução de contratos sem a sua prévia remessa para fiscalização prévia do TdC desrespeita o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e no artigo 48.º, ambos da LOPTC, e é suscetível de determinar a prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.

#### **Unidade da despesa e relevância do valor anual da mesma**

5. Em conformidade com o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho<sup>26/27</sup>, “a despesa a considerar é a do custo total”, sendo proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime da contratação pública.

Daqui decorre que, estando em causa o mesmo objeto, para efeitos de escolha do procedimento pré-contratual, deverá atender-se ao seu valor global<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Dispõe o citado artigo, sob a epígrafe “Unidade da Despesa” que:

“(…)”

1- *Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços.”*

2- *É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma. (...)”*

<sup>27</sup> Disposição legal mantida em vigor pelo artigo 14.º, n.º 1, alínea f) do CCP.

<sup>28</sup> Cfr. Relatório de Auditoria n.º 06/2015-S/SRATC in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

Por sua vez, estabelecia o artigo 22.º do CCP<sup>29</sup>, na data dos factos e na parte que aqui importa relevar, que:

*“(...) 1-Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam divididas em vários lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado, a escolha, nos termos do disposto nos artigos anteriores, do ajuste direto, do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, só permite a celebração do contrato relativo a cada lote desde que:*

*a) O somatório dos preços base dos procedimentos de formação de todos os contratos a celebrar, quando essa formação ocorra em simultâneo, seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º; ou*

*b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano a contar do início do primeiro procedimento, seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º.*

*“(...) 2-Quando seja possível prever o somatório dos preços contratuais dos lotes correspondentes aos vários contratos, já celebrados e a celebrar ao longo do período de tempo referido na alínea b) do número anterior, a escolha, nos termos do disposto nos artigos anteriores, do ajuste direto, bem como do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, só permite a celebração de contratos relativos a lotes subsequentes desde que esse somatório seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º (...).”<sup>30</sup>*

6. Daqui decorre que, nas situações em que especialmente se visa satisfazer necessidades permanentes e, pela sua natureza, respeitantes a prestações contínuas, e nessa sequência a entidade pretenda celebrar vários contratos com objeto idêntico ou semelhante e por períodos sucessivos ou mesmo com intervalo entre eles, mas no decurso do mesmo ano, deve atender ao valor global anual desses contratos para a escolha do procedimento a adotar, para cada um deles (independentemente do valor individual de cada contrato permitir um procedimento menos

---

<sup>29</sup> Na redação dada pelo Decreto-Lei 149/2012, de 12 de julho.

<sup>30</sup> O sublinhado é nosso.

solene). É também esse o critério, com os limites decorrentes da interpretação acima descrita no ponto 3 deste capítulo, que deve ser adotado para determinar a sua sujeição a fiscalização prévia do TdC. O não cumprimento desta regra, consubstanciando o incumprimento do disposto no citado artigo 22.º do CCP, determina a subtração ao regime legal de unidade da despesa, em violação do disposto no citado artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, bem como o desrespeito do regime de fiscalização prévia do TdC que decorre do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.

#### **+ Da execução dos atos/contratos antes da (ou sem) pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia**

7. Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados 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 e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*.
8. Acresce que os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º dispõem, ainda, que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950.000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).
9. O início ou a execução do contrato em desrespeito do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TdC, com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do mesmo artigo, é suscetível de consubstanciar também a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.

## V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS / IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO(S) EVENTUAL(AIS) RESPONSÁVEL(EIS)

### ✚ Enquadramento legal e composição do Conselho de Administração do CHLN

1. Nos termos dos estatutos dos hospitais, centros hospitalares e institutos portugueses de oncologia, E.P.E., publicados em anexo II ao Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, o Conselho de Administração é um dos órgãos dos hospitais EPE, o qual é *“(...) composto pelo presidente e um máximo de quatro vogais, que exercem funções executivas, em função da dimensão e complexidade do hospital E.P.E., incluindo um diretor clínico, um enfermeiro-diretor e um vogal proposto pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.”* – cfr. artigos 5.º e 6.º.

É competência deste órgão *“(...) garantir o cumprimento dos objetivos básicos, bem como o exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos, e em especial”* assegurar a execução dos respetivos orçamentos.

Nos termos do artigo 8.º do Anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro:

*“(...) Compete ao presidente do conselho de administração:*

- a) Coordenar a atividade do conselho de administração e dirigir as respetivas reuniões;*
- b) Garantir a correta execução das deliberações do conselho de administração;*
- c) Submeter a aprovação ou a autorização dos membros do Governo competentes todos os atos que delas careçam;*
- d) Representar o hospital E.P.E., em juízo e fora dele e em convenção arbitral, podendo designar mandatários para o efeito constituídos;*
- e) Exercer as competências que lhe sejam delegadas.”*

2. Dispõe o artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC que *“Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...)”*.
3. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2016, de 31 de março de 2016, publicada no Diário da República n.º 72, 2.ª série, de 13 de abril de 2016 (com produção de efeitos a partir

01 de abril de 2016), o Conselho de Administração do CHLN, na data dos factos, detinha a seguinte composição:

- Presidente – G...
- Diretora Clínica – H...
- Enfermeira Diretora – I...
- Vogais Executivos –J...e C...

Posteriormente, o vogal executivo J... foi substituído por K..., através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2018, de 19 de abril, publicada no Diário da República n.º 85, 1.ª série, de 03 de maio de 2018 (com produção de efeitos no dia seguinte ao da sua aprovação).

Atualmente e desde 17.05.2019<sup>31</sup>, a composição do Conselho de Administração do CHLN é a seguinte:

- Presidente – B...
- Diretor Clínico – L...
- Enfermeira Diretora – M...
- Vogais Executivos –N... e O...

#### **✚ Identificação nominal e funcional do(s) eventual(ais) responsável(eis) pelo envio dos atos/contratos para fiscalização prévia do TdC**

Relativamente ao contrato com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018 que não foi remetido ao TdC para efeitos de fiscalização prévia, na data dos factos exercia o cargo de Presidente do Conselho de Administração do CHLN, G....

#### **✚ Identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis pelos pagamentos efetuados**

Atendendo ao informado pelo Hospital no ponto 5 do seu ofício ref.ª 179Goo2624, de 04.05.2018, relativamente ao contrato outorgado em 30.10.2017, “(...) os responsáveis pelo pagamento (...)”

