

Secção: 1.^a S/SS

Data: 24/09/2019

Processos: 1968 e 1969/2019

RELATOR: Conselheiro Mário Mendes Serrano

TRANSITADO EM JULGADO EM 15/10/2019

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção:

I – RELATÓRIO:

1. O «Centro Hospitalar e Universitário de S. João, E.P.E.» (doravante CHUSJ), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois contratos de aquisição de medicamentos [concretamente: no primeiro, «I287 – INFLIXIMAB, R147 – RITUXIMAB (100mg/10 ml; frs), R148 – RITUXIMAB (500mg/50 ml; frs) e T1585 – TRASTUZUMAB (150mg; Pó p/ Conc p/ Sol p/ perf; frs)»; e no segundo, «I287 – INFLIXIMAB»], celebrados em 14/6/2019, entre essa entidade e, respetivamente, «Pharmakern Portugal – Produtos Farmacêuticos, Sociedade Unipessoal, Lda.» e «Merck, Sharp & Dohme, Lda.», pelos correspondentes valores de 1.060.230,90 € e 1.800.000,00 €, para vigorar logo após a data da outorga e até se esgotarem as quantidades adquiridas ou se atingir o valor máximo, consoante o que ocorrer primeiro, com o limite de 31/12/2019.

2. Para melhor instrução do processo, foram os contratos devolvidos ao CHUSJ para prestação de elementos e esclarecimentos, designadamente em matéria financeira.

*

II – FUNDAMENTAÇÃO:

– DE FACTO:

3. Com relevo para a presente decisão, e para além do já inscrito no precedente relatório, consideram-se assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:

- a) O «Centro Hospitalar e Universitário de S. João, E.P.E.» (CHUSJ) procedeu à celebração dos dois contratos em apreço por ajuste direto, com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do Código dos Contratos Públicos (CCP), por a entidade adjudicatária ser fornecedora exclusiva quanto às substâncias adquiridas;
- b) Quanto à respetiva documentação financeira enviada pelo CHUSJ, verifica-se o seguinte:
- quanto a *informações de controlo de fundos disponíveis*, respeitantes ao mês de junho de 2019, que corresponde ao da assunção dos respetivos compromissos (sob os n.ºs 1165, quanto ao contrato no valor de 1.800.000,00 €, e 1166, quanto ao contrato no valor de 1.060.230,90 €), constatava-se a existência de fundos positivos, nos montantes, como valor residual, sucessivamente de 19.323.918, 47 € e 18.200.073,72 €;
 - quanto à *declaração de conformidade da Direção-Geral do Orçamento* (DGO), respeitante ao mês de junho de 2019, constatava-se a existência de um saldo negativo de fundos disponíveis, no valor de (-) 26.522.749,00 €;
 - quanto à *dotação orçamental disponível* no momento da assunção dos compromissos em apreço, apresentava-se a mesma com valores negativos, respetivamente de (-) 12.158.969,00 € (no caso do contrato no valor de 1.060.230,90 €) e de (-) 10.250.969,00 € (no caso do contrato no valor de 1.800.000,00 €);
- c) Solicitados esclarecimentos ao CHUSJ, ainda em sede de devolução administrativa, sobre as divergências de valores verificados e, em especial, sobre a situação de insuficiência de dotação orçamental, pronunciou-se a entidade fiscalizada, designadamente nos seguintes termos:



«[...] A proposta de orçamento para 2019 do Centro Hospitalar Universitário de São João, EPE, apresentada à Tutela e Ministério das Finanças, em 28-08-2018, continha na respetiva memória justificativa uma descrição das situações, já passíveis de serem identificadas na altura, que induziam a um incumprimento ao nível da sua execução, pondo em causa o princípio da estabilidade e equilíbrio orçamental, nomeadamente do lado da despesa, tendo em consideração as regras da DGO que obrigam a que o orçamento para além de cobrir todas as despesas a realizar durante o ano 2019, abandonando o conceito de fluxos de caixa adotado no lado das receitas, tenha de cobrir também o pagamento da dívida transitada de 2018, com especial reflexo na rubrica de produtos farmacêuticos, onde apenas foi inscrito o valor necessário para o pagamento das dívidas a transitar do ano anterior.

