

1.ª Secção - SS

Data: 17/07/2026

Processo: 1191/2026

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

TRANSITADO EM JULGADO

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

I. RELATÓRIO

7 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1 Pela Unidade Local de Saúde do Alentejo Central E.P.E (ULSAC, E.P.E.) foi submetido a fiscalização prévia, neste Tribunal de Contas (TdC), um instrumento contratual designado de “*Contrato N.º 421/26 Para: Concessão de Exploração da Unidade de Radioncologia da ULSAC, E.P.E.*”, no qual são partes a referida Unidade Local de Saúde e *ATRYs Portugal Centro Médico Avançado, S.A.* (doravante, ATRYs), contrato com o valor de encargos de €13.500.435,00, celebrado pelo prazo de 4 (quatro) anos, renovável por mais 1 (um) ano.
- 1.2 A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 27197/2026, de 5/06/2026, para prestar os esclarecimentos ali requeridos, bem como para proceder à remessa de um conjunto de documentos identificados no referido ofício.
- 1.3 A entidade fiscalizada apresentou resposta à interpelação antedita pelo requerimento n.º 724/2026, de 16/06/2026.
- 1.4 Em Sessão Diária de Visto de 29/06/2026, foi proferido despacho a determinar a devolução do contrato objeto de fiscalização e a conceder prazo à entidade fiscalizada para, querendo, exercer o contraditório relativamente aos factos e conclusões ali elencados.
- 1.5 Na sequência dessa devolução judicial foi apresentada resposta através do requerimento n.º 910/2026, de 13/07/2026, devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

Do ato submetido a fiscalização prévia

- 2.1 Em 18/02/2026, o Conselho de Administração da ULSAC, E.P.E., autorizou a abertura do procedimento n.º 190081/23, designado de “concessão de exploração da Unidade de Radioncologia da ULSAC”, aprovando na mesma data as peças procedimentais do concurso público.
- 2.2 O Programa do Procedimento aprovado, cujo teor se tem por reproduzido, previa, nomeadamente, que:
- “(…)

Artigo 1.º

Identificação e Objeto

1. O presente procedimento é designado por "Procedimento de Concurso Público para a concessão de exploração da Unidade de Radioncologia da ULSAC, E.P.E." (adiante "CONCURSO").
2. O procedimento tem por objeto principal a celebração do contrato de concessão de exploração da Unidade de Radioncologia da ULSAC, E.P.E., incluindo as prestações de saúde que ali devem ser asseguradas e a manutenção do respetivo equipamento, nas quantidades previstas e com as características e demais elementos constantes do Caderno de Encargos (cláusulas jurídicas, técnicas e Anexos).
3. O procedimento engloba ainda a realização de investimentos em instalações e equipamentos, nos termos estipulados no Caderno de Encargos (Clausulado Técnico).

Artigo 2.º

Entidade Adjudicante e Órgão Competente para a Decisão de Contratar

1. A entidade adjudicante é a Unidade Local de Saúde Alentejo Central (ULSAC), sito no Largo Senhor da Pobreza, 7000-811 Évora.
2. A decisão de contratar foi tomada pelo Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde Alentejo Central, nomeado nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2025, publicada em Diário da República n.º 217/2025, Série I de 10 de novembro de 2025.

Artigo 3.º

Procedimento de Contratação

O procedimento de contratação reveste a forma de Concurso Público, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), Decreto-lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro, na atual redação.

(…)

Artigo 6.º

Lote

1. O presente procedimento é constituído por 1 (um) lote, conforme identificado:

Lote	Posição	Descrição	Quantidade prevista 12 meses		Códigos Portaria n.º 254/2018	Preço base para a posição	Preço base para 12 meses	Preço base para 60 meses
			Tratamentos	Frações				
1	1	Tratamentos Simples 3D CRT	400	9.000	45157 e 45182	104,53 € (*)	940 770,00 €	4 703 850,00 €
	2	Tratamentos Complexos IMRT/VMAT	400	10.000	45193,45194 e 45198	250,92 € (*)	2 509 200,00 €	12 546 000,00 €
	3	Tratamentos SBRT	40		GDH 692	4.694,53 € (**)	187 781,20 €	938 906,00 €
	4	Tratamentos SRS	20		GDH 692	4.694,53 € (**)	93 890,60 €	469 453,00 €

(*) Preço por Fração, cf. Portaria de Faturação 254/2018 (tabela de Radioncologia)

(**) Preço compreensivo por GDH de Ambulatório, cf. Portaria de Faturação 254/2018, tabela de Ambulatório, GDH 692

3 O concorrente tem que apresentar preço para todas as posições do lote. O não cumprimento desta premissa implicará a exclusão da proposta.

4 A previsão das quantidades teve em consideração o histórico de tratamentos realizados em anos anteriores na ULSAC, caso a quantidade de tratamentos prevista não seja atingida, seja em cada ano de execução do contrato seja no prazo total do mesmo, não haverá lugar ao pagamento de qualquer compensação à concessionária.

Artigo 7.º

Preço Base

1. O preço base deste procedimento é 18 658 209,00€ (dezoito milhões seiscentos e cinquenta e oito mil duzentos e nove euros) e constitui o preço máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar.
2. O preço referido no número anterior inclui os custos respeitantes à manutenção dos equipamentos, sistemas informáticos e instalações e, bem assim, todos os demais custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à ULSAC., incluindo **despesas com água, energia, consumíveis, material de consumo clínico e os medicamentos necessários no âmbito da prestação de serviços de Radioncologia pela concessionária.**
(...)”.

- 2.3 O Caderno de Encargos aprovado, cujo teor se tem por reproduzido, dispunha, nomeadamente, que:

“(…)

Artigo 1.º

Objeto

1. O presente Caderno de Encargos compreende os artigos a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objeto principal a concessão de exploração da Unidade de Radioncologia, nas instalações da Unidade Local de Saúde do Alentejo Central (ULSAC), E.P.E., de acordo com as condições e especificações previstas no presente caderno de encargos, nas cláusulas técnicas e nos Anexos.
2. O procedimento engloba ainda a realização de investimentos em instalações e equipamentos, nos termos estipulados no Caderno de Encargos (Clausulado técnico).
3. As quantidades definidas pelo Contraente Público no Quadro I do Caderno de Encargos são meramente indicativas e tiveram em consideração o histórico da atividade da Unidade de Radioncologia da ULSAC em anos anteriores.

Artigo 2.º

Prazo de Vigência

1. O Contrato terá a vigência de 4 (quatro) anos, podendo ser prorrogável por mais 1 ano com início estimado em 01 de maio de 2026 e termo em 30 de abril de 2030, estando o início do

contrato condicionado à:

- a. Autorização para assunção do compromisso plurianual;
 - b. Obtenção do Visto Prévio do Contrato pelo Tribunal de Contas;
 - c. Obtenção dos licenciamentos nos termos do Artigo 25.º do Clausulado Técnico.
2. No final dos 4 anos poderá a Concedente prorrogar por mais 1 (um) ano o contrato nas condições do presente Caderno de Encargos e Contrato, sendo reduzido a escrito, mediante comunicação ao Co-contratante num prazo não inferior a 90 (noventa) dias.

Artigo 3.º

Preço contratual

1. Entende-se por preço contratual o preço a pagar pelo Contraente Público, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 97.º do CCP, acrescido do IVA à taxa legal em vigor.
2. No preço contratual está expressamente incluído o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo do CONTRATO.
3. O preço contratual inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao Contraente Público, nomeadamente os relativos aos seguros, contratos de manutenção, fretes, taxas alfandegárias, instalação, montagem, demonstração das especificações técnicas, ensaio de todos os bens fornecidos e manutenção de meios materiais, bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças e despesas com água, energia, consumíveis, material de consumo clínico e os medicamentos necessários no âmbito da prestação de serviços de Radioncologia pela concessionária.