---

<sup>31</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2019, de 16 de maio, publicada no Diário da República n.º 100, 1.ª série, de 24 de maio de 2019.

*foram C..., na qualidade de Vogal do Conselho de Administração CHLN, D..., na qualidade de Diretor Financeiro e E..., na qualidade de Tesoureira (...)*”.

Relativamente ao contrato celebrado em 27.12.2017, de acordo com o também esclarecido pelo Hospital, no ponto 2 do ofício ref.<sup>a</sup> 189G000092, de 11.02.2019, “(...) o pagamento do montante de € 273.206,25 (...) na sequência de despacho de autorização proferido em 21-02-2018, pelo C..., na qualidade de Vogal do Conselho de Administração do CHLN, D..., na qualidade de Diretor Financeiro e E..., na qualidade de Tesoureira (...)”.

No que respeita ao contrato celebrado em 28.02.2018, de acordo com o também informado pelo Hospital, no ponto 5, alínea b), do ofício ref.<sup>a</sup> 179G002624, de 04.05.2018, “(...) o pagamento do montante de € 273.206,25, foi autorizado em 19 de março de 2018, pelo C... Vogal do Conselho de Administração do CHLN, pelo D... Diretor Financeiro do CHLN e pela Sra. F... Tesoureira do CHLN (...)”.

## VI. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES / APRECIACÃO

Analisando a factualidade apurada, bem como as normas legais aplicáveis e as justificações e alegações apresentadas, formulam-se as observações infra.

### ✚ Quanto à sujeição a fiscalização prévia do TdC

1. Sendo o CHLN um hospital EPE, encontra-se sujeito à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, por força do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.

Assim, os seus atos e contratos que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, num montante superior a 350.000,00 € (individual ou aparentemente relacionados, na data dos factos), encontram-se sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.

2. No caso em apreço, estamos perante três contratos de aquisição de serviços de seguros de acidentes de trabalho para funcionários, outorgados pelo CHLN, em 30.10.2017, 29.12.2017 e

28.02.2018, nos montantes de 243.455,62 € e 273.206,25 € (cada um dos contratos com vigência no ano de 2018), pelo que se integram na previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

- Embora o valor individual dos contratos fosse, de per si, inferior a 350.000,00 €, os mesmos estavam diretamente relacionados com os contratos anteriores e posteriormente celebrados com o mesmo objeto e o mesmo cocontratante e para vigorem por períodos sucessivos (*vide* quadro inserto no ponto 17 do capítulo III e no anexo II a este relatório):

- no ano de 2017, o valor total foi de, aproximadamente, 969.684,08 €<sup>32</sup>;

- no ano de 2018, o montante ascendeu a 1.409.610,66 €<sup>33</sup>.

Assim, em ambos os anos e para efeitos do artigo 22.º do CCP e do artigo 48.º da LOPTC, o valor anual foi superior ao limiar fixado na lei para sujeição a fiscalização prévia, pelo que todos eles se encontravam sujeitos a este tipo de fiscalização do TdC. Porém, apenas os contratos outorgados em 30.10.2017 e 28.02.2018 (e os demais identificados no anexo II ao relatório) foram enviados ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia.

- Quanto ao contrato celebrado em 29.12.2017 e com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018 (que não foi remetido ao TdC para efeitos de fiscalização prévia), o CHLN já tinha esclarecido<sup>34</sup> que:

✚ “(...) o referido contrato não foi remetido para fiscalização prévia, atento o facto de o seu preço contratual se situar abaixo do limite previsto no artigo 48.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, em conjugação com o disposto no artigo 164.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (...)”.

✚ o artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC, pressupõe que “(...) os contratos (a que se atenderá ao valor global) já estejam celebrados ou em vias de serem celebrados (...) [sendo que] o limite supra

---

<sup>32</sup> Atendendo ao valor mensal de janeiro de 2017, 117.589,41 €, ao do contrato de 608.639,05 € (que embora lhe tenha sido recusado o visto, o seu preço permitia a produção legal de efeitos antes do visto e se desconhece como se foi assegurada a aquisição de seguros entre 01.02.2017 e 31.10.2017) e ao valor contratual auditado de 243.455,62 €.

<sup>33</sup> *Vide* mapa em anexo II ao relatório. Não se atendeu para o cálculo do valor global, ao preço do contrato visado em 11.10.2018, uma vez que o mesmo era para vigorar até 31.12.2020 e, nessa data, o montante contratual acumulado já excedia 350.000,00 €.

<sup>34</sup> Ofício com a ref.<sup>a</sup> 189G000092, de 11.02.2019.

*identificado é um limite anual, em função de o mesmo ser fixado “para vigorar em cada ano orçamental”, a aferir no momento em que se assume o compromisso, pelo que, ao CHLN não era legalmente exigível a remessa a esse douto Tribunal do contrato n.º 189G000092 (...) [por] ainda não ter, até àquela data, celebrados quaisquer outros contratos (...).”*

*+ “(...) uma vez atingido o valor dos € 350.000,00, o CHLN procedeu à remessa, para fiscalização prévia desse douto Tribunal, dos contratos a que estava legalmente vinculado.”*

5. No que respeita a este contrato identificado no ponto anterior, em sede de contraditório, o indiciado responsável G..., veio reiterar os esclarecimentos prestados pelo CHLN, alegando, ainda, o seguinte:

- O artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC só é aplicável quando não exista norma legal que estabeleça as competências de remessa de contratos para efeitos de fiscalização prévia, o que não é o caso.
- As competências do Presidente do Conselho de Administração dos hospitais EPE estão legalmente estabelecidas (de forma taxativa) no artigo 8.º do Anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, e, entre estas, não se inclui a de enviar contratos para o TdC.
- Mas, mesmo que fosse aplicável o disposto no citado artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC *“(...) não pode ser feito qualquer juízo de censura pela omissão ao ora signatário na qualidade de ex-Presidente do Conselho de Administração. Com efeito, nos casos em que existe um processo de aquisição de serviços autorizado por outro membro do Conselho de Administração a responsabilidade pelo cumprimento das formalidades legais à realização da despesa é do órgão que pratica o ato de autorização”*.
- *“(...) é humanamente impossível para o Presidente do Conselho de Administração garantir que todos os procedimentos aquisitivos sujeitos a Visto do Tribunal de Contas são efetivamente remetidos para efeitos de fiscalização prévia. Trata-se de uma atividade administrativa e se fosse realizada pelo Presidente do Conselho de Administração impediria que este órgão executasse as atividades de gestão que lhe estão igualmente cometidas. Pelo desconhecimento que o signatário tinha da efetiva tramitação destes processos a cargo de outro membro do Conselho de Administração não lhe pode ser imputada, a título de culpa ou dolo, qualquer infração financeira”*.
- *“(...) a não remessa do contrato em análise para fiscalização prévia não é da responsabilidade do signatário e nem existe culpa do agente em causa”*.