Aquando da aprovação do orçamento de estado, o Ministério das Finanças procedeu a diversas alterações na proposta apresentada pelo CHUSJ:

- Procedeu a um reforço de orçamento de 47.294.518€;*
- Reduziu o valor inscrito nas rubricas de pessoal - remunerações base, outros abonos variáveis e subsídio noturno - em 5.012.134€, 792.692€ e 2.850.363€ respetivamente;*
- Reduziu o montante inscrito na rubrica obras em 2.860.097€;*
- Reforçou a rubrica produtos farmacêuticos em 33.422.883€.*

Assim, a rubrica de produtos farmacêuticos foi dotada de verbas que permitem suportar apenas 45% dos custos previstos para 2019, pelo que em junho as compras de produtos farmacêuticos já não estão cobertas pelo orçamento.

Desta forma, o Conselho de Administração foi confrontado com a necessidade imperiosa, absoluta e impreterível de proceder à aquisição de medicamentos, sem os quais não será possível garantir a prestação de cuidados de saúde aos doentes em observância das boas práticas clínicas e das legis artis.

A presente situação configura um perigo real e concreto para a proteção da saúde da população que é assistida por este Centro Hospitalar e representa uma ameaça efetiva e atual para os bens jurídicos, integridade física e vida,

dos seus doentes, que já por si se encontram numa situação de vulnerabilidade.

As necessidades de aquisição agora identificadas encontram-se fundamentadas pelo Corpo Clínico deste Centro Hospitalar e devidamente sufragada pelas respetivas Direções dos Serviços e dos Departamentos, pela Comissão de Farmácia e Terapêutica do CHUSJ, bem como pela Direção Clínica.

No presente conflito de cumprimento de deveres jurídicos, a obrigação de preservação dos bens jurídicos que consubstanciam a integridade física e a vida dos doentes, justificam no caso concreto, atendendo a um juízo ponderativo realizado com adequação e proporcionalidade, o sacrifício dos princípios e das regras orçamentais e financeiras.

Paralelamente, foi solicitado a Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado do Orçamento um pedido de reforço orçamental para o ano de 2019, contendo pareceres do Conselho Fiscal do CHUSJ e do ROC.»

- d) O CHUSJ fez ainda juntar aos autos a referida solicitação endereçada, em 26/6/2019, ao Secretário de Estado do Orçamento, bem como comunicação recebida do Chefe de Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, dando conhecimento do parecer emitido pela «Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde» sobre a situação do CHUSJ, que apresenta o seguinte teor:

«[...] De acordo com os dados disponíveis, o CHUSJ aparenta ser um hospital gerido com níveis elevados de eficiência comparados com grupo. Ficou claro também o financiamento insuficiente para fazer face às despesas estimadas pelo CHUSJ, sem, no entanto, ficar clara a necessidade de um reforço imediato, quando a insuficiente dotação irá produzir efeitos nos próximos meses.

Não obstante o referido anteriormente, somos do parecer que a eventual atribuição de um reforço financeiro deve ponderar a possibilidade de existirem outros hospitais em circunstâncias similares que ainda não se manifestaram e que poderão ter necessidades mais urgentes e justificadas.»