Artigo 4.º

Preço Base

O limite máximo, para 12 meses, fixado no Caderno de Encargos quanto ao preço total a pagar pelas prestações objeto do CONTRATO é de 3 731 641,80 € (três milhões setecentos e trinta e um mil seiscentos e quarenta e um euros e oitenta centimos) sendo o limite máximo global a pagar, nos 60 meses de duração máxima do contrato, 18 658 209,00 € (dezoito milhões seiscentos e cinquenta e oito mil duzentos e nove euros).

Artigo 8.º

Obrigação Principal do Co-contratante

1. Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no presente Caderno de Encargos e na proposta, da celebração do contrato decorre para o Co-contratante a obrigação de assegurar, de forma ininterrupta, o regular funcionamento da Unidade de Radioncologia da ULSAC, de acordo com a proposta e nos termos estipulados nas cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos.
2. A obrigação referida no ponto 1, mantém-se inclusivamente, durante o período de substituição dos atuais aceleradores e instalação dos novos, com o encaminhamento e orientação dos doentes para outras Unidades de Radioncologia, uma vez que, a realização dos tratamentos continuarão a ser da responsabilidade da Concessionária da Unidade, devendo esta, assegurar que os doentes são enviados para uma Unidade de Radioncologia da Rede Nacional, independentemente de pertencer à rede do concessionário ou a outra entidade, prevalecendo nessa colocação temporária a proximidade à residência do utente, por forma a minimizar os encargos com o transporte, os tempos de deslocação e o risco associado para os doentes em tratamento.
3. O Co-contratante fica obrigado a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados, bem como, ao estabelecimento de um sistema de organização, necessário para perfeita e completa execução das tarefas da sua responsabilidade.

Artigo 9.º

Responsabilidade Extra-Contratual

1. O Co-contratante responde, nos termos gerais de direito, por quaisquer danos causados no âmbito do CONTRATO, pela culpa ou pelo risco.

2. O Co-contratante responde igualmente, nos termos em que o comitente responde pelos actos do comissário, pelos prejuízos causados por terceiros contratados no âmbito do CONTRATO.

Artigo 10.º

Capacidade financeira para a execução do contrato

1. O adjudicatário obriga-se a dispor, à data da celebração do contrato e durante todo o respetivo período de execução, de capacidade financeira adequada e suficiente para assegurar o cumprimento integral, contínuo e pontual de todas as obrigações contratuais, atenta a natureza, complexidade e risco do serviço de Radioncologia a prestar.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se que a capacidade financeira deve ser suficiente, designadamente, para garantir:
 - a) A realização dos investimentos previstos neste caderno encargos;
 - b) A assunção dos custos inerentes à garantir da continuidade dos tratamentos de radioterapia, incluindo, quando aplicável, o encaminhamento de doentes para unidades alternativas devidamente licenciadas.
 - c) A execução do contrato sem dependência de financiamento externo contingente, incerto ou meramente expectável.

(...)

PARTE II

Clausulado Técnico

(...)

Artigo 19.º

Investimentos

O Concessionário é ainda responsável pela realização no início da concessão, e conforme características e termos constantes do Anexo 9, e para além de outros que se venham a revelar necessários ao longo da execução do contrato, de alguns investimentos, nomeadamente em:

- Aquisição de uma nova TAC de Planeamento;
- Acessórios de Imobilização;
- Licenças de software e hardware;
- Instalações;

No fim da concessão, seja por que causa for, os mesmos reverterem sem custos para a ULSAC.

(...)”.

2.4 Na reunião de 18/02/2026 do Conselho de Administração da entidade fiscalizada, foi também aprovado o documento “Estudo de Viabilidade Económico-Financeira”, da “Concessão de Exploração da Unidade de Radioterapia”, cujo teor se tem por reproduzido, e do qual se extrai o seguinte sumário:

Índice

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
2.	ÁREA INFLUÊNCIA ULSAC	6
3.	CARATERIZAÇÃO DA ATUAL CONCESSÃO DA UNIDADE DE RADIOTERAPIA	7
4.	CARATERIZAÇÃO DA FUTURA CONCESSÃO DA UNIDADE DE RADIOTERAPIA	9
5.	PROJEÇÕES ECONÓMICO-FINANCEIRAS	10
5.1	PRESSUPOSTOS DO ESTUDO DE VIABILIDADE	10
5.2	RESULTADOS DO ESTUDO DE VIABILIDADE	13
5.3	ANÁLISE DE RISCO	13
6.	BENEFÍCIOS DA CONCESSÃO DA UNIDADE DE RADIOTERAPIA	15
5.	Conclusão	17

2.5 Na 2.^a Série do Diário da República, n.º 39, de 25/02/2026, foi publicado o anúncio do procedimento n.º 4541/2026, estando indicada como entidade adjudicante a ULSAC, E.P.E., constando da designação do contrato a celebrar “Concessão de exploração da Unidade de Radioncologia da ULSAC, E.P.E.”, sendo o preço base sem IVA de €18.658.209,00.

2.6 Em 25/02/2026, o procedimento identificado no ponto anterior foi igualmente publicitado no Jornal Oficial da União Europeia, sob o n.º OJ S 39/2026.

2.7 Foram apresentadas propostas ao concurso por parte das seguintes empresas:

- ATRYS Portugal Centro Médico Avançado, S.A
- Mercurius Health, S.A.;
- Joaquim Chaves Oncologia, S.A.

2.8 Em 30/03/2026 foi elaborado o Relatório Preliminar, o qual se tem por reproduzido, e do qual se extrai o seguinte segmento:

“(…)

Avaliação

De acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 146.º do CCP e tendo em consideração que o critério adotado foi o do mais baixo preço, resulta a ordenação final das propostas, de acordo com o mapa:

Mapa 2.1

Lote 1		Concessão da Radioncologia		
Concorrente	Preço Base	Preço Proposto	Classificação	Observações
ATRYs	18.658.209,00 €	13.500.435,00 €	1	
JOAQUIM CHAVES		13.993.847,00 €	2	
MERCURIUS		17.911.775,00 €	3	

Finalmente, tendo em consideração o disposto no art.º 147.º do CCP, o júri procederá, seguidamente, à notificação dos concorrentes para que se pronunciem, por escrito, no prazo de 5 dias, ao abrigo do direito de audiência prévia, sobre o presente relatório, do qual se enviará um exemplar”.

2.9 Em sede de relatório final, datado de 9/04/2026, não tendo havido qualquer pronuncia por parte dos concorrentes em sede de audiência prévia, pelo júri do procedimento foi proposto:

“(…)

2. Proposta de Adjudicação

Face ao exposto, o júri propõe por unanimidade a adjudicação do procedimento ao concorrente classificado em 1.º lugar, ATRYS PORTUGAL CENTRO MÉDICO AVANÇADO, S.A., no valor de 13.500.435,00€ (treze milhões quinhentos mil quatrocentos e trinta e cinco euros), conforme discriminado no quadro abaixo, e que tem como objeto a Concessão de Exploração da Unidade de

Radioncologia, de acordo com as condições e especificações previstas no Caderno de Encargos e Anexos:

Mapa 2.1

Lote	Posição	Descrição	Quantidade prevista 12 meses		Preço Proposto Unitário	Total Adjudicação para 12 meses ATRYS
			Tratamentos	Frações		
1	1	Tratamentos Simples 3D CRT	400	9.000	75,63 €	680.670,00 €
	2	Tratamentos Complexos IMRT/VMAT	400	10.000	181,56 €	1.815.600,00 €
	3	Tratamentos SBRT	40		3.396,95 €	135.878,00 €
	4	Tratamentos SRS	20		3.396,95 €	67.939,00 €
Valor anual						2.700.087,00 €
Valor contratual adjudicado (60 meses)						13.500.435,00 €

(...)"