- Face à experiência verificada em anteriores procedimentos, se tivesse remetido o contrato em causa, o mesmo teria sido devolvido pelo TdC, em virtude de ser inferior ao limite legalmente estabelecido, como já aconteceu, tendo, então os serviços do CHLN, decidido não submeter este contrato para efeitos de apreciação em sede de fiscalização prévia.
  - Procedeu “(...) à remessa, para fiscalização prévia desse douto Tribunal, dos contratos a que estava legalmente vinculado”, considerando, neste sentido, não existir lugar a responsabilidade financeira sancionatória por execução financeira do respetivo contrato.
  - Não existem quaisquer juízos de censura anteriores proferidos relativamente a si.
  - Não lhe deve ser imputada qualquer infração financeira, uma vez que lhe faltam os pressupostos da culpa e da ilicitude, pois a sua conduta foi realizada na absoluta convicção de observância dos ditames legais e de boa-fé, inexistindo culpa ou dolo, pois, a existir alguma ilicitude, esta teria sempre ocorrido numa situação de erro na ilicitude à data da prática dos factos em causa.
  - Mas, “(...) caso se considere que existiu culpa do visado, o que não se concede, sempre se deveria considerar a mesma diminuta, para os efeitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.”
6. Relativamente ao mesmo contrato, na pronúncia institucional apresentada pelo Presidente do Conselho de Administração do CHLN, B..., e à qual aderiram os demais responsáveis são reiterados os argumentos anteriormente apresentados, bem como os que foram alegados pelo ex-Presidente do Conselho de Administração, G....
7. Apreciando o alegado, formulam-se as seguintes considerações:
- a) Quanto ao argumento de que o valor do contrato era inferior ao legalmente estabelecido para efeitos de fiscalização prévia, e era o primeiro contrato a ser outorgado para vigorar no ano de 2018, importa salientar que, tendo em conta a imprescindibilidade da aquisição deste tipo de serviços, o CHLN iria ter que continuar a contratualizar os mesmos, para todo o ano de 2018 (como, aliás, veio a acontecer). Acresce que, o CHLN ao celebrar um contrato para vigorar apenas nos dois primeiros meses do ano, à semelhança dos anos anteriores, teria necessariamente que recorrer a mais contratações com o mesmo objeto ao longo do ano.

Assim, era previsível, face aos valores habitualmente contratualizados nos anos anteriores, que os mesmos globalmente iriam atingir (e ultrapassar) o limiar para submissão obrigatória a controlo prévio do TdC (350.000,00 €), pelo que o argumento de aquando da celebração deste contrato não estarem, ainda, celebrados quaisquer outros relacionados entre si, não se considera atendível.

Se só se enviassem ao TdC os contratos relacionados entre si quando a sua soma perfizesse o valor de 350.000,00 €, estava-se a permitir que alguns contratos fossem executados sem que este órgão jurisdicional tivesse a possibilidade legal de exercer qualquer controlo sobre a sua legalidade (pois chegavam num momento em que a fiscalização já era inútil, atenta a sua execução já se encontrar integralmente realizada).

- b) Quanto à competência para remeter atos/contratos para fiscalização prévia do TdC, salienta-se que no artigo 8.º do Anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, se atribui ao Presidente do Conselho de Administração a competência para “*Representar o hospital E.P.E., em juízo e fora dele (...)*” [alínea d)] e “*Coordenar a atividade do conselho de administração*” [alínea a)].

No artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC, menciona-se que, “*Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência*”, cabe ao Presidente do Conselho de Administração o envio de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC.

Ora, no caso, não havia nem há disposição legal em contrário nem foi identificada qualquer delegação de competências para o envio de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC, pelo que competia ao então Presidente do Conselho de Administração em exercício de funções na data da outorga do contrato em apreço o seu envio para fiscalização prévia deste Tribunal.

- c) Quanto ao alegado de que o Presidente do Conselho de Administração não tem possibilidade de garantir que todos os contratos outorgados sejam sujeitos a fiscalização prévia do TdC, em especial quando o procedimento é tramitado por um Vogal do mesmo conselho, importa salientar que as competências estão identificadas no artigo 8.º do Anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro e que, caso considere adequado, poderá sempre socorrer-se da possibilidade legal da delegação de competências.

d) Quanto ao grau de culpa e à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º da LOPTC, considera-se que a atuação em apreço não corresponde a um comportamento doloso, mas através do Relatório n.º 11/2016-ARF 1.ª Secção, de 24.09.2016, já este Tribunal tinha recomendado ao CHLN o cumprimento das normas relativas à remessa de contratos para a fiscalização prévia do TdC.

Ora, o indiciado responsável desempenhando o cargo em apreço desde 01.04.2016, tinha que ter tido conhecimento desta recomendação.

#### ✚ Quanto à execução dos contratos/atos sem pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia

8. Encontrando-se os três contratos sujeitos a fiscalização prévia, os mesmos, atento o seu valor (inferior, de per si, a 950.000,00 €), eram suscetíveis de terem execução material, mas nunca podiam ser objeto de execução financeira (pagamentos) antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia – artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

9. Ora, no caso dos contratos inseridos nos processos de fiscalização prévia n.ºs 3804/2017 e 669/2018, foram autorizados e efetivados pagamentos (pela totalidade da despesa) em 22.12.2017 e 26.03.2018 e o TdC só se pronunciou sobre os mesmos, em 18.01.2018 e 19.06.2018, respetivamente. No caso do contrato que vigorou de 01.01.2018 a 28.02.2018 e que não foi sequer remetido ao TdC (mas tendo em conta que o mesmo está relacionado com o contrato anterior e os posteriormente celebrados), foi autorizado e efetivado o seu pagamento, pelo montante integral, em 23.02.2018.