- e) Mais fez o CHUSJ juntar ofícios de insistência do pedido de reforço orçamental para 2019 endereçados ao Secretário de Estado do Orçamento, e de que deu conhecimento, designadamente, à Inspeção-Geral de Finanças, à Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, à Direção-Geral do Tesouro, à Direção-Geral do Orçamento, à Administração Regional de Saúde do Norte, IP, à Administração Central do Sistema de Saúde, IP, ao Secretário de Estado do Tesouro, ao Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, ao Chefe de Gabinete da Ministra da Saúde, ao Chefe de Gabinete do Ministro das Finanças e ao Coordenador da Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde.
- f) E determinada a devolução, já na fase jurisdicional do processo, para obtenção de informação atualizada sobre a situação financeira em apreço, pronunciou-se a entidade fiscalizada, designadamente nos seguintes termos:

«[...] No que ao reforço orçamental diz respeito, vimos pelo presente dar conhecimento a esse Douto Tribunal da terceira insistência efetuada junto do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento, remetida a 29 de agosto de 2019, alertando para os problemas que se estão a verificar e que se complicam com a ausência de qualquer resposta superior.

O CHUSJ não pode deixar de prosseguir com a sua missão de prestação de cuidados de saúde aos doentes em observância das boas práticas clínicas e das legis artis com vista à manutenção da sua integridade física, bem como do direito constitucional à preservação da vida dos utentes, exceto se tiver uma orientação expressa em contrário por parte da Tutela.

Contudo, o CHUSJ tem como objetivo prioritário prosseguir essa atividade cumprindo com as regras e princípios orçamentais, financeiros e de contratação pública, designadamente, o princípio da transparência e da validação e fiscalização superior. Por isso solicitámos ao Tribunal de Contas abertura na análise deste pedido, de forma a não colocarmos em risco os cuidados de saúde, mas o façamos de acordo com as regras da contratação pública, defendendo os superiores interesses dos utentes e do Estado.

Relativamente à aparente divergência entre a Informação de Controlo de Fundos Disponíveis, emitida pelo CHUSJ em 04-06-2019 e a emitida pela DGO em 19-07-2019, relativa ao mês de junho, explica-se da seguinte forma:

- A informação emitida pelo CHUSJ respeita aos fundos disponíveis existentes na data da sua emissão (04/06/2019) – +18.200.073,72€;

- Enquanto que a declaração emitida pela DGO respeita aos fundos disponíveis existentes em 30-06-2019 – (-)26.552.749€.

Os fundos disponíveis do CHUSJ em 04-06-2019, aquando da emissão dos compromissos relativos aos contratos em apreço, eram de +18.200.073,72€.

Tendo sido assumidos até 30-06-2019, os seguintes compromissos:

- 25.714.974,29€ – Despesas com pessoal (no mês de junho inclui pagamento subsídio de férias);

- 19.037.848,06€ – Outras Despesas.»

- g) No mesmo despacho referido na alínea anterior, mais se determinou a remessa de ofícios deste Tribunal aos Gabinetes dos Ministros das Finanças e da Saúde, a fim de dar conhecimento da aludida devolução ordenada por este Tribunal, alertando para as mencionadas insistências da entidade fiscalizada sem qualquer resposta e para a indispensabilidade do reforço orçamental em causa – mas sem que essa iniciativa do Tribunal tenha suscitado qualquer atuação dessas entidades na resolução da questão que o CHUSJ tem reiteradamente apresentado à tutela.

– DE DIREITO:

4. Estando assentes os elementos de facto supra descritos, cumpre, com base neles, apreciar as questões que os contratos em presença suscitam.

A) Da relevância da inexistência de dotação orçamental:

5. Os presentes contratos encontram-se sujeito a visto, atentos os valores de ambos (1.060.230,90 € e 1.800.000,00 €, respetivamente), e uma vez que qualquer deles excede o limiar de sujeição a visto, legalmente fixado em 350.000,00 €, nos termos combinados dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º, n.º 1, da *Lei de Organização e*

Processo do Tribunal de Contas (LOPTC: Lei n.º 98/97, de 26/8¹), e, neste caso, do artigo 255.º, n.º 1, da Lei n.º 71/2018, de 31/12 (Orçamento do Estado para 2019).

6. Perante a *factualidade enunciada*, surge como questão principal do presente processo a da não-demonstração de que os compromissos assumidos com a celebração dos presentes contratos sejam suportados pela existência do adequado e necessário cabimento orçamental, por parte do CHUSJ e quanto à despesa gerada por esses contratos, à luz das disposições legais aplicáveis.