2.10 Em 15/04/2026, o Conselho de Administração da ULSAC, E.P.E., deliberou adjudicar o procedimento em causa à proposta apresentada pela concorrente ATRYS Portugal Centro Médico Avançado, S.A., nos termos propostos no Relatório Final, aprovando na mesma data a minuta do contrato.

2.11 Em 12/05/2026, entre a ULSAC, E.P.E., e ATRYS, S.A., foi celebrado o instrumento designado de "Contrato n.º 421/26 Para: Concessão de Exploração da Unidade de Radioncologia da ULSAC, E.P.E.", que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

"(...)

Cláusula 1.ª
(Objeto do contrato)

O presente contrato tem como objeto concessão da exploração da unidade de radioncologia da ULSAC, E.P.E., conforme condições e especificações previstas nas peças do procedimento, tendo sido adjudicado o lote posto a concurso, nos seguintes termos:

Lote	Posição	Descrição	Quantidade prevista 60 meses		Preço Proposto Unitário	Valor Total do Lote
			Tratamentos	Frações		
1	1	Tratamentos Simples 3D CRT	2000	45.000	75,63 €	13.500.435,00 €
	2	Tratamentos Complexos IMRT/VMAT	2000	50.000	181,56 €	
	3	Tratamentos SBRT	200		3.396,95 €	
	4	Tratamentos SRS	100		3.396,95 €	

1. A decisão de contratar foi tomada por deliberação proferida pelo Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Alentejo Central, E.P.E., a 18/02/2026.
 2. O procedimento foi realizado tendo como base e fundamento o Concurso Público n.º 190081/26, realizado a 25/02/2026, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), decreto-lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro, na atual redação.
- (...)



Cláusula 3.^a
(Vigência do contrato)

1. O presente contrato produz efeitos em 01/05/2026, ficando condicionado à verificação das alíneas do n.º 1 do art.º 2 do Caderno de Encargos e termo a 30/04/2030.
2. O presente contrato renova-se, nas datas referidas no ponto seguinte da presente cláusula, e nas condições e valores referidos na cláusula seguinte, se não for denunciado com a antecedência mínima de 60 dias, da produção de efeitos das renovações, mediante comunicação através de carta registada com aviso de receção para a morada da outra parte outorgante.
3. O período da renovação é:
a) De 01/05/2030 a 30/04/2031.
4. A autorização para assunção de compromissos plurianuais consta da Portaria n.º ____/_____, de ____/____/_____.

Cláusula 4.^a
(Preço contratual e condições de pagamento)

1. Tendo em consideração o objeto do contrato e para o período da vigência do mesmo, o Primeiro outorgante compromete-se a pagar ao Segundo Outorgante o valor de 13.500.435,00 € (treze milhões, quinhentos mil, quatrocentos e trinta e cinco euros), isento de IVA, ao abrigo do artigo 9.º 2 do Código do IVA.
2. As quantidades definidas pelo PRIMEIRO OUTORGANTE no Quadro I do Caderno de Encargos e indicadas na cláusula 1.^a do presente contrato configuram uma estimativa e tiveram em consideração o histórico da atividade da Unidade de Radioncologia da ULSAC em anos anteriores. Caso a quantidade de tratamentos prevista não seja atingida, seja em cada ano de execução do contrato seja no prazo total do mesmo, não haverá lugar ao pagamento de qualquer compensação ao SEGUNDO OUTORGANTE.
3. Os termos e condições relativos ao prazo de pagamento encontram-se previstos no Caderno de Encargos, sendo que os pagamentos serão realizados a 60 (sessenta) dias de calendário a contar da data de entrada da fatura nas instalações do PRIMEIRO OUTORGANTE, a qual só pode ser emitida após o vencimento da obrigação e emissão da respetiva nota de encomenda.
4. Sem prejuízo do previsto no n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, em caso de atraso no cumprimento das obrigações pecuniárias por parte do PRIMEIRO OUTORGANTE, o SEGUNDO OUTORGANTE tem o direito aos juros de mora sobre o montante em dívida, nos termos previstos no artigo 326.º do CCP e da Lei n.º 3/2010, de 27 de abril.
(...)

Cláusula 8.^a
(Assunção de compromisso)

1. A informação de compromisso é efetuada nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho de 2015, uma vez que o contrato tem a sua execução dependente de consumos que, sendo estimáveis, não são constantes, dependendo do fluxo de doentes em cada momento, pelo que a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis.
2. O número de compromisso é 12704.

Cláusula 9.^a
(Dotação Orçamental)

O encargo deste contrato será suportado por conta das verbas inscritas no Orçamento da Unidade Local de Saúde Alentejo Central, para 2026, 2027, 2028, 2029, 2030 e 2031 na rubrica de classe económica pública **02.02.22.Bo.00**.

Cláusula 10.^a
(Tribunal de Contas)

O presente contrato só produzirá efeitos materiais e financeiros, a partir da notificação da decisão de visto do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.

Da tramitação dos autos

2.12 Através do ofício n.º 27197/2026, de 5/06/2026, a entidade fiscalizada foi notificada pelo DFP para proceder à junção de documentos, bem como, nomeadamente, para prestar as seguintes informações:

“(…)

1. Considerando que o instrumento contratual em apreço:

a. é representativo de uma concessão de serviços públicos duradoura para a exploração da unidade de radioncologia da ULSAC, EPE;

b. o preço a pagar até ao seu termo se estima em € 13.500.435,00;

c. com investimentos da responsabilidade da concessionária,

remeta evidência documental de que o respetivo procedimento obedeceu ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, juntando, designadamente: (1) estudo dos impactes orçamentais previsíveis (receita e despesa) e sua comportabilidade; (2) indicação dos objetivos da parceria e das suas vantagens numa perspetiva de análise custo-benefício; (3) identificação detalhada dos riscos a assumir entre as Partes, incluindo matriz de riscos; (4) aprovações emitidas pelas tutelas da área setorial e das finanças nos termos dos artigos 9.º, 14.º e 16.º do indicado diploma legal.

2. Na ausência de tal documentação, justifique legalmente por que razão entendeu não ser aplicável o mencionado decreto-lei.

3. Sem prejuízo do disposto nos pontos anteriores, e face ao que dispõe o artigo 36.º, n.º 3, alíneas a) a g) do Código dos Contratos Públicos, informe se a decisão de contratar do Conselho de Administração da ULSAC, EPE, de 18 de fevereiro de 2026, se encontra fundamentada com uma avaliação custo-benefício, remetendo-a.

4. Remeta a portaria de extensão de encargos que tenha autorizado previamente os encargos plurianuais, verificando-se que se encontra omitida a respetiva referência na cláusula 3.ª, n.º 4 do contrato em apreço.

(…)”.

2.13 Em 16/06/2026, através do requerimento n.º 724/2026, a entidade fiscalizada apresentou resposta, que se considera aqui reproduzida, e da qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

1 - RESPOSTA.

1. No sentido de procurar dar integral cumprimento ao solicitado no Ponto 1 do V/ ofício, entendemos dever esclarecer o seguinte: É entendimento da ULSAC que para o procedimento de concessão da Unidade de Radioncologia, nos termos e características do concurso público em questão e do contrato a celebrar, não se verificam os pressupostos do regime previsto no Decreto-

Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Independentemente do entendimento da ULSAC, foram realizados junto da tutela da área sectorial, o pedido de assunção de compromissos plurianuais e o pedido de autorização para a cedência de exploração da Unidade de Radioncologia, conforme documentação em anexo.

A ULSAC até ao presente momento aguarda resposta à referida documentação. Mais informamos que o anterior contrato de concessão, nos termos da legislação em vigor no período em questão, para cumprimento do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 1 A/2020, de 19/03/2020, conjugado com o artigo 7.º do Decreto-lei n.º 10-A/2020, foi remetido ao Tribunal de Contas com o número de registo 2567/2022, a 22/02/2022.