10. Em sede de esclarecimentos no âmbito da fiscalização concomitante, o CHLN já tinha esclarecido<sup>35</sup> que:

✚ “(...) o CHLN tem pautado a sua conduta pelo cumprimento do previsto no artigo 45.º n.º 1 da LOPTC, termos em que, encontrando-se sujeitos os contratos a fiscalização prévia desse duto Tribunal, o CHLN não lhes atribui eficácia financeira, apenas conferindo efeitos materiais aos contratos que, nos termos da LOPTC, os podem produzir. (...) Contudo, deve atender-se à especificidade do tipo de serviços em causa, designadamente à circunstância de os contratos de seguros produzirem efeitos financeiros (ou seja, terá que existir primeiro o

---

<sup>35</sup> Ao abrigo do ofício ref.ª 179G002624, de 04.05.2018.

*pagamento do prémio para que seja entregue a apólice) antes da produção de efeitos materiais, pelo que, verificando-se imperativa a necessidade de aquisição dos referidos serviços à data de 1 de novembro de 2017, e tendo o contrato sido remetido a esse douto Tribunal em 27 de novembro de 2017, para fiscalização prévia, sem que tivesse sido obtido visto atempadamente, face à urgência da situação, o CHLN não vislumbrou qualquer outra alternativa, por forma a garantir a continuidade dos referidos serviços nos termos da lei, que não a efetivação do pagamento dos montantes aqui em apreço, pelo que, sem prejuízo da efetiva realização de pagamentos, os mesmos apenas foram autorizados após a remessa do processo para fiscalização prévia e não em momento anterior a essa remessa.”*

- ✚ Relativamente ao desrespeito do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, a “(...) *par de todo o exposto em sede de esclarecimentos anteriores, cumpre reiterar que a aquisição de serviços de seguro possui em si só uma especificidade que assume, in casu, extrema relevância isto é, do regime geral aplicável ao contrato de seguro, que determina o seguinte: (i) nos termos do artigo 53.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril (que estabelece o regime jurídico do contrato de seguro), “[...] o prémio inicial, ou a primeira fracção deste, é devido na data da celebração do contrato”, e que, (ii) a apólice de seguro – instrumento que formaliza o contrato, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do mesmo diploma – é emitida e entregue ao tomador do seguro “aquando da celebração do contrato” (cfr. artigo 34.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 72/2008). Em termos práticos resulta, pois, que os contratos de seguro produzem efeitos financeiros (reforça-se: terá que existir primeiro o pagamento do prémio para que seja entregue a apólice) antes da produção de efeitos materiais. (...) confrontado com a imprescindibilidade dos serviços de seguro ocorrerem de forma continuada, o CHLN não podia, em circunstância alguma, encerrar o seu estabelecimento de prestação de cuidados de saúde, em prejuízo dos seus utentes, nem tão pouco permitir que os seus profissionais continuassem a prestar os referidos serviços sem se encontrarem cobertos por contrato de seguro.”*

Ou seja, em síntese, as justificações apresentadas (e reiteradas) para este comportamento foram a imprescindibilidade dos serviços de seguro, acrescida do facto de que o CHLN não poder, em circunstância alguma, encerrar o seu estabelecimento de prestação de cuidados de saúde, o que causaria prejuízo aos seus utentes, nem tão pouco permitir que os seus profissionais prestassem os referidos serviços sem se encontrarem cobertos por contrato de seguro, bem como os dispositivos legais que impõem o pagamento do prémio do seguro na data da celebração do contrato.

11. Em sede de contraditório, o CHLN e os indiciados responsáveis alegam que:

- Quanto ao contrato outorgado em 29.12.2017, consideram que não existiu qualquer ilegalidade na sua execução, uma vez que o mesmo não se encontrava sujeito a fiscalização prévia;
- Quanto aos dois outros contratos remetidos para o TdC:
  - Reconhecem que os pagamentos em causa ocorreram em momento anterior à prolação de decisão por parte do TdC, em sede de fiscalização prévia, considerando, porém, que *“(...) é igualmente inegável que, neste caso, circunstâncias factuais concretas, aliadas a exigências legalmente impostas, não permitiriam que se tivesse atuado de outro modo, tendo atuado em claro estado de necessidade (...)”*, designadamente as razões que levaram à necessidade de celebrar os contratos em apreço, em particular a recusa de visto à minuta do contrato para vigorar até 31.12.2017, a impossibilidade de adjudicação na sequência de concurso público urgente por as propostas apresentadas terem um valor superior ao preço base, o mesmo sucedendo para o concurso público internacional, o que demonstrou que o preço base também não era adequado e o hospital também não o podia aumentar já que essa era uma decisão da tutela.
  - Alegam *“a obrigatoriedade legal de transferência do risco de acidentes de trabalho para uma seguradora”*, aliado às circunstâncias que levaram à celebração daqueles contratos por períodos sucessivos que consideram que lhes eram alheias.
  - Invocam *“a particularidade do regime legal do contrato de seguro, de acordo com a qual o contrato caduca se não for pago o prémio”*, que os efeitos financeiros do contrato de seguro produzem-se previamente aos efeitos materiais, porquanto é com a emissão da apólice (a qual só ocorre após o pagamento) que se formaliza o contrato e que os serviços de seguro se iniciam.
  - Apelam a *“um entendimento da legalidade administrativa não de forma absolutamente positivista e legalista, mas como uma legalidade, uma jurisdição orientada a valores, tendo sempre por escopo a prossecução do interesse público (...) especialmente em situações em que esteja em risco o interesse público, ainda para mais de forma imprevisível e insuscetível de calcular à priori (era impossível saber, em cada momento em que foram autorizados os pagamentos, a quantidade de acidentes de trabalho que iriam ocorrer em*

*seguida), o CHLN e qualquer seu administrador agirá, perante a impossibilidade fáctica de cumprir a alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em “estado de necessidade”. Note-se, no entanto, que o caso em análise explica-se também pelo facto de se tratar de um contrato de seguro, com as particularidades próprias do respetivo regime, que excepcionalmente (à regra dos contratos passíveis de sujeição a fiscalização prévia) obriga ao pagamento do prémio para que o próprio contrato produza efeitos materiais, como se acabou de referir.”*

Tecem também diversas considerações sobre o que é o estado de necessidade e referências doutrinárias sobre o mesmo tema.