7. Está em causa, neste contexto, o seguinte quadro normativo:

– por um lado, o disposto na *Lei de Enquadramento Orçamental* (LEO: Lei n.º 91/2001, de 20/8², ainda parcialmente em vigor ao abrigo dos artigos 7.º, n.º 2, e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11/9³, que aprova a *nova* LEO);

– e, por outro lado, o disposto na *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas* (LCPA: Lei n.º 8/2012, de 21/2⁴) e no *Regulamento da LCPA* (Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/6⁵).

8. Esse quadro normativo deve, em contraponto, ser articulado com o regime de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, com especial incidência nos fundamentos de recusa de visto consignados nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

9. No que respeita à legislação de *enquadramento orçamental*, é de sublinhar o disposto no artigo 42.º, n.º 5, da LEO, que proclama que «[a]s dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas», enquanto o n.º 6 dispõe que «[n]enhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que,

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31/10, 1/2001, de 4/1, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/8, 35/2007, de 13/8, 3-B/2010, de 28/4, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/1, 20/2015, de 9/3, e 42/2016, de 28/12.

² Alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/8, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2/7, 48/2004, de 24/8, 48/2010, de 19/10, 22/2011, de 20/5, 52/2011, de 13/10, 37/2013, de 14/6, e 41/2014, de 10/7.

³ Já alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29/1, e 37/2018, de 7/8. As mencionadas disposições do seu diploma preambular remeteram a entrada em vigor dos artigos 3.º e 20.º a 76.º da nova LEO para 1/4/2020, mantendo assim a parcial vigência da anterior LEO.

⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14/5, 64/2012, de 20/12, 66-B/2012, de 31/12, e 22/2015, de 17/3.

⁵ Alterada pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20/12, e 66-B/2012, de 31/12, e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2/6.



cumulativamente: a) [o] facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) [a] despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; c) [a] despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia». Por sua vez, o n.º 1 do artigo 45.º da mesma LEO declara que «[a]penas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa».

10. No que respeita à *legislação específica sobre compromissos*, há que atentar, desde logo, no artigo 2.º, n.º 1, da LCPA, segundo o qual as «entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde» se integram no âmbito subjetivo do diploma, assim abrangendo o centro hospitalar adjudicante. Por sua vez, o n.º 1 do seu artigo 5.º é inequívoco no sentido de obstar a que os responsáveis de tais entidades assumam compromissos que excedam os seus fundos disponíveis, enquanto o n.º 3 da mesma disposição legal considera verificada a *nulidade* de contrato que não esteja suportado em compromisso válido, com a consequência de tal assunção em violação da lei poder determinar «*responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor*», conforme dispõe o artigo 11.º, n.º 1, da LCPA. É ainda de ter em conta a indiscutível «*natureza imperativa*» de normas como as dos aludidos artigos 5.º e 11.º da LCPA, conforme o seu artigo 13.º expressamente declara. Acresce que o artigo 7.º do diploma regulamentar supra mencionado, depois de no seu n.º 2 estabelecer que «*os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis*», comina, no seu n.º 3, com *nulidade* a assunção de compromisso «*sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: a) [v]erificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; b) [r]egistado no sistema informático de apoio à execução orçamental; c) [e]mitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente*».

11. Para a adequada aplicação dessa norma ao caso concreto, importa ainda ter presente que a entidade fiscalizada tem o ónus de alegar e provar o preenchimento das condições necessárias à obtenção de visto, como decorre do disposto no artigo 81.º, n.º 1,

da LOPTC e das *instruções* para que esta norma remete, constantes da Resolução n.º 14/2011⁶ do Tribunal de Contas (aqui concretamente os seus artigo 9.º e Anexo I).