2. No sentido de procurar dar integral cumprimento ao solicitado no Ponto 2 do V/ ofício, e fundamentando a resposta à questão anterior, entendemos dever esclarecer o seguinte: A ULSAC, E.P.E., procedeu à abertura do procedimento tendente à formação do contrato para uma concessão de serviço público, atendendo à definição que consta da Lei, “Entende-se por concessão de serviços públicos o contrato pelo qual o cocontratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público”, n.º 2 do art.º 407º do CCP. A ULSAC, E.P.E., com todo o respeito e consideração pelo Tribunal de Contas, que é muito, sendo legítimo questionar o sentido de um procedimento tendente à formação de uma Parceria Público-Privada, entendeu por bem, proceder à abertura do procedimento tendente à concessão de serviço público, na esteira do procedimento anterior, remetido a esse Tribunal de Contas com registo nº 2567/2022, em 22/02/2022. Às PPP estão tipicamente associados montantes elevados de investimento. A matéria está regulada na alínea a) do n.º 5 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. De acordo com este preceito, estão excluídos os contratos ou “parcerias que envolvam, cumulativamente, em termos previsionais, para a duração de toda a parceria, um encargo bruto para o sector público inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, a valores atualizados para o momento anterior à decisão de lançamento da parceria (...)”.

A ULSAC, E.P.E., não obstante o facto de a situação contratual poder enquadrar-se no disposto na alínea a) do n.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, o facto é que o investimento face à consideração dos valores em causa, é muito diminuto, ou seja, inferior a um milhão de euros incluindo obras e equipamentos. A ULSAC, E.P.E., considerando o facto das PPP estarem tipicamente associados a montantes de investimentos muito elevados pelo parceiro privado, o que não acontece no presente caso, atento o facto da exploração da Unidade de Radioncologia, ter implicado um investimento prévio por parte da ULSAC para substituir e atualizar os aceleradores lineares obsoletos, investimento no montante de 4.118.000,00€ acrescido de IVA à taxa legal, aquisição objeto do processo de fiscalização prévia especial n.º 394/2026, entendeu não se verificarem os pressupostos para uma contratação ao abrigo de uma parceria público-privada.

3. No sentido de procurar dar integral cumprimento ao solicitado no Ponto 3 do V/ ofício, informamos, conforme n.º 3 do art.º 36º do CCP, a decisão de contratar do Conselho de Administração da ULSAC EPE foi fundamentada com a avaliação custo-benefício que se encontra em anexo.

4. No sentido de procurar dar integral cumprimento ao solicitado no Ponto 4 do V/ ofício, entendemos dever esclarecer o seguinte: A autorização para a assunção de encargos plurianuais, obrigando a uma análise pormenorizada, constitui um processo complexo, cumprindo um circuito extenso e moroso que atravessa por diversas entidades/departamentos, tanto pelo Ministério da Saúde como pelo Ministério das Finanças. A entidade pública empresarial, perfeitamente consciente deste constrangimento e decorrente de situações similares, remeteu para autorização proposta de Portaria de Extensão de Encargos, prevendo-se no ponto “5 - A presente portaria entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, produzindo efeitos reportados a 01/05/2026.”. Todos os documentos referentes ao encargo plurianuais foram realizados em tempo útil, conforme documentação em anexo. O pedido de autorização foi submetido na DGO online no dia 23/04/2026 com o n.º 109/2026, mas ainda não foi possível obter tal documento, aguardando esta entidade, a qualquer instante, a publicação da respetiva Portaria de Extensão de Encargos, para completar a omissão do n.º 4 da cláusula 3.ª do clausulado contratual. (...)”.

2.14 Em sessão diária de visto de 29/06/2026, foi decidido devolver o contrato objeto de fiscalização nos seguintes termos:

“Considerando que é entendimento do Tribunal que, no caso *sub judice*, estamos perante uma parceria público-privada abrangida pelo regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, pois o contrato em apreço preenche todos os requisitos estabelecidos no seu artigo 2.º, n.º 1: «entende-se por parceria público privada, adiante abreviadamente designada por parceria, o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado». Por outro lado, não beneficia o mesmo do regime de exclusão previsto no n.º 5 do mesmo artigo uma vez que não se verificam as duas condições cumulativas: "encargo bruto para o setor público inferior a 10 milhões de euros" e "investimento inferior a 25 milhões de euros"; apenas não se verifica a segunda delas. Acresce não ter sido igualmente respeitado o regime constante do Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio, que estabelece as regras para a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde. Nestes termos, considerando que o não cumprimento dos regimes legais aplicáveis implica a preterição absoluta do procedimento pré-contratual legalmente previsto, nos termos do DL n.º 111/2012, de 23 de maio, e do DL n.º 23/2020, de 22 de maio, e que esse facto constitui fundamento para a recusa do visto, por ser enquadrável no artigo 44.º, n.º 1, al. a) da LOPTC.

Em Sessão Diária de Visto, decide-se devolver o contrato à entidade fiscalizada para se pronunciar, querendo, em sede de exercício do contraditório, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da LOPTC, sobre os factos e conclusões expostos *supra*.”

2.15 Em 13/07/2026, a ULSAC, E.P.E. veio responder nos termos constantes do requerimento n.º 910/2026, que se tem por inteiramente reproduzido, e do qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

8. A ULSAC, E.P.E., no seu modesto entendimento, considera não existir a aludida “(...) preterição absoluta do procedimento pré-contratual, (...)”, pela objetiva verificação de um procedimento legal de contratação pública, e consequentemente, com todo o respeito e consideração que é muito, não pode conformar-se com o aludido “(...) fundamento para a recusa do visto, por ser enquadrável no artigo 44.º, n.º 1, al. a) da LOPTC, (...)”.

De facto,

9. O Tribunal de Contas constata o preenchimento objetivo das condições para o estabelecimento de uma parceria público-privada, tal como previstas no n.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, mas em nenhum momento, e bem, salvo melhor entendimento, se poderá entender como sendo a melhor forma de contratação e de garantir a prestação dos cuidados de saúde de oncologia, pelo que, não é subjetivamente justa uma consideração no sentido de uma verificada “(...) preterição absoluta do procedimento pré-contratual, enquadrável na alínea a) do n.º 1 do artigo 44º da LOPTC.”. Aliás,

10. A entidade pública empresarial, penitencia-se pelo facto de não ter previamente procedido aos trâmites procedimentais tal como enunciados na questão n.º 1/c - formulada pelo Tribunal de Contas -, ou seja, não ter procedido à elaboração do estudo dos impactes orçamentais previsíveis (receita e despesa) e sua comportabilidade; indicação dos objetivos da parceria e das suas vantagens numa perspetiva de análise custo-benefício; identificação detalhada dos riscos a assumir entre as Partes, incluindo matriz de riscos; aprovações emitidas pelas tutelas da área setorial e das finanças nos termos dos artigos 9.º, 14.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. De facto,

11. A ULSAC, E.P.E., *ab initio*, considerou não fazer sentido no âmbito da contratação da prestação dos cuidados de saúde de oncologia, fazê-lo, mediante um estabelecimento de uma parceria público-privada, desde logo, por não existir um qualquer risco partilhado entre as partes, uma vez, contrariamente ao que acontece numa PPP, a remuneração da parte privada não é fixa nem existe a consideração de uma qualquer compensação a atribuir pela entidade pública em virtude de uma menor procura de tratamentos oncológicos.

12. A ULSAC, E.P.E., perfilhando o entendimento de não estar em causa uma pareceria e uma partilha de riscos, no caso em concreto, entendeu não se reunirem os pressupostos para uma consideração quanto ao regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio.