12. Quanto à responsabilidade financeira sancionatória concretamente imputada a cada um dos responsáveis é, ainda, alegado que:

- Ao indiciado responsável C..., não lhe deve ser imputada qualquer infração financeira em virtude de faltarem os pressupostos da culpa e da ilicitude, pois a sua conduta foi realizada na absoluta convicção da observância dos ditames legais e de boa-fé, inexistindo culpa ou dolo, pois, a existir alguma ilicitude, esta teria sempre ocorrido numa situação de erro na ilicitude à data da prática dos factos em causa. Caso se considere que existiu culpa do visado, o que não se concede, sempre se deveria considerar a mesma diminuta, para os efeitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC;
- No que respeita aos indiciados responsáveis D... (Diretor Financeiro do CHLN), E... e F... (Tesoureiras do CHLN), os mesmos estavam hierarquicamente subordinados ao Conselho de Administração do CHLN, não autorizaram as despesas/pagamentos e só procederam à execução do ato de autorização de despesa/pagamento pelo Vogal C..., processaram o pagamento, pelo que não lhes deve ser imputada qualquer infração financeira. Mas, mesmo que *“(...) por mera hipótese se considerasse que os mesmos pudessem ser sancionados por alguma infração financeira, o que não se concede (...) a responsabilidade daqueles deveria ser relevada, por se verificarem quanto a estes os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.”*

13. Apreciando as justificações e alegações apresentadas, mencione-se que, desde logo, não se questiona a importância e imprescindibilidade deste tipo de serviços, concordando que os hospitais têm o dever de assegurar a aquisição de serviços de seguro para os seus trabalhadores. No entanto, as circunstâncias alegadas não permitem, porém, ultrapassar as ilegalidades que se

apontam. Aliás, conforme já foi mencionado, tratando-se de serviços que já vinham sendo adquiridos desde anos anteriores, o CHLN deveria ter, atempadamente, providenciado pelo cumprimento de todos os formalismos legais que permitissem realizar validamente esta despesa pública.

Ora, o CHLN conhecendo o carácter indispensável dos serviços em causa e a necessidade de os ter sempre disponíveis, acrescido, ainda, da circunstância de se estar perante contratação de seguros, que tem um regime específico quanto ao prévio pagamento do prémio, salvo se houver convenção em contrário, como preceitua o n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, devia ter acautelado a realização dos procedimentos necessários para a sua legal aquisição, incluindo o respeito pelos requisitos de eficácia que implicam o envio dos contratos/atos para fiscalização prévia do TdC e a sua pronúncia.

Por isso não é suficiente para justificar a atuação ilegal invocar o interesse público, pois como se refere no Acórdão n.º 04/2012-1ª S/SS, de 14 de fevereiro:

*“(...) são motivos de urgência imperiosa aqueles que se impõem à entidade administrativa de uma forma categórica, a que não pode deixar de responder com rapidez.*

*Mas não basta que se conclua que o interesse público em fazer a aquisição com a máxima urgência seja superior ao interesse público em a realizar através de procedimento concorrencial [no caso, antes do visto do TdC], sendo ainda necessário que essa urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e não sejam, em caso algum, a ela imputáveis.*

*E acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis, os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto (...).”*

Como também não basta alegar que o prémio de seguro devia ser pago antes do início de cobertura do risco, uma vez que, nos três casos em análise, se observou que o pagamento do prémio ocorreu sempre após o início da cobertura do seguro:

- contrato com início a 01.11.2017 / pagamento efetuado a 22.12.2017;
- contrato com início a 01.01.2018 / pagamento efetuado a 23.02.2018;
- contrato com início a 01.03.2018 / pagamento efetuado a 26.03.2018.

Verifica-se, ainda, a título exemplificativo, que na cláusula 3.<sup>a</sup> de um outro contrato de aquisição de serviços de seguro, outorgado em 03.08.2018<sup>36</sup>, que o mesmo “(...) só produz efeitos materiais e financeiros a partir da liquidação do prémio (...) a ocorrer no dia 1 do mês seguinte ao mês em que os emolumentos, devidos após a notificação do visto do TdC (...)”, sejam pagos, o que permite concluir que é possível conciliar os interesses em causa sem desrespeitar as normas legais.

Quanto ao alegado de que agiram em estado de necessidade, mencione-se o Acórdão n.º 12/2018/ - 3.<sup>a</sup> S/PL, de 09 de julho, o qual embora seja referente a uma aquisição realizada sem fundos disponíveis, apresenta considerações inteiramente aplicáveis aos casos em apreço, designadamente:

*“(...) O estado de necessidade é um princípio geral de direito, aplicável a todos os ramos do direito sustentado essencialmente no sentido de «preservar a licitude de condutas que, à partida, seriam desconformes com as diretrizes deónticas provenientes do sistema jurídico» (assim Sérvulo Correia, in «Revisitando o Estado de Necessidade», in Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Almedina, 2010,720). Ainda que nas várias formulações principiológicas ou normativas, seja no direito constitucional, no direito civil, no direito administrativo ou no direito penal, assumam especificidades, o que está em causa, na sua essência é a necessidade de justificar, pelo direito, a licitude de uma conduta que não observa as regras estabelecidas porque, a fazê-lo «causariam um mal muito maior que aquele gerado por ou consistindo em comportamentos anormais» (ibidem).*

*(...) O estado de necessidade, no direito civil, para além de se constituir como vício de vontade negocial, está normativamente estabelecido no artigo 339º do Código Civil, considerando lícita a «ação daquele que destruir ou danificar coisa alheia com o fim de remover o perigo atual de um dano manifestamente superior», quer de quem atue, quer de terceiro. A verificação depende de três requisitos cumulativos: (i) a existência de um perigo atual; (ii) esse perigo ameaçar um bem jurídico relativo à pessoa ou ao património do agente ou de terceiro; (iii) os danos a evitar serem manifestamente superiores ao sacrificado.*

---

<sup>36</sup> Contrato inserto no Processo de Fiscalização Prévia n.º 2357/2018.