12. Conforme se extrai da factualidade descrita, verifica-se, *in casu*, que o CHUSJ não fez uma cabal demonstração da existência do adequado e necessário cabimento orçamental, quanto à despesa gerada pelos contratos em apreço, em conformidade com as normas mencionadas. Com efeito, revela-se, em relação à entidade fiscalizada, a inverificação de que essa despesa «*disponha de inscrição orçamental*» e «*tenha cabimento na correspondente dotação*».

13. Na verdade, é a própria entidade fiscalizada que afirma, em relação ao seu orçamento para 2019, que «*a rubrica de produtos farmacêuticos foi dotada de verbas que permitem suportar apenas 45% dos custos previstos para 2019, pelo que em junho as compras de produtos farmacêuticos já não estão cobertas pelo orçamento*». E essa situação – que caracteriza como «*um perigo real e concreto para a proteção da saúde da população que é assistida por este Centro Hospitalar e representa uma ameaça efetiva e atual para os bens jurídicos, integridade física e vida, dos seus doentes*» – determinou que o CHUSJ tomasse a iniciativa de solicitar ao Secretário de Estado do Orçamento «*um pedido de reforço orçamental para o ano de 2019*» (cfr. alínea *c*) da factualidade supra descrita). Porém, esse pedido não obteve qualquer resposta ou resposta positiva, apesar de sucessivas insistências (cfr. alíneas *e*) e *f*) da factualidade supra descrita). E nem mesmo o empenho deste Tribunal em alertar os Senhores Ministros das Finanças e da Saúde para tal situação, com o objetivo de promover a intervenção destes na resolução do caso, permitiu alcançar o efeito útil pretendido (cfr. alínea *g*) da factualidade supra descrita) – o que não pode deixar de causar estranheza e muito se lamenta.

14. A lei é muito clara neste domínio, como bem evidencia JOAQUIM FREITAS DA ROCHA⁷, designadamente ao afirmar que «*[...] nenhuma despesa, ainda que previamente prevista, pode ser efetuada sem cabimento numa dotação orçamental prévia ou para além do montante desse cabimento (regra da tipicidade quantitativa)*». Acrescenta o autor mais adiante que «*[...] a cabimentação pressupõe a impreterível existência de uma dotação orçamental*». E, depois de salientar que a *cabimentação* impõe que «*exista uma prévia*

⁶ In *Diário da República*, II Série, n.º 156, de 16/8/2011.

⁷ No seu recente *Direito da Despesa Pública*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 200-223.



*libertação de créditos», prossegue: «O ato superior de libertação de créditos funciona assim como uma condição suspensiva de realização do gasto público, na medida em que consubstancia um evento futuro (e incerto) que pode condicionar a produção de efeitos do ato despesista. Enquanto não for o crédito libertado pela entidade competente – uma entidade hierarquicamente superior –, o procedimento despesista encontra-se impossibilitado de avançar». Refere em seguida que «[...] após a cabimentação, torna-se indispensável obter autorização para a realização da despesa pelo órgão legalmente competente», continuando o procedimento de despesa com «a fase da assunção do compromisso, a qual materializa o momento em que se efetua uma externalização [...] da vontade pública» e cujo ato de assunção está condicionado, além do mais, à existência de *fundos disponíveis*. Como acentua o autor que vimos de citar, «[...] se não existirem tais fundos, os compromissos pura e simplesmente não podem ser assumidos», sublinhando que o «controlo do Tribunal de Contas» será «particularmente rigoroso e apertado» e que «o exigente regime dos compromissos tem em vista evitar que os mesmos sejam assumidos sem que exista disponibilidade financeira para tal, onerando a esfera jurídica dos entes públicos com um encargo imprudente que os colocará numa situação de endividamento». E daí que o autor conclua que quaisquer «desvios legalmente admitidos ao procedimento despesista», como os que se referem a «despesas urgentes e inadiáveis» ou «em que estejam em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana» (do artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012), sempre devam ser perspetivados como «desvios, de casos absolutamente excecionais, não sendo admissível a transformação dos mesmos em expedientes recorrentes ou ordinários, sob pena de desvalorização do procedimento e de perda da força normativa dos preceitos legais respetivos».*