13. A ULSAC, E.P.E., tendo por base o historial acima referido, estimou no caderno de encargos um número máximo para cada uma das tipologias de tratamento, não havendo uma qualquer compensação a atribuir pela entidade pública em virtude de uma menor execução de tratamentos oncológicos, que resultam das necessidades clínicas.

14. Quanto ao estudo custo-benefício, é de sublinhar que o benefício corresponde à prestação dos cuidados de saúde necessários e que são/ vão ser prestados aos utentes, sendo que o custo encontra-se bem definido e determinado, de acordo com o procedimento e os valores da proposta adjudicada, os quais correspondem/ vão corresponder às necessidades concretas e efetivas de tratamentos oncológicos. Acresce que,

15. A ULSAC, E.P.E., não dispõe de know-how para a preparação e concretização de uma parceria público-privada, processo complexo e moroso, cuja negociação com o privado importa um enorme risco, - facto público e notório -, que não existe no modelo de contratação pública que foi adotado.

16. A ULSAC, E.P.E., com toda a humildade que se lhe impõe, naturalmente, respeita e regista um entendimento preferencial pelo estabelecimento de uma parceria público privada, e numa contratação futura terá presente uma tal solução contratual, mas neste momento, não deverá prejudicar-se a contratação e o contrato n.º.421/26, o qual salvaguarda o interesse público da regular e boa prestação dos cuidados de saúde aos utentes da Região do Alentejo, a prestação dos tratamentos oncológicos, e bem assim, o interesse público da boa gestão do erário público.

De facto,

17. A concretização da recusa de visto, implica não serem prestados os cuidados de saúde diferenciados de radioncologia, imprescindíveis à população, que permitem prolongar e/ ou salvar vidas humanas, impor aos utentes de toda a Região do Alentejo serem referenciados para Lisboa, originando a necessidade de se constituir uma logística de transportes que permita assegurar a deslocação dos doentes, o assumir de todos os custos pelo erário público, com os prejuízos para os doentes de terem que se deslocar para fazerem deslocações diárias para várias e prolongadas sessões de tratamento, em situação de doença oncológica.

18. Resultará evidente, que uma concretização de recusa do visto pela opção de se constituir uma parceria público-privada, prejudicaria e teria consequências sendo que o custo encontra-se bem definido e determinado, de acordo com o procedimento e os valores da proposta adjudicada, os quais correspondem/ vão corresponder às necessidades concretas e efetivas de tratamentos oncológicos. (...)"

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório na prova documental apresentada pela requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo Tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pela mesma requerente.
- 5 Mais se refere que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos artigos 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia - enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea d), e 46.º a 48.º da LOPTC.

- 9 Prescreve a al. b), n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC, na atual redação, que estão sujeitos a fiscalização prévia: *“Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”*. Tendo sido submetido a fiscalização prévia pela Unidade Local de Saúde do Alentejo Central, E.P.E. (ULSAC, E.P.E.), um instrumento contratual designado de *“Contrato N.º 421/26 Para: Concessão de Exploração da Unidade de Radioncologia da ULSCA, E.P.E”*, celebrado com a adjudicatária ATRYS, no valor de €13.500.435,00, o instrumento jurídico objeto dos presentes autos, gerador de encargos financeiros para a entidade fiscalizada - uma entidade pública empresarial integrada no Serviço Nacional de Saúde -, integra o âmbito subjetivo e objetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 2, 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, alínea b), 48.º e 47.º (este lido *a contrario sensu*), todos da LOPTC.
- 10 Nesse conspecto, há que ponderar, agora, as seguintes questões jurídicas:
- 10.1 Da qualificação do contrato como parceria público-privada e da preterição do procedimento legalmente exigido para o seu lançamento;
 - 10.2 Da falta de autorização prévia para a assunção dos compromissos plurianuais;
 - 10.3 Dos efeitos das ilegalidades no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da qualificação do contrato como parceria público-privada e da preterição do procedimento legalmente exigido para o seu lançamento

- 11 A ULSAC, E.P.E., submeteu a fiscalização prévia perante este TdC o *“Contrato N.º 421/26 Para: Concessão de Exploração da Unidade de Radioncologia da ULSCA, E.P.E.”*, outorgado em 12/05/2026 com a adjudicatária, no valor de €13.500.435,00, e com um prazo de vigência de 4 (quatro) anos, renovável, o qual foi precedido de um procedimento de concurso público, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, autorizado por deliberação do Conselho de Administração da entidade fiscalizada.
- 12 O referido contrato, enquadrado pela entidade adjudicante como Contrato de Concessão, foi antecedido de concurso público, publicitado em Diário da República e no JOUE, tendo sido apresentadas três propostas a concurso.
- 13 Em sede de fiscalização prévia, suscitando-se dúvidas ao Tribunal relativamente à natureza jurídica do procedimento levado a cabo pela entidade fiscalizada, esta foi interpelada para remeter evidência documental de que o procedimento obedeceu ao regime previsto no Decreto-

Lei n.º 111/2012, de 23 de maio (diploma que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas), ou, na sua ausência, para justificar legalmente por que razão entendeu não ser aplicável o mencionado diploma.

- 14 Em resposta, veio a mesma sustentar que *“para o procedimento de concessão da Unidade de Radioncologia, nos termos e características do concurso público em questão e do contrato a celebrar, não se verificam os pressupostos do regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio”*. Alegou a entidade fiscalizada, no essencial, que às parcerias público-privadas (PPP) estão tipicamente associados montantes elevados de investimento pelo parceiro privado, o que não sucederia no caso, em que o investimento a cargo da adjudicatária seria *“muito diminuto, ou seja, inferior a um milhão de euros incluindo obras e equipamentos”*, tanto mais que a exploração da unidade de Radioncologia implicou um investimento prévio da própria ULS na substituição e atualização dos aceleradores lineares obsoletos.
- 15 Considerando a factualidade trazida aos autos, bem como a posição da entidade fiscalizada, a questão a decidir consiste em apurar se o contrato objeto de fiscalização consubstancia uma parceria público-privada, para efeitos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e, em caso afirmativo, se foi observado o regime imperativo que preside ao lançamento e constituição das parcerias, impondo-se, desde logo, a análise do regime jurídico aplicável.
- 16 Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, entende-se por parceria público-privada *“o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”*
- 17 O âmbito subjetivo do referido regime abrange, enquanto parceiros públicos, as empresas públicas [cf. alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º], e, no seu âmbito objetivo, entre os instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados, o contrato de concessão de serviços públicos e o contrato de prestação de serviços [cf. alíneas b) e d) do n.º 4 do artigo 2.º].
- 18 Prevê, porém, o legislador, na alínea a) do n.º 5 do mesmo artigo 2.º, a exclusão do âmbito de aplicação daquele diploma *“d) as parcerias que envolvam, cumulativamente, em termos previsionais, para a duração de toda a parceria, um encargo bruto para o setor público inferior a*

10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, a valores atualizados para o momento anterior à decisão de lançamento da parceria”.