*(...) No direito administrativo o estado de necessidade é um princípio hoje positivado no n.º 2 do artigo 3º do Código de Procedimento Administrativo, como dimensão do princípio da legalidade administrativa. Os pressupostos que permitem conformar uma situação de estado de necessidade, enquanto situação típica, são, na sequência daquele princípio: «perigo iminente e atual, para um interesse público essencial, causado por circunstância excecional, não provocada pelo agente e só contornável ou atenuável pela inaplicação, pela Administração, de regra estabelecida» (Sérvulo Correia, *ibidem*, p. 723).*

*(...) No direito penal o artigo 34º do Código Penal conforma o direito de necessidade como causa de exclusão da ilicitude, desde que exercido nas condições e requisitos aí estabelecidos, a saber: quando o facto praticado como meio adequado para afastar um perigo atual que ameace interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro (i) não ter sido voluntariamente criada pelo agente a situação de perigo, salvo tratando-se de proteger o interesse de terceiro (ii) Haver sensível superioridade do interesse a salvaguardar relativamente ao interesse sacrificado; e (iii) ser razoável impor ao lesado o sacrifício do seu interesse em atenção à natureza ou ao valor do interesse ameaçado.*

*(...) Além disso, no direito penal a situação de estado de necessidade, ainda que não exclua a ilicitude do facto, pode ainda eximir a culpa, nos termos a que se refere ao artigo 35º n.º 1, nomeadamente «agindo sem culpa quem praticar um facto ilícito adequado a afastar um perigo atual, e não removível de outro modo, que ameace a vida, a integridade física, a honra ou a liberdade do agente ou de terceiro, quando não for razoável exigir-lhe, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente. Pode por último funcionar ainda no domínio da atenuação da culpa quando e se, nos termos do n.º 2 do artigo 35º, «o perigo ameaçar interesses jurídicos diferentes dos referidos no número anterior, e se verificarem os restantes pressupostos ali mencionados, pode a pena ser especialmente atenuada ou, excecionalmente, o agente ser dispensado de pena».*

*(...) Deve sublinhar-se a maior precisão normativa da regulação do estado de necessidade no âmbito do direito penal, tendo em conta que se exige sempre uma contextualização inequívoca no âmbito da ponderação de bens jurídicos a levar em conta para que o direito de necessidade possa funcionar, tanto como cláusula de exclusão da ilicitude como da culpa. Ou seja na ponderação de bens a ser efetuada não pode deixar de ser considerada e contextualizada toda a situação do caso e sobretudo ser analisada em função das circunstâncias que caso a caso, enformem a situação em análise. Como refere Figueiredo Dias, (*Direito Penal, Parte Geral*,*

*Tomo, I,) uma justificação, para efeitos de funcionamento da causa de exclusão da ilicitude decorre apenas quando é «clara, inequívoca, indubitável ou terminante a aludida superioridade dos fatores relevantes em ponderação».*

*(...) Finalmente e ainda com alguma relevância no âmbito do direito financeiro, ainda que não necessariamente relacionada com a matéria de responsabilidade financeira, importa sublinhar a jurisprudência deste Tribunal quanto ao estado de necessidade, nomeadamente como situação que pressupõe «uma situação anormal e exorbitante», que leva à impossibilidade para a administração de atuar legalmente e uma manifesta desproporcionalidade entre o interesse protegido pelo legislador e aquele outro cujo aparecimento ou empolamento ele não previu (cf. Autos de Reclamação n.º 40/92, de 9.2.1992, in DR. II Série, de 13.3.1993). Igualmente relevante o Acórdão 25/2014, de 16 dezembro que, a propósito de situação invocada de estado de necessidade no âmbito da LCPA, afirmando que «o estado de necessidade é um conceito que sustenta a justificação da ilicitude de uma conduta, perante a existência de perigo eminente, ameaça de bens jurídicos pessoais ou patrimoniais e os requisitos das condutas adotadas ao seu abrigo se sustentem num princípio da proporcionalidade.»*

Assim, conclui-se que a invocação do estado de necessidade para justificar a atuação ilegal não é suficiente tendo em conta que, face ao atrás exposto, os três requisitos cumulativos não se verificavam.

Quanto ao argumento de que a atuação de todos os respondentes foi pautada por valores como a boa-fé e convicção da legalidade, também por si só não permite afastar a ilegalidade verificada, pois os respondentes são titulares de cargos públicos e, como tal, responsáveis pela tomada de decisões relativas aos contratos em apreço, devendo respeitar as normas legais aplicáveis e como se refere na Sentença n.º 11/2007-3.<sup>a</sup> Secção, de 10 de julho, “(...) quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia”.

Pelo que, mesmo que os indiciados responsáveis tivessem a “convicção” de que estavam a cumprir a lei, tal como vem sendo mencionado na jurisprudência deste Tribunal e de outros como

seja o Supremo Tribunal de Justiça, um dos pressupostos da punição do facto é determinar se efetivamente o erro sobre a ilicitude é (ou não) censurável.<sup>37</sup>

Ora, na esteira da jurisprudência deste Tribunal<sup>38</sup> “(...) *A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura (...)*”<sup>39</sup>.

Conforme decorre das justificações e alegações apresentadas, existe o reconhecimento por parte do CHLN que incumpriu o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, que exigia que os contratos em apreço fossem submetidos e apreciados em sede de fiscalização prévia do TdC, anteriormente à produção de efeitos financeiros, sendo que as justificações invocadas, como já se referiu, não se podem sobrepor à observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização a efetivar pelo TdC.

14. Quanto ao argumento invocado de que os respondentes D... (Diretor Financeiro do CHLN), E... e F... (ambas Tesoureiras do CHLN), se limitaram a dar execução (e não autorizado o pagamento), mencione-se que:

- A documentação enviada pelo CHLN para documentar cada um dos pagamentos consistiu na cópia de “Despacho de Autorização” e da respetiva ordem de transferência bancária, nas quais se identificam como autorizadores dos atos os indiciados responsáveis;
- Acresce que, ao abrigo dos ofícios ref.ªs 179Goo2624 e 189Goo0518, de 04.05.2018 e 04.06.2018, remetidos ao TdC, foi esclarecido expressamente que cada um dos pagamentos foi autorizado por estes indiciados responsáveis.

Considera-se, assim, que se deve manter a imputação de responsabilidade financeira sancionatória nos termos que constam do ponto VII deste relatório.

---

<sup>37</sup> Vide, ainda, a Sentença n.º 14/2011 – 3.ª Secção, de 20 de junho, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) e o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28 de fevereiro de 1996, in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf).

<sup>38</sup> Sentença n.º 3/2010-3.ª Secção, de 19 de março.

<sup>39</sup> Negrito nosso.

15. Por fim, quanto à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, importa referir que esta traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “*podem*”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

No que respeita a registos de recomendação ao organismo, previsto na alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, apurou-se a existência de:

- Um registo, em sede de fiscalização prévia, proferida em sessão diária de visto de 23.02.2017<sup>40</sup>, no sentido de que “*os responsáveis do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E., ficam advertidos de que, de futuro, devem dar escrupuloso cumprimento às normas legais e obrigações aplicáveis, sob pena de processo de responsabilização*”<sup>41</sup>, entre as quais se incluía a não produção de efeitos financeiros antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia.
- No Relatório n.º 11/2016 – ARF 1.ª Secção, de 27.09.2016<sup>42</sup>, foi recomendada, entre outras, “*(...) a obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia de todos os atos ou contratos que se enquadrem no âmbito do n.º 2 do artigo 46.º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48.º do mesmo diploma legal, bem como à não produção de efeitos financeiros, ou quaisquer efeitos, caso se trate de atos ou contratos de valor superior a 950.000,00 € (artigo 45.º da LOPTC), antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (...)*”.