15. No confronto da *factualidade apurada* com o exposto quadro geral dos regimes normativos aplicáveis e sua leitura dogmática, forçoso é concluir que, no caso presente, falta, desde logo, a adequada *dotação orçamental* que permitiria fundamentar a *cabimentação* e subsequente assunção de *compromissos* respeitantes à *despesa* gerada pelos contratos em presença. Essa falta de *dotação* inviabiliza, inevitavelmente, a realização da *despesa* em que se consubstanciarão tais *contratos*, com necessárias repercussões sobre os *compromissos* que se lhes referem e sobre os próprios *contratos* – o que determina importantes consequências negativas em matéria de *concessão de visto*.

B) Das consequências decorrentes da inexistência de dotação orçamental:

16. Com efeito, estamos perante situação que integra a previsão de vários dos *fundamentos de recusa de visto* constantes do artigo 44.º da LOPTC.

a) Desde logo, e perante o incumprimento das citadas normas do regime de *enquadramento orçamental* que proíbem qualquer despesa que não disponha de inscrição orçamental (cfr. artigo 42.º, n.ºs 5 e 6, da LEO), mostra-se preenchido o *fundamento de recusa de visto* inscrito no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, quando alude a «*encargos sem cabimento em verba orçamental própria*».

b) Por outro lado, constata-se que ocorreu uma indevida *assunção de compromissos* num contexto de falta de prévia dotação orçamental e subsequente cabimentação, o que determina necessariamente a violação das normas ínsitas nos artigos 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA e 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, gerando assim, em concreto, a *nulidade* dos *compromissos* emitidos com referência aos contratos em apreço e, consequencialmente, sobre os próprios *contratos*. Ora, tais *nulidades* preenchem o *fundamento de recusa de visto* inscrito no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

c) E, finalmente, acresce que o conjunto das mencionadas *disposições* dos regimes legais do *enquadramento orçamental* e dos *compromissos* que foram incumpridas, e na medida em que visam manifestamente a proteção de *interesses financeiros públicos*, revestem marcada *índole financeira*. Ora, a «*violação direta de normas financeiras*» integra, por sua vez, um outro *fundamento de recusa de visto*, que se encontra previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.

17. De tudo isto se deduz a *imposição legal* da formulação de *decisão de recusa de visto*, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC (e sem que seja possível, por qualquer modo, suprir os vícios ou valores negativos ali previstos, ainda que mediante concessão de visto com formulação de eventuais recomendações, como resulta *a contrario* do n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC).

18. Aliás, é de salientar que a jurisprudência deste Tribunal de Contas, no quadro da mesma legislação ora em aplicação (ainda que com um enfoque algo diverso, por aqui

estar em causa *falta de dotação orçamental* e ali, mais especificamente, *insuficiência de fundos disponíveis*), se tem pronunciado, em arestos respeitantes à violação das regras legais em matéria de *compromissos*, em particular em relação a entidades hospitalares, sem divergências e com base em argumentação afim da supra expandida, no sentido da *recusa de visto prévio*. São, assim, de mencionar os Acórdãos desta 1.^a Secção, em Subsecção, sob os n.ºs 8/2017 (de 11/7), 10/2017 (de 17/7), 11/2017 (de 17/7), 15/2017 (de 24/11), 17/2017 (de 30/11), 18/2017 (de 30/11), 20/2017 (de 21/12), 21/2017 (de 21/12), 3/2018 (de 16/1), 12/2018 (de 6/3), 13/2018 (de 13/3), 14/2018 (de 20/3), 16/2018 (de 3/4), 17/2018 (de 3/4), 18/2018 (de 24/4), 19/2018 (de 2/5), 20/2018 (de 2/5), 21/2018 (de 2/5), 23/2018 (de 8/5), 24/2018 (de 15/5), 25/2018 (de 15/5), 27/2018 (de 5/6), 28/2018 (de 12/6), 30/2018 (de 26/6), 31/2018 (de 10/7), 32/2018 (de 8/8), 34/2018 (de 18/9), 35/2018 (de 18/9), 40/2018 (de 7/12), 6/2019 (de 19/3), 17/2019 (de 18/6), 18/2019 (de 18/6), 23/2019 (de 10/7), 28/2019 (de 10/7), 30/2019 (de 16/8) e 31/2019 (de 16/8), todos acessíveis in *www.tcontas.pt*. E são ainda de referir, no mesmo sentido e em idênticas condições, os recentes Acórdãos desta 1.^a Secção, já em Plenário, sob os n.ºs 3/2018 (de 20/3), 6/2018 (de 17/4), 10/2018 (de 29/5), 14/2018 (de 10/7), 17/2018 (de 4/9), 19/2018 (de 24/9), 24/2018 (de 9/10), 25/2018 (de 16/10), 27/2018 (de 30/10), 28/2018 (de 30/10), 29/2018 (de 11/12) e 30/2018 (de 20/12), igualmente acessíveis in *www.tcontas.pt*.