- 19 Caraterizado que está o regime jurídico mobilizável, importa verificar se a factualidade que resultou provada nestes autos se mostra subsumível à previsão das normas anteditas.
- 20 A ULSAC, E.P.E., encontra-se incluída no âmbito de aplicação subjetivo do Decreto-Lei n.º 111/2012, nos termos da alínea d) do n.º 2 do respetivo artigo 2.º (“Empresas públicas”). Esta foi criada com efeitos a 1 de janeiro de 2024, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 102/2023, de 7 de novembro, enquanto entidade pública empresarial, sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprovou o Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, *“Consideram-se ainda empresas públicas as entidades com natureza empresarial reguladas no capítulo IV”*, isto é, no capítulo dedicado às entidades públicas empresariais.
- 21 No que concerne ao instrumento contratual, perscrutado o respetivo clausulado, bem como as peças do procedimento, verifica-se, em primeiro lugar, tratar-se de um contrato duradouro: o prazo de vigência é de 4 (quatro) anos, com possibilidade de renovação por 1 (um) ano, prazo esse superior ao prazo-regra de vigência dos contratos de aquisição de serviços regulados no Código dos Contratos Públicos (CCP) - 3 (três) anos.
- 22 Em segundo lugar, a adjudicatária obriga-se ao desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, a prestação de cuidados de saúde à população, concretamente, a realização de tratamentos de radioterapia na unidade de Radioncologia da entidade fiscalizada.
- 23 Em terceiro lugar, a adjudicatária assumiu, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, das cláusulas jurídicas do caderno de encargos (CE), do artigo 19.º das cláusulas técnicas do CE e do respetivo Anexo, a responsabilidade pela realização de investimentos em equipamentos e instalações - designadamente, a aquisição de uma nova TAC de planeamento, acessórios de imobilização, licenças de software e hardware, e intervenções nas instalações, sendo ainda responsável, nos termos do ponto 1.5 do Anexo 2 do CE, pelas *“reparações e conservações que sejam necessárias e durante a vigência da concessão”*, revertendo tais investimentos, no fim do prazo da concessão, *“seja por que causa for, (...) sem custos para a ULSAC”*. A assunção da responsabilidade pelos investimentos é parcial, atendendo a que o parceiro público outorgou com terceiro um contrato de aquisição de aceleradores lineares, no montante de €4.118.000,00 - o que, todavia, não descaracteriza a parceria, porquanto o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012 se basta com a assunção da responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração e riscos associados *“no todo ou em parte”*, pelo parceiro privado.

- 24 Em quarto lugar, a adjudicatária assumiu a responsabilidade pelo financiamento das suas obrigações contratuais, devendo, nos termos do artigo 10.º das cláusulas jurídicas do CE, dispor, à data da outorga do contrato e durante todo o respetivo período de execução, *“de capacidade financeira adequada e suficiente para assegurar o cumprimento integral, contínuo e pontual de todas as obrigações contratuais”*, suficiente, designadamente, para garantir *“a realização dos investimentos (...) a assunção de custos inerentes à garantia da continuidade dos tratamentos de radioterapia (...) e a execução do contrato sem dependência de financiamento externo contingente, incerto ou meramente expectável.”*
- 25 Em quinto lugar, a adjudicatária assumiu a responsabilidade integral pela exploração da atividade concessionada, conforme dispõe, designadamente, o artigo 8.º das cláusulas jurídicas do Caderno de Encargos (CE) - decorrendo da celebração do contrato a obrigação de assegurar, de forma ininterrupta, o regular funcionamento da unidade de Radioncologia, ficando obrigada, nos termos das cláusulas técnicas do CE, a assegurar a realização dos atos terapêuticos e a manter a unidade dotada de meios humanos e materiais adequados e suficientes para cumprir, pelo menos, a produção prevista, com os níveis de qualidade contratualmente exigidos.
- 26 A parceria é, pois, no caso, regulada por um contrato de concessão de serviços públicos. Não só o procedimento de formação respetivo designou o contrato a celebrar como contrato de concessão, como, em termos substanciais, se mostram verificados os requisitos previstos nos artigos 407.º, n.º 2, e 413.º do CCP.
- 27 Nos termos da primeira disposição legal, *“Entende-se por concessão de serviços públicos o contrato pelo qual o cocontratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público”*. No contrato em apreço, a responsabilidade pela exploração dos serviços - isto é, gerir, manter e operar os serviços - pertence ao contraente privado, sendo a remuneração concretizada através do preço a pagar pela concedente nos termos das quantidades estimadas e dos preços unitários previstos na cláusula 1.ª do contrato.
- 28 Já no que concerne à partilha de riscos exigida pelo artigo 413.º do CCP, nos termos do qual a concessão deve implicar uma significativa e efetiva transferência para o concessionário do risco de exploração, ligado à procura ou à oferta, ou a ambos, verifica-se que a adjudicatária assumiu o risco da procura, isto é, a incerteza quanto à quantidade de utentes que necessitem dos serviços. Caso a procura se situe abaixo do previsto, tal implicará quebra de receitas para a concessionária face às projeções económico-financeiras que estiveram na base do lançamento

da concessão ao mercado, envolvendo assim uma exposição real à imprevisibilidade do mercado.

- 29 Sempre se diga que, ainda que se entendesse que o contrato em análise não cumpre integralmente o previsto no artigo 413.º do CCP, reconduzindo-se, afinal, a uma prestação de serviços, nem assim a aplicação do Decreto-Lei n.º 111/2012 ficaria afastada, porquanto este diploma prevê expressamente que as parcerias público-privadas possam ser reguladas por contratos de prestação de serviços [cf. alínea d) do n.º 4 do artigo 2.º].
- 30 Por fim, o preço contratualmente fixado corresponde a encargos do setor público avaliados em €13.500.435,00, montante superior ao limiar de 10 milhões de euros fixado na alínea a) do n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, sendo que o objeto do contrato não integra nenhuma das demais situações excluídas do âmbito de aplicação do regime jurídico das PPP, previstas no mesmo n.º 5.
- 31 E a tal não se opõe, conforme argumenta a entidade fiscalizada, o facto de o investimento a cargo do parceiro privado ser de montante reduzido, inferior, segundo alega, a um milhão de euros, incluindo obras e equipamentos. Com efeito, conforme resulta expressamente da letra da norma, a exclusão prevista na alínea a) do n.º 5 do artigo 2.º exige a verificação *cumulativa* de um encargo bruto para o setor público inferior a 10 milhões de euros e de um investimento inferior a 25 milhões de euros.
- 32 Assim, basta que um dos referidos limiares seja atingido, no caso, o do montante dos encargos do setor público, para que a contratação fique sujeita ao regime jurídico das PPP, sendo irrelevante, para este efeito, que o investimento se situe abaixo de 25 milhões de euros.
- 33 Refira-se, complementarmente, o entendimento vertido no ponto 79.2 do Acórdão n.º 9/2019, da 1.ª S/PL: *“Mesmo os contratos que envolvam, cumulativamente, em termos previsionais, para a duração de toda a parceria, um encargo bruto para o setor público inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros (...) passaram a estar sujeitos ao disposto nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º do RJPPP por força do disposto no artigo 2.º, n.º 7, desse regime, nessa medida integrando uma categoria ampla de PPP”*.
- 34 Nem colhe, de igual modo, a invocação, pela entidade fiscalizada, do procedimento anterior, remetido a este Tribunal em 2022. Conforme resulta dos autos, a comunicação então efetuada não deu lugar à constituição de qualquer processo de fiscalização prévia, tendo sido realizada ao abrigo do regime excecional e temporário de resposta à pandemia da doença COVID-19, concretamente, do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, conjugado com o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que isentou de fiscalização prévia os contratos ali abrangidos, prevendo apenas a sua remessa ao Tribunal para conhecimento.