Relativamente a registos de censura aos indiciados responsáveis, como previsto na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, e com exceção do ex-Vogal C..., apurou-se a existência, pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo, de decisão de relevação de responsabilidade financeira sancionatória inscrita no relatório acima citado.

---

<sup>40</sup> Relativamente ao processo de fiscalização prévia n.º 2488/2016, relativo a contrato, no valor de 470.357,65 €, com produção de efeitos de 01.10.2016 a 31.01.2017.

<sup>41</sup> Aquando desta recomendação, o indiciado responsável, C..., já era vogal do Conselho de Administração do CHLN.

<sup>42</sup> No qual foi relevada a responsabilidade financeira indiciada pela prática de infrações financeiras previstas nas alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (contratos de fornecimento de refeições executados e não remetidos para fiscalização prévia do TdC) a todos os agora também indiciados responsáveis, com exceção de C....

Ora, a notificação destas recomendações à entidade, em especial das do relatório em que também foram indiciados responsáveis (com a exceção do ex-Vogal C...), não permite considerar que a sua atuação foi desprovida de culpa, embora o possa ter sido a título de negligência.

Ainda, no que respeita à possibilidade de dispensa de aplicação de multa prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, refira-se que se trata de uma competência a exercer pela 3.ª Secção deste Tribunal, em sede de eventual processo de julgamento de responsabilidade financeira.

#### Quanto ao eventual fracionamento da despesa

16. Importa mencionar que o CHLN recorreu com frequência à contratação do mesmo tipo de serviços, com o mesmo cocontratante por períodos curtos e sucessivos, alegando razões de urgência e imprescindibilidade da aquisição, bem como o facto de existir um concurso público em curso ou cuja decisão foi revogada com fundamento legal.

Quanto a este comportamento e sem afastar as justificações e alegações apresentadas e, nos casos concretos, a sua eventual subsunção no disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24 do CCP, salienta-se que, como já recomendado à entidade fiscalizada (Decisão n.º 245/2017, proferida no Processo n.º 2488/2016), deverá ser dada atenção a esta situação de eventual fracionamento da despesa e consequências, designadamente ao nível da escolha do procedimento prévio, do envio dos contratos para fiscalização prévia do TdC, bem como à sua execução financeira antes da pronúncia deste Tribunal.

## VII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. A execução financeira dos dois contratos de aquisição de serviços de seguros de acidentes de trabalho para os funcionários do CHLN, com a mesma empresa e para o mesmo tipo de serviços, para os períodos de 01.11.2017 a 31.12.2017 e de 01.03.2018 a 30.04.2018, respetivamente, e nos montantes de 243.455,62 € e de 273.206,25 € (mas que relacionados com os anteriores e os posteriores outorgados em cada ano, ultrapassavam a importância de 350.000,00 €), **antes da pronúncia deste Tribunal**, em sede de fiscalização prévia, desrespeitou o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, e é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na

alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Pela execução de atos ou contratos que (...) tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*” – vide anexo I ao relatório.

2. A execução material e financeira do contrato de aquisição de serviços de seguros de acidentes de trabalho para os funcionários do CHLN, com a mesma empresa, com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018, no valor de 273.206,25 €, mas que aditado aos demais deste ano de 2018, veio a ultrapassar também o limiar de 350.000,00 €, **sem remessa e pronúncia deste Tribunal**, em sede de fiscalização prévia e, como tal, em desrespeito do disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), 45.º, n.º 1, e 48.º, n.º 2, todos da LOPTC, é suscetível de consubstanciar também a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*(...) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*” – vide anexo I ao relatório.
3. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 3, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Em concreto, tal responsabilidade recai sobre:

- i)* o Ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN, C..., que autorizou os pagamentos nos três contratos, tendo, assim, praticado uma infração financeira na forma continuada;
- ii)* o Diretor Financeiro, D..., que igualmente, autorizou o pagamento dos três contratos, tendo, assim, também praticado uma infração financeira na forma continuada;
- iii)* a Tesoureira, E..., que autorizou o pagamento de dois contratos<sup>43</sup>, tendo, assim, praticado também uma infração financeira na forma continuada;
- iv)* a Tesoureira, F..., que autorizou o pagamento de um contrato<sup>44</sup>, tendo, assim, praticado uma infração financeira.

Quanto à infração identificada **no ponto 2**, a responsabilidade financeira sancionatória recai, ainda, sobre o ex-Presidente do Conselho de Administração do CHLN, G..., que detinha a

---

<sup>43</sup> Pagamento relativo aos contratos vigentes de 01.11.2017 a 31.12.2017 e de 01.01.2018 a 28.02.2018.

<sup>44</sup> Pagamento relativo ao contrato com execução entre 01.03.2018 e 30.04.2018.

competência legal para ter enviado, desde logo, o contrato com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018 para fiscalização prévia do TdC, e não o fez, permitindo a sua execução ilegal, pelo que também é responsável pela infração financeira em apreço.

4. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa para cada um dos responsáveis indiciados tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>45</sup> (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.
5. No que respeita a registos de recomendação ao organismo e de censura aos indiciados responsáveis, previstos nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, remete-se para o descrito no ponto 15 do capítulo VI deste relatório.

## VIII. 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, do n.º 2 do artigo 110.º e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, tendo, em 9 de janeiro de 2020, sido emitida pelo Sra. Procuradora-Geral-Adjunta a seguinte pronúncia:

*“1. O presente parecer incide sobre o projecto de relatório elaborado no âmbito de uma auditoria para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras identificadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre os Processos n.ºs 3804/2017 e 669/2018, e, ainda, relativamente a um outro contrato não remetido a fiscalização prévia.*

*2. Está em causa a execução financeira de dois contratos de aquisição de serviços de seguros de acidentes de trabalho para os funcionários do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E. antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia nos termos do disposto no art.º 45.º, n.º 1 da LOPTC, e a execução material e financeira de um outro contrato celebrado com a*

---

<sup>45</sup> O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

*mesma empresa e com o mesmo objecto sem remessa e pronúncia do Tribunal de Contas nos termos das disposições conjugadas dos art.ºs 46.º, n.º 1, alínea b), 45.º, n.º 1 e 48.º, n.º 2 daquela Lei.*

*3. Tal pode integrar infracções financeiras sancionatórias (alínea h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC), sendo eventuais responsáveis as pessoas identificadas no Anexo I.*

*4. O Ministério Público nada opõe à aprovação do projecto de relatório”.*

## IX. CONCLUSÕES

1. Em 24.11.2017, o CHLN remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), o contrato de *“Aquisição de Serviços de Seguros de Acidentes de Trabalho para Funcionários do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.”*, celebrado com a A..., em 30.10.2017, no montante de 243.455,62 € (isento de IVA), com produção de efeitos *“(...) em 1 de novembro de 2017, cessando a 31 de dezembro do mesmo ano”*.
2. Em 12.03.2018, enviou, também, para efeitos de apreciação em sede de fiscalização prévia do TdC, a minuta de outro contrato (e, em 26.04.2018, o contrato) com o mesmo objeto, para vigorar nos meses de março e abril de 2018, a celebrar com a A..., com o preço de 273.206,25 €.
3. Os referidos contratos produziram efeitos financeiros reportados a 22.12.2017 e 26.03.2018, respetivamente, logo, em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia (18.01.2018 e 19.06.2018, respetivamente).
4. Tal factualidade é violadora do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, uma vez que estes contratos estavam relacionados com outros outorgados nos mesmos anos e somados ultrapassavam o valor de 350.000,00 € e, como tal, é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
5. Em 29.12.2017, o CHLN tinha celebrado outro contrato, com o mesmo cocontratante, com o mesmo objeto e no valor também de 273.206,25 €, para produzir efeitos no período de 01.01.2018 e 28.02.2018.

6. Este contrato não foi remetido para fiscalização prévia deste TdC, por ter sido entendimento da entidade que o seu valor era inferior ao limite legal para este efeito, tendo produzido efeitos materiais e financeiros.

No entanto, também neste caso, o valor deste contrato somado com os subsequentes ultrapassava o valor de sujeição a fiscalização prévia.

7. Tal factualidade é violadora do disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), 45.º, n.º 1, e 48.º, n.º 2, todos da LOPTC, e, como tal, é também suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
8. Os responsáveis pela prática das infrações supra descritas são: o Ex-Vogal do Conselho de Administração do CHLN, C..., que autorizou o pagamento dos três contratos; o Diretor Financeiro, D..., que igualmente, autorizou o pagamento dos três contratos; a Tesoureira, E..., que autorizou o pagamento de dois contratos<sup>46</sup>; a Tesoureira, F... que autorizou o pagamento de um contrato<sup>47</sup> e o ex-Presidente do Conselho de Administração do CHLN, G..., que detinha a competência legal para ter enviado, desde logo, o contrato com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018 para fiscalização prévia do TdC, e não o fez, permitindo a sua execução ilegal, pelo que também é responsável pela infração financeira em apreço.
9. Todas estas infrações são sancionadas com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC].

---

<sup>46</sup> Pagamento relativo aos contratos vigentes de 01.11.2017 a 31.12.2017 e de 01.01.2018 a 28.02.2018.

<sup>47</sup> Pagamento relativo ao contrato com execução entre 01.03.2018 e 30.04.2018.

## X. 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:

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na execução de contratos e identifica os responsáveis no ponto VII;
- b) Recomendar ao Centro Hospitalar de Lisboa Norte, E.P.E., o cumprimento de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos contratos que se integrem na previsão do artigo 46.º conjugado com o artigo 48.º da LOPTC, bem como à não produção de efeitos materiais e/ou financeiros antes da pronúncia do Tribunal de Contas, nessa sede de fiscalização prévia, nos termos estabelecidos pelo artigo 45.º da mesma lei;
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Centro Hospitalar de Lisboa Norte, E.P.E. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril;
- d) Remeter cópia do relatório:
  - À Ministra da Saúde;
  - Ao Presidente do Conselho de Administração;
  - Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade V – Sector Social;
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC;

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

Lisboa, 20 de janeiro de 2020

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Paulo Dá Mesquita - Relator

Mário Mendes Serrano

Fernando Silva

**FICHA TÉCNICA**

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<p><b><i>Coordenação e Supervisão da Equipa</i></b></p> <p><i>Ana Luísa Nunes</i> e <i>Helena Santos</i></p>	<p><i>Auditora-Coordenadora</i></p> <p><i>Auditora-Chefe</i></p>	<p><b><i>DCPC</i></b></p> <p><b><i>DCC</i></b></p>
<p><i>Rita Sanches Quintela</i></p>	<p><i>Técnica Verificadora Superior</i></p>	<p><b><i>DCC</i></b></p>

## ANEXO I

### *Quadro de eventuais infrações financeiras*

## ANEXO II

### *Outras aquisições do mesmo tipo de serviços remetidos ao TdC*

N.º de Processo de Fiscalização Prévia	Data de início	Data de termo	Valor (€) (Sem IVA)	Decisão do TdC em sede de fiscalização prévia
1132/2018	01.05.2018	31.05.2018	147.122,62	Visto Tácito 19.06.2018
1355/2018	Após notificação do visto do TdC, nunca antes de 01.06.2018	31.07.2018 ou na sequência do contrato a outorgar após o concurso público internacional, em curso	294.245,24	Visto Tácito 04.07.2018
1960/2018	Dia 1 do mês seguinte ao pagamento dos emolumentos do TdC	31.12.2020	4.077.692,90	Devolução da minuta por não sujeição a fiscalização prévia
2356/2018	Após notificação do visto do TdC, mas nunca antes de 01.08.2018	31.08.2018 ou antes, caso seja visado o contrato a outorgar após concurso público internacional	140.610,10	Visto Tácito 19.09.2018
2357/2018	Dia 1 do mês seguinte ao pagamento dos emolumentos do TdC, nunca antes de 01.08.2018	31.12.2020	4.077.692,90	Visado em sdv de 11.10.2018
2651/2018	Após notificação do visto do TdC, nunca antes de 01.09.2018 e de 01.10.2018	30.09.2018	140.610,10	Visto Tácito 24.10.2018
2981/2018		31.10.2018		Visto Tácito 23.11.2018

### ANEXO III