19. Ainda uma observação se impõe face a um eventual *argumento* de suposta *ofensa*, em caso de *recusa de visto*, a direitos com tutela constitucional relativos à proteção da vida e da saúde (e que, aliás, aflora nas *comunicações* da entidade fiscalizada, quer à tutela, quer a este Tribunal – cfr. alíneas *c)* e *f)* da factualidade supra descrita). Sem prejuízo de se reconhecer a extrema relevância dos contratos ora em causa para uma adequada prestação de cuidados de saúde, ainda assim não se nos afigura possível afirmar que o regime da LCPA encerre em si uma qualquer restrição ou condicionamento de tais direitos constitucionais. Trata-se de alegação já anteriormente rebatida por este Tribunal, a propósito da questão das recorrentes carências de fundos disponíveis por parte das entidades hospitalares, em Acórdão desta 1.^a Secção, em Plenário, sob o n.º 3/2018 (de 20/3), no qual se afirmou o seguinte: «(...) a *afetação do direito à proteção da saúde dos cidadãos decorre, em primeira linha, da inadequação da previsão orçamental relativa à dotação para aquisição de bens ou serviços em determinado setor da atividade pública, e não da simples verificação contabilística da inexistência de fundos disponíveis, ainda que com consequências negativas, em que se consubstancia, afinal, a aplicação das*

normas da LCPA». Independentemente da dimensão algo diversa (por mais ampla) do presente caso, aqui se reitera essa argumentação, que ao mesmo se ajusta no essencial (em particular, quanto ao regime da LCPA), renovando a nota de perplexidade, já anteriormente manifestada por este Tribunal, perante a persistência da inclusão do Serviço Nacional de Saúde em regime legal que se tem revelado desadequado à sua condição financeira no tempo presente, de que é notório reflexo a vasta jurisprudência recente deste Tribunal sobre tal matéria (e supra identificada). E argumentação essa que, no caso concreto, sai particularmente reforçada pela aparente indiferença com que a *tutela* vem reagindo aos insistentes apelos da entidade fiscalizada (e a que este Tribunal também se associou, com igual insucesso).

20. Em suma: pelas razões aduzidas, constituem os *ilícitos* verificados *fundamentos de recusa de visto*, nos termos das alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC – pelo que deve tal *recusa* ser decretada.

*

III – DECISÃO:

Pelo exposto, e ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, da LOPTC, decide-se recusar o visto aos contratos supra identificados.

Emolumentos devidos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)⁸.

Dê-se conhecimento deste acórdão ao Senhor Ministro das Finanças e à Senhora Ministra da Saúde, tendo em atenção, em especial, o referido nos §§ 13 a 19 do mesmo.

Lisboa, 24 de setembro de 2019

Os Juízes Conselheiros,

⁸ Alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4.



(Mário Mendes Serrano - Relator)

(Alzira Antunes Cardoso)

(Paulo Dá Mesquita)

Fui presente
A Procuradora-Geral Adjunta,