- 35 O contrato então remetido não foi, pois, objeto de qualquer análise ou decisão por parte deste Tribunal, não podendo a mera remessa, para conhecimento, constituir qualquer juízo, ainda que implícito, sobre a legalidade do modelo contratual adotado.
- 36 Concatenada a factualidade provada com o regime jurídico exposto, ter-se-á de concluir que o contrato submetido a fiscalização prévia integra todos os elementos definidores de uma parceria público-privada enunciados no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.
- 37 Qualificado o contrato como parceria público-privada, importa verificar o que prevê o respetivo regime jurídico como trâmites obrigatórios para a sua constituição.
- 38 Assim, e sumariamente, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, o lançamento de uma parceria pressupõe a avaliação prévia dos respetivos pressupostos, designadamente, a evidenciação dos benefícios da parceria relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins (comparador do setor público), o estudo dos impactes orçamentais previsíveis e da sua comportabilidade, a definição dos objetivos da parceria para o setor público e dos resultados a exigir do parceiro privado, e a identificação discriminada e detalhada dos riscos a assumir por cada um dos parceiros.
- 39 Nos termos do artigo 9.º, o procedimento inicia-se com a apresentação de uma proposta devidamente fundamentada ao membro do Governo responsável pela área do projeto; nos termos do artigo 14.º, compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do projeto a aprovação do lançamento da parceria, mediante despacho conjunto do qual devem constar os exigentes elementos instrutórios elencados no respetivo n.º 4; a escolha do procedimento prévio à contratação deve observar o regime do CCP (artigo 15.º); e a decisão de contratar e de adjudicar compete, no caso das empresas públicas, em que se integra a ULSAC, E.P.E. , ao respetivo órgão de gestão (artigos 16.º e 18.º).
- 40 Acresce que, tratando-se de uma parceria no âmbito do setor da saúde, deve a mesma ser ainda enquadrada pelo estabelecido no Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio, que aprovou as regras para a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde, diploma que, nos termos do n.º 2 do respetivo artigo 2.º, *“não prejudica a aplicação do regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio”*, devendo, pois, no caso concreto, os dois regimes ser conjugados.
- 41 Nos termos do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 23/2020, a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde assume caráter supletivo e temporário e depende, para além de outros requisitos legalmente aplicáveis, da existência de necessidade fundamentada, demonstrada em estudo, a realizar pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., e pela Administração Regional de Saúde territorialmente competente, aprovado pelo membro do

Governo responsável pela área da saúde após consulta pública, e que antecede a apresentação da proposta fundamentada a que se refere o n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 111/2012.

- 42 Regressando à factualidade provada, verifica-se que não foi cumprida qualquer das formalidades de lançamento da parceria legalmente previstas, o que é, aliás, admitido pela própria entidade fiscalizada, que apenas refere terem sido realizados, junto da tutela da área setorial, o pedido de assunção de compromissos plurianuais e o pedido de autorização para a cedência de exploração da unidade de Radioncologia, encontrando-se, até ao momento, a aguardar resposta.
- 43 Não resulta, de igual modo, da documentação remetida pela entidade fiscalizada, evidenciado o cumprimento do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 23/2020, isto é, a elaboração do estudo, e respetivos pressupostos, que deveria ter sido realizado pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., e pela Administração Regional de Saúde territorialmente competente, e aprovado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, após consulta pública.
- 44 Nem se diga, como pretende a entidade fiscalizada, que a decisão de contratar se mostra fundamentada com a avaliação custo-benefício constante do documento denominado “Estudo de viabilidade económico-financeira”, aprovado por deliberação do Conselho de Administração.
- 45 Perscrutado o referido documento, o mesmo debruça-se sobre a caracterização da atual e da futura concessão da unidade de Radioncologia, sobre as projeções económico-financeiras e respetivos pressupostos, sobre a análise de risco e sobre os benefícios da concessão, concluindo pela viabilidade económica desta. A perspetiva adotada é, assim, apenas a da viabilidade económica da concessão a lançar, não compreendendo o documento qualquer análise comparativa entre os custos da realização do projeto pelo parceiro público e os custos do modelo de parceria, isto é, qualquer “comparador do setor público”, exigido pela alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 111/2012 enquanto elemento essencial da avaliação prévia ao lançamento de uma parceria, não cumprindo, por isso, as exigências legais necessárias para o lançamento e estabelecimento de uma PPP.
- 46 A questão em apreço não é nova, tendo já este Tribunal sido chamado a pronunciar-se sobre situação em tudo idêntica, no Acórdão n.º 41/2018, da 1.ª S/SS, mantido, em sede de recurso, pelo Acórdão n.º 9/2019, da 1.ª S/PL, jurisprudência com a qual convergimos, e que aqui citamos na parte relevante para a decisão. Referiu-se no primeiro dos arestos indicados:

“(...) 27. Tendo em conta o acima referido, entendemos que, ao contrário do que defende a entidade fiscalizada, o contrato submetido a fiscalização prévia integra todos os elementos definidores de uma parceria público-privada enunciados no citado artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012 (...).

(...) 30. Tratando-se da constituição de uma parceria público-privada, a adoção dessa solução deveria ser feita mediante adequada comparação entre as soluções possíveis, optando-se por aquela que, à luz de critérios de economia, eficácia e eficiência, se apresentasse como a melhor para os interesses públicos.

31. Como decorre do estabelecido no atual artigo 6.º do já citado Decreto-Lei n.º 111/2012, o lançamento de uma parceria público-privada pressupõe a configuração de um modelo que apresente para o setor público benefícios relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins (...).

34. No presente caso foi totalmente omitido o procedimento previsto e exigido pelo citado Decreto-Lei n.º 111/2012 para o lançamento de parceria público-privada.”

- 47 Este entendimento foi sufragado, em sede de recurso, pelo Acórdão n.º 9/2019, da 1.ª S/PL, no qual se pode ler:

“110. (...) a violação das normas dos artigos 4.º, 6.º e 9.º a 14.º do RJPPP deve ser qualificada como «preterição total do procedimento legalmente exigido» prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea I), do CPA determinando a nulidade de ato procedimental em que assentou a sua celebração.

111. Esse vício afeta o contrato por força da nulidade derivada prevista no artigo 283.º, n.º 1, do CCP, atendendo a que a nulidade de ato procedimental em que assentou a sua celebração pode ainda ser declarada.

(...) 115. Acresce que, como se destacou na decisão recorrida, «as exigências adicionais impostas ao lançamento e modificação das PPP» se relacionam diretamente com o objetivo de «um maior controlo dos efeitos financeiros e orçamentais decorrentes desta modalidade de contratação».

116. Consequentemente, a ausência de qualquer procedimento prévio à decisão de contratar e o desrespeito do disposto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do RJPPP e nos artigos 9.º, n.º 1, 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, 14.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma configuram para efeitos de fiscalização prévia também a violação direta de normas financeiras prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.”

- 48 O entendimento exposto encontra igualmente respaldo na doutrina, que salienta que a avaliação prévia - cuja pedra-de-toque é representada pelo comparador do setor público - constitui uma das premissas essenciais das parcerias público-privadas, implicando uma análise comparativa prévia entre os custos que a realização do projeto subjacente à parceria envolve, caso seja realizada pelo Estado, e os custos a que a mesma daria lugar se concretizada no modelo de

parceria, residindo ainda uma das características essenciais destas figuras na necessidade de se assegurar uma verdadeira divisão de tarefas, bem como a partilha efetiva do risco entre o parceiro público e o parceiro privado (cf., neste sentido, Joaquim Miranda Sarmento / Luc Renneboog, “Anatomia das Parcerias Público-Privadas: a sua criação, financiamento e renegociações”, Revista Julgar, outubro de 2017, e Nuno Cunha Rodrigues, “A experiência com parcerias público-privadas em Portugal”, comunicação ao Colóquio de Direito Luso-Brasileiro, maio de 2014).

- 49 Em sede de contraditório final, exercido ao abrigo do artigo 13.º da LOPTC, veio a entidade fiscalizada, no essencial, alegar: (i) que não existe partilha de risco entre as partes, porquanto *“a remuneração da parte privada não é fixa nem existe a consideração de uma qualquer compensação a atribuir pela entidade pública em virtude de uma menor procura de tratamentos oncológicos”*; (ii) que desenvolveu um procedimento legal de contratação pública, sem impugnações graciosas ou judiciais e sem desconformidades apontadas, pelo que não se verificaria a preterição absoluta do procedimento pré-contratual; (iii) penitenciando-se, expressamente, pelo facto de não ter previamente procedido aos trâmites procedimentais do Decreto-Lei n.º 111/2012; (iv) que não dispõe de *know-how* para a preparação de uma parceria público-privada, processo complexo e moroso; e (v) que a recusa de visto teria consequências devastadoras para os utentes da região, privados de cuidados de radioncologia de proximidade.
- 50 Quanto ao primeiro argumento, dir-se-á que o mesmo inverte o alcance do artigo 413.º do CCP: é precisamente porque a remuneração da concessionária não é fixa, dependendo dos atos terapêuticos efetivamente realizados, e porque não existe qualquer compensação a cargo da entidade pública em caso de menor procura, que o risco da procura corre integralmente por conta da concessionária.
- 51 A alegação da entidade fiscalizada, longe de infirmar, confirma a transferência do risco de exploração para o parceiro privado. E, como já se referiu, ainda que se entendesse não existir a transferência de risco exigida pelo artigo 413.º do CCP, reconduzindo-se o contrato a uma prestação de serviços, nem assim ficaria afastada a aplicação do Decreto-Lei n.º 111/2012 [cf. alínea d) do n.º 4 do artigo 2.º].
- 52 Quanto ao segundo argumento, o mesmo assenta num equívoco sobre o objeto do juízo deste Tribunal: a preterição verificada não respeita ao procedimento adjudicatório regulado pelo CCP, cuja tramitação não vem posta em causa, mas ao procedimento de avaliação, proposta e aprovação do lançamento da parceria, prévio e distinto daquele, imperativamente exigido pelos artigos 6.º, 9.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 111/2012 e pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 23/2020.

- 53 A regularidade do concurso público não sana a omissão, a montante, do procedimento de lançamento da parceria, o próprio artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 111/2012 pressupõe a sucessão dos dois momentos. De resto, a omissão dos referidos trâmites é expressamente reconhecida pela entidade fiscalizada na sua pronúncia.
- 54 Quanto à alegada falta de *know-how* à complexidade e morosidade do processo de constituição de uma parceria, trata-se de circunstâncias que, compreensíveis embora no plano da gestão, não constituem causa legal de dispensa da observância de um regime imperativo, que prevalece sobre quaisquer outras normas relativas a parcerias (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).
- 55 Por fim, quanto às consequências da recusa de visto para os utentes, o Tribunal não é indiferente à relevância dos cuidados de saúde em causa. Contudo, a proteção do interesse público invocado não se realiza à margem da legalidade financeira, mas através dela: as exigências dos regimes preteridos visam, justamente, assegurar que a opção por este modelo contratual é a que melhor serve o interesse público e o erário. A situação de constrangimento invocada resulta do incumprimento, pela própria entidade fiscalizada, do quadro legal aplicável, e nada impede que a contratação seja relançada com observância do procedimento legalmente devido.
- 56 Considerando tudo quanto se deixou exposto, na situação *sub iudice*, tendo sido totalmente omitido o procedimento legalmente previsto e exigido pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 23/2020, de 22 de maio, para o lançamento e constituição da parceria público-privada consubstanciada no contrato objeto dos presentes autos, verifica-se a preterição total do procedimento legalmente exigido, cujas consequências, em sede de fiscalização prévia, se apreciarão no ponto III.4.

III.3 Da falta de autorização prévia para a assunção dos compromissos plurianuais

- 57 O contrato objeto dos presentes autos, com um prazo de vigência de 4 (quatro) anos, renovável, e encargos anuais escalonados, implica despesa em mais de um ano económico, gerando, assim, compromissos plurianuais, na aceção da alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas - LCPA).
- 58 Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, *“A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia: a) Por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, quando*

envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados.

- 59 A ULSAC, E.P.E., é uma entidade pública empresarial integrada no Serviço Nacional de Saúde e, bem assim, uma entidade reclassificada, integrada pelo INE na lista oficial das entidades reclassificadas, encontrando-se, por isso, sujeita à disciplina antedita, bem como à Lei de Enquadramento Orçamental e ao disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, no que respeita à assunção de encargos em mais de um ano económico.
- 60 Ora, resulta dos autos que a competente autorização prévia, a concretizar mediante portaria de extensão de encargos dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, na data de prolação deste acórdão, não existe.
- 61 A própria entidade fiscalizada o admite, ao alegar que remeteu para autorização proposta de portaria de extensão de encargos, que o pedido de autorização foi submetido na DGO online, e que aguarda, *“a qualquer instante”*, a publicação da respetiva portaria, *“para completar a omissão do n.º 4 da cláusula 3.ª do clausulado contratual”*.
- 62 A alegação da entidade fiscalizada de que a autorização para a assunção de encargos plurianuais constitui um processo complexo, cumprindo um circuito extenso e moroso, e de que todos os documentos foram realizados em tempo útil, não infirma a conclusão antecedente. A autorização exigida pelo artigo 6.º, n.º 1, da LCPA é, nos próprios termos da lei, *prévia* à assunção do compromisso plurianual, não podendo a mera submissão do pedido, nem a expectativa da publicação futura da portaria, ainda que com eficácia retroativa, suprir a sua inexistência no momento relevante, sendo certo que, no caso, o compromisso, como a própria entidade reconhece, *“já se encontra devidamente registado e escalonado”*.
- 63 Sobre idêntica questão, referiu o já citado Acórdão n.º 41/2018, da 1.ª S/SS:

“42. (...) implicando o contrato despesa em mais de um ano económico e considerando que a entidade fiscalizada se encontra sujeita à Lei de Enquadramento Orçamental e ao disposto no artigo 22.º do citado Decreto-Lei n.º 197/99, uma vez que, como se disse, se trata de entidade reclassificada, também não logrou demonstrar que a despesa plurianual se encontra regularmente autorizada.

43. E também neste caso, tratando-se de normas financeiras, a respetiva violação constitui fundamento de recusa de visto nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.”

- 64 Ter-se-á assim de concluir que, não se mostrando demonstrado nos autos que os compromissos plurianuais decorrentes do contrato objeto de fiscalização foram objeto de autorização prévia por quem de direito, se verifica a violação do disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da LCPA,

norma de natureza financeira, cuja violação é passível de constituir fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

III.4 Dos efeitos das ilegalidades no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

- 65 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 66 É entendimento consolidado deste TdC (*vide* a título de exemplo os Acórdãos n.ºs 18/2022- 1ª S/SS e 6/2026- 1ª S/SS), que a preterição total de procedimento configura causa de nulidade.
- 67 Essa é a consequência jurídica decorrente da leitura conjugada do disposto no artigo 284.º, n.º 2 do CCP, e artigo 161.º, n.º 2, al. I) do Código de Procedimento Administrativo (CPA).
- 68 Da análise efetuada em III.2 conclui-se que a celebração do contrato objeto dos presentes autos foi precedida da preterição total do procedimento legalmente exigido para o lançamento e constituição de uma parceria público-privada, encontrando-se o contrato ferido de nulidade, nos termos dos artigos 161.º, n.º 2, alínea I), do CPA e 283.º, n.º 1, do CCP.
- 69 A nulidade contratual verificada é fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC.
- 70 Concomitantemente, quer a omissão do procedimento de lançamento da parceria (ponto III.2), quer a falta de autorização prévia dos compromissos plurianuais (ponto III.3), consubstanciam a violação direta de normas financeiras, constituindo, também por essa via, fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 71 Nestes termos, deve ser recusado o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia nos presentes autos.

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos (contrato de “Contrato N.º 421/26 Para: Concessão de Exploração da Unidade de Radioncologia da ULSCA, E.P.E.”, outorgado em 12/05/2026, entre a ULSAC, E.P.E., e a adjudicatária ATRYS, no valor de €13.500.435,00, com um prazo de vigência de 4 (quatro) anos, renovável).

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do Art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 17/07/2026

Os Juízes Conselheiros,

Fernando Oliveira Silva - Relator

Paulo Nogueira da Costa

(Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão)

Miguel Pestana de Vasconcelos

(Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão)