

# Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 2/2020 - ARF

1.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



PROCESSO N.º 04/2019 – ARF. /1.ª Secção

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DE DOIS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE ROUPA HOSPITALAR CELEBRADOS PELA UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO MINHO E.P.E. E O A...

(Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 2544/2018 e 805/2019)

LISBOA

2020



## ÍNDICE

<i>I. Introdução</i>	<i>6</i>
<i>II. Factualidade Apurada</i>	<i>7</i>
<i>III. Apreciação</i>	<i>9</i>
<i>1. Ilegalidades/Infrações financeiras indiciadas e respetivos responsáveis</i>	<i>9</i>
<i>2. Justificações enviadas pela ULSAM</i>	<i>11</i>
<i>3. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis no exercício do direito de contraditório</i>	<i>13</i>
<i>IV. Parecer do Ministério Público</i>	<i>23</i>
<i>V. Conclusões</i>	<i>24</i>
<i>VI. Decisão</i>	<i>25</i>
<i>Ficha Técnica</i>	<i>27</i>
<i>Anexo I Quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória</i>	<i>28</i>
<i>Anexo II</i>	<i>29</i>



## I - INTRODUÇÃO

Em agosto de 2018<sup>1</sup>, a Unidade Local de Saúde do Alto Minho (ULSAM) celebrou com o A... um protocolo tendo por objeto a aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar<sup>2</sup>, válido pelo período de 01.01.2018 a 31.12.2018, no valor de 1.151.695,08 € (sem IVA)<sup>3</sup>.

O referido protocolo foi remetido ao Tribunal de Contas (TdC) para efeitos de fiscalização prévia, em 24.08.2018, pelo ofício da ULSAM n.º 734, daquela data<sup>4</sup>.

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

Em 18.10.2018, o processo foi apresentado em sessão diária de visto (s.d.v.) e visado, tendo, no entanto, sido ainda decidido que *“tendo em conta a eventual existência de infrações verificadas de forma reiterada, previstas nos artigos 65.º, n.º 1, alíneas h) (...), da LOPTC”*, se remetesse o mesmo ao Departamento de Controlo Concomitante (DCC), para o apuramento da correspondente responsabilidade e identificação da autoria de tais infrações.

Em 12.03.2019, a ULSAM remeteu, para fiscalização prévia do TdC, um outro protocolo celebrado com o A..., em 29.01.2019, tendo também por objeto a aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar<sup>5</sup>, desta feita para o ano de 2019 (prazo de vigência 01.01.2019 a 31.12.2019), no valor de 1.223.870,07 € (sem IVA).

O processo foi visado em s.d.v. de 06.06.2019, tendo, ainda, sido decidido o seguinte: *“Considerando a existência de indícios de infração financeira (incumprimento do artigo 45.º, n.º 4 da LOPTC), determina-se a junção dos presentes autos aos do Processo n.º 2544/2018, que corre termos no DCC”*.

---

<sup>1</sup> Não se indica o dia do mês.

<sup>2</sup> Nos termos do protocolo os serviços deveriam ser prestados na Unidade Hospitalar de Santa Luzia, em Viana do Castelo, na Unidade Hospitalar de Conde de Bertiandos, em Ponte de Lima e nos Centros de Saúde do Distrito de Viana do Castelo.

<sup>3</sup> Cfr. Cláusulas 3.ª e 6.ª do protocolo.

<sup>4</sup> Rececionado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 27.08.2018, tendo o processo sido registado com o n.º 2544/2018.

<sup>5</sup> Processo de fiscalização prévia n.º 805/2019.

Em sede de fiscalização concomitante foram solicitados esclarecimentos e informações à ULSAM, através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 20233/2019, de 28.06.2019, ao qual aquela entidade respondeu em 19.07.2019<sup>6</sup>, tendo na sequência dos mesmos sido elaborado o relato, posteriormente notificado para efeitos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, aos indiciados responsáveis<sup>7</sup>, que sobre ele se pronunciaram, apresentando alegações individuais, embora de igual conteúdo.

Estas alegações foram tomadas em conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo II<sup>8</sup> ao mesmo e foram objeto de algumas transcrições sempre que tal se considerou pertinente.

## *II. FACTUALIDADE APURADA*

### *a) Processo n.º 2544/2018*

1. Mediante deliberação do Conselho de Administração da ULSAM de 20.07.2018, foi aprovada a proposta de adjudicação e aprovação de minuta de contrato, constante da Comunicação Interna, datada de 03.07.2018, da responsável pelo serviço de Sourcing, B..., para aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar ao A... para o ano de 2018, no valor de 1.151.695,08 €.
2. O referido protocolo foi celebrado ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>9</sup>, considerando o disposto no artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro.
3. Não obstante o aludido protocolo ter sido celebrado em agosto de 2018, mencionava-se na respetiva cláusula 6.ª, que o mesmo era válido de 01.01.2018 a 31.12.2018 (sujeito à obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas).

---

<sup>6</sup> Ofício da ULSAM n.º 809.

<sup>7</sup> Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 31345, 31347, 31350, 31353, 31358 e 31362, todos de 11.10.2019.

<sup>8</sup> Considerando que todas as respostas são iguais, por todas, digitalizou-se apenas a resposta do Presidente do Conselho de Administração, C....

<sup>9</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o qual, nos termos do respetivo artigo 13.º, entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018, e pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018, de 15 de maio, e 170/2019, de 4 de dezembro.



4. No ofício da ULSAM n.º 734, de 24.08.2018, que remeteu o protocolo para fiscalização prévia do TdC, referia-se clara e expressamente, *“Mais se informa que a data de início de execução do contrato é a 01 de janeiro de 2018”*.
5. O contrato foi visado por este Tribunal, em s.d.v. de 18.10.2018.
6. Em conformidade com as informações prestadas pela ULSAM, no ofício n.º 809, de 19.07.2019, e respetiva documentação anexa, a aquisição de serviços objeto deste protocolo, executada no período decorrente entre janeiro e dezembro de 2018, atingiu o montante de 871.900,54 € (inferior, portanto, ao valor inicialmente previsto de 1.151.695,08 €), integralmente pago àquela data.
7. Ainda de acordo com a documentação enviada em anexo ao ofício identificado no ponto supra, o primeiro pagamento efetuado para liquidar a quantia devida pela prestação de serviços em causa ocorreu em 17.12.2018 (posterior ao visto do TdC).

**b) Processo n.º 805/2019**

8. Na sequência do termo do protocolo mencionado na alínea anterior, a ULSAM celebrou com o A... um novo protocolo com o mesmo objeto, para vigorar no prazo de 01.01.2019 a 31.12.2019.
9. O citado protocolo, no valor de 1.223.870,07 €, foi outorgado em 29.01.2019.
10. A adjudicação e a minuta do protocolo foram aprovadas por deliberação do Conselho de Administração da ULSAM em reunião de 11.01.2019, com base na Comunicação Interna datada de 18.12.2018, da responsável do Serviço de Sourcing, B...
11. No ofício da ULSAM n.º 372, de 04.02.2019, através do qual remeteu o contrato ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, referia-se expressa e inequivocamente que *“a data de início de execução do contrato é a 01 de janeiro de 2019”*.
12. O contrato foi visado por este Tribunal, em s.d.v. de 06.06.2019.
13. Em conformidade com as informações prestadas pela ULSAM, no ofício n.º 809, de 19.07.2019, e respetiva documentação enviada em anexo, a prestação de serviços objeto deste protocolo, àquela data, ascendia a 367.918,24 €, sendo que, com base na faturação dos cinco meses de execução contratual já decorridos, a ULSAM previa que o valor indicado no protocolo, para esta aquisição de serviços (1.223.870,07 €), não fosse atingido, ficando pelo valor de 883.003,79 €.
14. Ainda de acordo com a informação e documentação enviada em anexo ao ofício identificado no ponto supra, relativamente a este contrato, naquela data, não tinha sido, ainda, efetuado nenhum pagamento.

### III. APRECIÇÃO

#### 1. ILEGALIDADES /INFRAÇÕES FINANCEIRAS INDICIADAS E RESPETIVOS RESPONSÁVEIS.

- 1.1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 46.º da LOPTC, os protocolos em apreço encontravam-se sujeitos a fiscalização prévia, uma vez que configuravam contratos escritos de aquisição de serviços que implicavam a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito<sup>10</sup>.
- 1.2. Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos *«(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)»*.

Tratando-se de contratos de valor igual ou superior a 950.000 € (e era o caso, atento o montante constante de cada um dos protocolos), a respetiva produção de efeitos está ainda condicionada pelo disposto no n.º 4 da norma citada, isto é, **não podem produzir quaisquer efeitos antes da pronúncia do TdC, nessa sede.**

- 1.3. Considerando os factos apurados, verifica-se que os aludidos contratos de aquisição de serviços produziram efeitos (ainda que não efeitos financeiros, atenta a documentação enviada pela ULSAM) antes da respetiva submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, uma vez que a respetiva execução teve início em 01.01.2018 (processo n.º 2544/2018), e 01.01.2019 (processo n.º 805/2019), e só foram enviados, respetivamente, em 24.08.2018 e 12.03.2019, desrespeitando, assim, o citado artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC.

---

<sup>10</sup>Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado. Para o ano de 2018, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentassem estar relacionados entre si, era de 350.000,00 €, nos termos do disposto no artigo 164.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. Para o ano de 2019, o artigo 255.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, veio fixar o mesmo valor de 350.000,00 € para a sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos e o montante de 750.000,00 € para o mesmo efeito, mas quando estejam em causa atos/contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.

- 1.4. A mencionada ilegalidade é suscetível de constituir a infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei, «*Pela execução de atos ou contratos (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*».
- 1.5. A responsabilidade financeira decorrente da ilegalidade atrás mencionada deverá ser efetivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma legal.
- 1.6. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação, podendo, ainda, recair sobre os responsáveis elencados nos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável *ex-vi* n.º 3 do artigo 67.º da mesma lei.
- 1.7. Ainda por força deste último normativo legal, aplica-se também à responsabilidade financeira sancionatória o artigo 62.º da LOPTC, nos termos do qual (n.ºs 1 e 2) essa responsabilidade pode ser direta ou subsidiária, sendo que a responsabilidade que recai sobre o agente ou agentes da ação é sempre direta.

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

- 1.8. No caso concreto, os atos ilícitos foram praticados pelo Conselho de Administração que, sendo o órgão competente para adjudicar e autorizar as despesas em apreço, só em reunião de 20.07.2018 (processo n.º 2544/2018) e de 11.01.2019 (processo n.º 805/2019) deliberou expressamente adjudicar e autorizar a despesa com a aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar ao A..., para os anos de 2018 e 2019, respetivamente, mais precisamente desde o dia 1 de janeiro de cada um dos anos em causa. Ou seja, permitiu a execução ilegal de ambos os protocolos, designadamente antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, já que os mesmos nunca podiam, assim, ter sido enviados e apreciados pelo TdC antes de 1 de janeiro de 2018 e 2019, respetivamente.

Estiveram presentes e votaram ambas as referidas deliberações por unanimidade:

Deliberação de 20.07.2018 e Deliberação de 11.01.2019	
Identificação	
Nominal	Funcional
C...	Presidente do Conselho de Administração
D...	Vogal Executiva
E...	Vogal Executivo
F...	Diretora Clínica para os Cuidados Primários
G...	Diretora Clínica para os Cuidados Hospitalares
H...	Enfermeira Diretora

De salientar que os responsáveis supra identificados, C... e D..., foram também indiciados responsáveis pela prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no âmbito do Processo n.º 16/2017 – ARF. 1.ª Secção, a que mais adiante se fará referência, embora o relatório só tenha sido aprovado em 28.05.2019, isto é, após a data da prática dos factos indiciados no presente processo.

- 1.9. Nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, cada multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €)<sup>11</sup>.

## 2. JUSTIFICAÇÕES ENVIADAS PELA ULSAM

Tendo a ULSAM sido questionada sobre como considerou legalmente possível o início da execução dos protocolos em apreço antes da concessão do “visto” aos mesmos, em violação do disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC<sup>12</sup>, veio invocar a seguinte justificação:

*«a) No tocante à matéria constante do Processo n.º 2544/2018, de referir, desde logo, que em cumprimento das recomendações desse Tribunal, o Serviço de Aprovisionamento em outubro de 2017 enviou para o Diretor do Serviço Hoteleiro, à data, responsável por este contrato, a questão sobre a pertinência e condições da sua celebração para o ano de 2018<sup>13</sup>. Sucede que, por motivos alheios aos intervenientes, no fim do mês de outubro de 2017, o Diretor daquele serviço cessou funções na Instituição, ficando o Serviço Hoteleiro e de*

<sup>11</sup> Desde 20.04.2009, data a partir da qual entrou em vigor o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02, que o valor de cada UC é de 102 €.

<sup>12</sup> Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 20233/2019, de 28.06.

<sup>13</sup> Ainda de acordo com a informação constante do ofício da ULSAM n.º 809, de 19.07.2019, a pergunta é sempre efetuada pelo Serviço de Aprovisionamento a todos os Diretores de Serviços, sobre os contratos da alçada de cada serviço. Trata-se do procedimento instituído: a caracterização da necessidade deve ser descrita e validada pelo Diretor do Serviço que gere o contrato. É esta descrição e validação da necessidade que espoleta o processo de aquisição.

*Apoio Geral gerido interinamente, lugar ocupado em janeiro de 2018, com a nomeação de Diretor na sessão do Conselho de Administração, de 18.01.2018.*

*O Diretor recém-nomeado optou por rever o nível de serviço constante desta prestação tendo solicitado a revisão do protocolo.*

*A necessidade voltou ao Aprovisionamento, que solicitou ao novo Diretor a quantificação em valor para o protocolo 2018 e recebeu essa estimativa a 02.07.2018.*

*No imediato, preparou Comunicação Interna ao Conselho de Administração, a propor a adjudicação e aprovação da Minuta do mesmo, o que aconteceu em sessão n.º 396 de 20.07.2018, tendo sido conferidos os efeitos retroativos no sentido de ajustar as necessidades, a situação material e de facto aos documentos outorgados no âmbito do referido processo.*

*b) No tocante ao Processo n.º 805/2019, refira-se que, a ULSAM considera a estrita legalidade como um comando intransponível. Sucede que, a prestação em causa é vital e essencial à manutenção da capacidade assistencial, não podendo ser de forma alguma interrompida, estando intimamente ligada à produção da Unidade Local de Saúde em serviços essenciais para os utentes e a manutenção do direito à vida e à saúde.*

*Acresce que à prestação em questão não existem alternativas possíveis, como foi detalhadamente explicado já no Proc. N.º 1579/2016, 2766/2017 e 2544/2018, e que aqui se reitera.*

*Na realidade, e dentro das opções de gestão que lhe assiste, a ULSAM optou estrategicamente pela locação de roupa hospitalar, não existindo no mercado, outro operador que consiga substituir o adjudicatário nesta prestação de serviços específica.*

*(...)*

*Refira-se que a prestação de serviços em questão é vital/crucial ao funcionamento hospitalar e dos centros de saúde, pois sem ela claudica de imediato a prestação de cuidados de toda a população do Alto Minho, ficando inviabilizada a capacidade assistencial da ULSAM.*

*Explicitando, sem esta prestação, os 2 Hospitais e os 13 Centros de Saúde não poderiam funcionar, uma vez que está em causa uma prestação que fornece e trata os vários tipos de roupa hospitalar, desde roupa cirúrgica (blocos operatórios), fardamento dos profissionais e a chamada, roupa geral, fornecida a todos os doentes internados nos 2 Hospitais, nomeadamente roupa de cama e toalhas.*

*Assim se entende que – tal como já foi explicado nos processos de Visto – a prestação é ininterrupta, e que uma falha neste fornecimento, colocaria o funcionamento da ULSAM*

*em paragem e rutura, sob pena de interromper a capacidade assistencial aos doentes e a missão da ULSAM.*

*(...)».*

### **3. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO**

Na sequência da elaboração do relato e respetiva notificação, a ULSAM e todos os indiciados responsáveis pronunciaram-se sobre o conteúdo do mesmo, tendo apresentado alegações individuais, mas de igual teor, e nas quais, para a ilegalidade apontada aos 2 protocolos, reiteram as justificações atrás transcritas.

Assim, relativamente ao protocolo que produziu efeitos no ano de 2018 (Processo n.º 2544/2018), menciona-se o seguinte:

*«(...)*

*9. Refira-se desde já que não constitui uma situação normal e/ou endossada pelo Conselho de Administração a aprovação de minuta contratual de aquisição de prestação de serviços para produção de efeitos desde o início e até final do de 2018, em 20.07.2018,*

*10. Como infeliz e excecionalmente sucedeu no protocolo em apreço.*

*(...)*

*15. Na realidade, a substituição súbita e imprevisível para a ULSAM e para o Conselho de Administração do responsável do Serviço refletiu-se numa inesperada e anormal alteração do estado de coisas, que se fez sentir transversalmente.*

*(...)*

*19. Assim se explicando o motivo pelo qual a aprovação de minuta contratual de aquisição de prestação de serviços para produção de efeitos desde o início e até final do ano de 2018, ocorreu **excecionalmente apenas em 20.07.2018.***

*20. E que não pode ser relegado a qualquer incúria, ou conduta negligente, muito menos por parte do Conselho de Administração.*

*(...)».*

Os arguentes prosseguem as suas alegações, defendendo que, nos termos legais, os contratos podem ter eficácia retroativa, o que seria o caso dos protocolos em análise.

«22. (...) os contratos públicos podem ter eficácia futura (regime regra), e também que podem conhecer efeitos retroativos (regime de exceção), tudo nos termos do disposto no artigo 287.º do CCP.

(...)

53.

(...)

**d)** E, nesse sentido, a produção antecipada de efeitos prevista (nos protocolos) (i) não deve entender-se enquanto proibida por lei; (ii) lesiva de quaisquer direitos e/ou interesses legalmente protegidos de terceiros, e/ou por qualquer forma (iii) impeditiva, restritiva ou falseadora da concorrência garantida pelo disposto no CCP relativamente à formação do contrato, o que pela natureza específica do protocolo desde logo é particularmente mitigado<sup>14</sup>».

Insistem na absoluta necessidade da aquisição de serviços objeto de cada um dos protocolos, para a prestação dos cuidados de saúde que constitui a missão da ULSAM e invocam, ainda, que nenhum dos protocolos teve pagamentos em datas anteriores à concessão do visto do TdC, sendo que, relativamente ao protocolo de 2018, o seu montante efetivo de execução foi de 871.900,54 € (sem IVA), e não o montante inicialmente previsto no próprio protocolo, 1.151.695,08 €, pelo que esta correção de valor colocaria o citado protocolo **“ao abrigo das regras de produção de efeitos relativas aos contratos de valor inferior a 950.000,00 €”**.

Quanto ao protocolo constante do processo 805/2019 e ainda sobre esta matéria, as alegações dos indiciados responsáveis, são, aparentemente, contraditórias, uma vez que referem, no n.º 64 das mesmas, que o valor concernente à execução do protocolo relativo ao ano de 2019, ainda se encontra em aberto, afirmando mais adiante (n.º 78) que essa execução atingiu o montante de 883.003,79 €.

Sobre este último protocolo os arguentes referem também o seguinte:

«81. Finalmente, e especificamente no que respeita ao processo n.º 805/2019, refira-se ainda que o citado protocolo, foi (i) outorgado em 29.01.2019, (ii) teve a adjudicação e a minuta aprovadas por deliberação do Conselho de Administração da ULSAM em reunião de 11.01.2019, e foi remetido ao TdC em 04.02.2019, para efeitos de fiscalização prévia, o

---

<sup>14</sup> Pretendem os alegantes referir-se ao facto de que, tendo os protocolos sido celebrados com o A... ao abrigo do artigo 5.º-A, do CCP e, portanto, sem procedimento concorrencial, a respetiva eficácia retroativa cumpriria os requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

*que salvo o devido respeito e atenta a dimensão da ULSAM e os recursos escassos do Serviço não demonstra particular negligência ou conduta tendentes ao incumprimento, desde já se requerendo sejam revistas as sanções propostas aplicar e substituídas pelas recomendações havidas por convenientes».*

Relativamente à correção de procedimentos internos com vista à sanção das irregularidades apontadas no relato (início da execução dos protocolos antes da concessão do visto), o Presidente do CA da ULSAM salienta que aquela entidade:

*«26. (...) já iniciou o processo para a contratação tendente à satisfação da necessidade para o ano de 2020, e a melhoria na gestão dos fluxos internos e dos próprios processos, designadamente em sede de controlo interno e ao nível dos circuitos internos.*

*27. Sendo que, com estas medidas e ações, a ULSAM acredita ter sanado de vez a origem dos acontecimentos anormais que levaram às conclusões em sede do relatório sob pronúncia.*

*(...)».*

Os indiciados responsáveis terminam as respetivas alegações, tecendo algumas considerações acerca dos pressupostos constitutivos da responsabilidade financeira sancionatória, designadamente:

*«91. (...) A responsabilidade financeira reveste natureza subjetiva precisamente pela necessidade de existência de culpa, sendo crucial demonstrar que o agente atuou no sentido sufragado por infrações financeiras, CLUNY<sup>15</sup> (op. Cit. 2011, pp. 133 e 134) que assume a posição defendida por ALEJANDRE NIETO de que a mesma é constituída pela exigência exigível (no conhecimento do ilícito), a boa-fé (na gestão dos dinheiros públicos) e o risco (contida no tipo de norma, porque o legislador entende que determinada conduta provoca, por si mesma, um risco ou pode produzi-lo), os quais surgem evidenciados na diversa jurisprudência emanada pelo TdC.*

*92. Mas que salvo o devido respeito não encontram espelho na matéria de facto e direito constante do relatório sob pronúncia.*

*93. Pelo que se entende que na análise da culpa dos agentes é necessário ter em conta o grau de responsabilidade e a formação para o cargo ou função que desempenham, bem*

---

<sup>15</sup>«CLUNY, ANTÓNIO, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Lisboa, Coimbra Editora, 2011, ISBN 978-972-32-2014-8».



*como do apoio técnico de que dispõem na tomada de decisões, uma vez que o conceito de diligência exigível terá “de ser aplicada exatamente em função do indispensável auto-conhecimento das limitações próprias e, assim, dos deveres redobrados de cuidado para adequar a conduta ao risco que ela comporta”.*

*94. Não se dispensando saber se o agente atuou com zelo e diligência na convicção de que estava a observar todos os preceitos legais, desconhecendo a prática da infração, numa avaliação consciente de todas as circunstâncias desculpabilizantes.*

*95. Considerando-se pacífico que quer na fase de auditoria, quer na fase jurisdicional, se considere essencial expor, documentar e provar os factos que consubstanciam a infração e, bem assim, as circunstâncias da culpa do(s) agente(s), não sendo considerado suficiente indicar apenas o incumprimento da norma cujo facto integra a alegada infração<sup>16</sup>.*

*96. Sendo de relevar, no que se refere às infrações previstas no artigo 65.º da LOPTC, que para se apurar a existência de uma verdadeira infração torna-se necessário distinguir o simples erro da conduta ilícita, o que se afigura não resultar da fundamentação do relatório sob pronúncia, devendo também por este motivo serem revertidas as sanções propostas aplicar e arquivado o presente processo.*

*(...)*».

Apreciando as justificações e alegações apresentadas, de salientar que, do ponto de vista fáctico, estas últimas nada acrescentam ao que se encontra descrito no capítulo II do presente relatório, e transcrito no ponto 2 do capítulo III, uma vez que, na generalidade, se limitam a reproduzir as justificações aí enunciadas.

Daí que, também, numa apreciação global e tal como já se referiu no relato, se enfatize que não está em causa, nem se coloca em dúvida, a necessidade da aquisição dos serviços em apreço para o normal funcionamento da ULSAM e que os mesmos devem ser prestados de forma contínua e ininterrupta.

Não obstante, essa necessidade tem de ser satisfeita com respeito pelo princípio da legalidade a que toda a atividade, quer da administração pública, quer das entidades públicas empresariais, está

---

<sup>16</sup> «A este respeito, cfr. a Sentença n.º 003/2008-SRM, na qual é referido que não é suficiente alegar genericamente ser imputável aos agentes a responsabilidade financeira pelo facto de pertencerem a um órgão de gestão ou pelo desempenho de um cargo, sob pena de se incorrer em presunção de culpa, sendo necessário alegar e provar, relativamente a cada facto incriminador, ter sido a conduta específica daqueles responsáveis, por ação ou omissão, que provocou a infração».

sujeita, e que tem ínsita a satisfação do interesse público dentro dos limites permitidos pela lei e pelo sistema jurídico no seu conjunto, de acordo com os meios e formas estabelecidos pelo mesmo.

Ora, um dos requisitos legais para que os protocolos possam ter execução, quer “material” (uma vez que foram outorgados com um valor superior a 950.000 €), quer financeira, é a sua prévia sujeição a fiscalização prévia do TdC e a concessão do respetivo visto, o que tem de legalmente ocorrer antes da produção de qualquer efeito.

Diga-se, a este propósito, que o valor que releva para aferir da necessidade de sujeição dos contratos a fiscalização prévia do TdC, é o valor que foi objeto de adjudicação e que consta do contrato. É este montante que a entidade pública confirmou que vai efetivamente dispende com a aquisição dos serviços e com base já na sua previsão procedeu à escolha do procedimento de formação contratual (artigo 18.º, do CCP), identificou o órgão competente para autorizar a abertura do mesmo e a inerente despesa (artigo 36.º do CCP), bem como para proceder à adjudicação (artigo 73.º, n.º 1, do CCP). É também com base no valor do contrato que são prestadas as informações de compromisso e em fundos disponíveis, sendo que, de acordo com o disposto no artigo 44.º, n.º 1, da LOPTC, *“A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”*.

De resto, sendo o visto do TdC uma condição de eficácia dos contratos legalmente sujeitos à sua jurisdição, nos termos do artigo 46.º da LOPTC, logo, uma condição para que os mesmos possam produzir legalmente efeitos<sup>17</sup>, não seria possível que em sede de fiscalização prévia (que como o próprio nome indica é anterior à execução contratual) fosse tomado em consideração, não o valor inscrito no contrato, mas sim o valor final de execução. Como a norma menciona, está-se perante fiscalização prévia de despesa e, como tal, num momento anterior ao apuramento da execução do contrato.

Não significa isto que, em sede de apreciação da culpa, de que mais adiante trataremos, a apontada circunstância indicada pelos alegantes e acima transcrita, de que os valores correspondentes à execução dos protocolos se situaram abaixo dos 950.000 €, não possa ser relevante.

Considerando, no entanto, por um lado, que, como também já atrás se mencionou, os indiciados responsáveis, entram em contradição quanto ao valor de execução final do protocolo relativo ao ano

---

<sup>17</sup> Conforme resulta do disposto no artigo 45.º, n.º 2, da LOPTC, o visto é condição de eficácia dos contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do TdC.

de 2019 porquanto no n.º 78 das alegações afirmam que essa execução atingiu o montante de 883.003,79 €, quando no n.º 64, anterior, referem que o valor concernente à execução do protocolo relativo ao ano de 2019, ainda se encontra em aberto, e, por outro lado, não juntam prova documental demonstrativa da veracidade de nenhuma destas afirmações, as mesmas não serão tidas em conta para qualquer efeito.

Os alegantes referem que, nos termos do artigo 287.º do CCP, é possível conferir efeitos retroativos aos contratos administrativos (o que é verdade) e que tal seria o caso nos protocolos em apreço.

O citado artigo 287.º dispõe no seu n.º 1 que *“A plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação, de visto, de publicidade, ou de outros atos integrativos de eficácia exigidos por lei (...)”*, prevendo o n.º 2 a possibilidade de as partes atribuírem eficácia retroativa aos contratos, desde que haja razões de interesse público que o justifiquem e a produção antecipada de efeitos preencha três requisitos: *“a) Não seja proibida por lei; b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à de formação do contrato”*.

Conforme atrás se mencionou (nota de rodapé n.º 14), deduz-se das alegações dos indiciados responsáveis (n.ºs 22 e 53) que os mesmos consideram preenchidos os requisitos das alíneas b) e c), atento o facto de os protocolos em questão terem sido celebrados ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º-A do CCP, de acordo com o determinado no artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro<sup>18</sup>.

Argumento com o qual se concorda.

Porém, como se disse, indispensável para que se possa ter a norma como aplicável é a concretização de todos os três pressupostos previstos nas alíneas do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, circunstância que nesta situação não se verifica, porquanto a eficácia retroativa dos protocolos *sub judice*, é proibida, quer pelo artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, quer pelo próprio artigo 287.º, n.º 1, do CCP.

De facto, nos termos do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, nenhum contrato de valor igual ou superior a 950.000 €, pode produzir qualquer espécie de efeito em data anterior à concessão do visto do TdC, sendo que o n.º 1 do artigo 287.º do CCP faz depender a plena eficácia dos contratos abrangidos pela norma à emissão do “visto”, desde que a tal estejam sujeitos.

---

<sup>18</sup> Diploma legal que aprovou os estatutos e o funcionamento do A..., cujo artigo 8.º, n.º 2, dispõe o seguinte: *«As relações entre o A... e os seus associados, no âmbito das atividades de serviço público previstas no artigo 5.º, regem-se por protocolos ou contratos programa, celebrados ao abrigo da contratação excluída»*.

Ou seja, os protocolos em apreço nunca poderiam produzir efeitos a uma data anterior à concessão do visto do TdC, porque a essa data nem sequer eram eficazes, uma vez que esse requisito de eficácia lhes estava vedado pelo disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC.

Os alegantes argumentam, ainda, que para que haja responsabilidade financeira sancionatória não basta a demonstração da violação de uma norma geradora de infração financeira nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC, sendo necessário também uma apreciação sobre o ânimo do(s) sujeito(s) da ação relativamente à produção daquele resultado, e invocam que essa apreciação não foi efetuada em sede de relato.

Ora, tal argumento carece de validade.

É indiscutível face ao disposto na LOPTC que a responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, só ocorrendo se “a ação for praticada com culpa” (cfr. artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC). O conceito de culpa insito naquela norma abrange não apenas o dolo (nas suas diversas variantes), mas também a negligência<sup>19</sup> / <sup>20</sup>, a qual, por seu turno, pode ser consciente ou inconsciente<sup>21</sup>. De facto, para que haja “culpa” relevante para imputação de responsabilidade

---

<sup>19</sup> A favor desta interpretação milita o facto de o Tribunal, nos termos do artigo 64.º, n.º 2, e 65.º, n.º 9, alínea a), da LOPTC, só poder relevar ou reduzir a responsabilidade financeira que em concreto se verifique, quando se evidenciar suficientemente que a infração só pode ser imputada ao seu autor a título negligente. Ou seja, e a *contrario*, caso se conclua, ou os indícios existentes apontem no sentido de que a infração foi cometida dolosamente, tal faculdade não pode ser exercida, o que, para além de inteiramente compreensível, demonstra que a “culpa” a que se refere o n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC integra quer o dolo, quer a negligência.

<sup>20</sup> Relativamente à distinção entre dolo e negligência e respetivas consequências em termos penais, refere o professor Figueiredo Dias, «*O problema da Consciência da Ilícitude em Direito Penal*», 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2009, pág (s). 374 e 119: «*Quanto ao significado para a culpa do dolo e da negligência (...) devemos recordar que o primeiro é expressão de uma atitude pessoal contrária ou indiferente ao dever-ser jurídico-penal, a segunda expressão de uma atitude pessoal descuidada ou leviana perante aquele dever-ser*». E, ainda, «*(...) Quando pois se afirma que dolo e negligência são expressões de uma personalidade respetivamente contrária ou indiferente, ou simplesmente descuidada ou leviana perante as exigências jurídico-penais, não se está a pretender que, enquanto formas de realização típica (o dolo como conhecimento e vontade da realização, a negligência como omissão do cuidado imposto para a evitar), se traduzem automaticamente nas respetivas expressões da personalidade. (...).Explicitamente: para que o agente seja punido a título de dolo – e isso significa para nós, (...): para que haja dolo – não basta que ele tenha realizado o tipo com conhecimento e vontade, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de contrariedade ou indiferença ao direito; como para que ele seja punido a título de negligência não basta que tenha realizado o tipo por omissão da diligência imposta, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de leviandade ou descuido perante as exigências jurídicas*».

<sup>21</sup> «*Negligência consciente consiste em o agente representar o facto como possível e atuar com violação do dever de cuidado, não se conformando com a realização desse facto. O agente prevê que, em consequência da violação por ele de um dever de cuidado, objetivo e subjetivo, pode verificar-se um resultado, e mesmo assim atua. Embora não se conforme com a realização, prevê o resultado e pratica o ato (...). A negligência inconsciente consiste em o agente violar um dever de cuidado (negligência objetiva) que era capaz de*

financeira, nos termos daquela norma legal, não é necessário provar que o agente da infração tinha consciência da ilicitude do facto praticado e desejou (ou previu como possível ou necessária) com a sua prática a obtenção daquele resultado, mas tão-somente que nas circunstâncias concretas, tenha havido «(...) a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado. III – A violação pelo agente do cuidado objetivamente devido é concretizada com apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio” (...).V – Para que exista culpa negligente, com preenchimento do tipo-de-culpa, necessário é ainda que o agente possa, de acordo com as suas capacidades pessoais, cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado. VI – Enquanto na negligência consciente o agente representou como possível o resultado ocorrido, mas confiou, não devendo confiar, que ele não se verificaria, na negligência inconsciente o agente infringe o dever de cuidado imposto pelas circunstâncias, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta»<sup>22</sup>.

A este propósito, pode ler-se no Acórdão n.º 12/2015-3ª Secção, de 25.03<sup>23</sup>, «(...) Na verdade, no âmbito da 3.ª Secção o apuramento de todo o circunstancialismo fáctico em que ocorreu a infração bem como todos os elementos aferidores e graduadores da culpa é mais amplo, garantístico, decorrendo de toda a prova existente e carreada aos autos, sujeita a regras exigentes e próprias e num contraditório total de que a audiência de julgamento é o expoente máximo. Daí que a graduação das multas tenha em consideração, entre outros fatores, o grau de culpa (art.º 67.º-n.º 2 da L.O.P.T.C.) sendo a culpa e o respetivo grau apurada de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados há muito no nosso ordenamento jurídico-penal (...).».

No caso concreto, a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos ora alegantes pela infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC não decorreu de um mero automatismo que se limitasse a ligar a atuação ilegal aos respetivos autores, tendo ainda sido cuidadosamente ponderadas as circunstâncias concretas em que os mesmos atuaram, as justificações apresentadas e, sobretudo, os antecedentes conhecidos e registados relativamente a esta entidade e sobre idêntica matéria.

---

*cumprir (negligência subjetiva). Se o agente tinha obrigação de prever e não previu (não representou) que, em consequência de determinada conduta se verificava certo resultado, atuou com negligência inconsciente». Cfr. Henriques Eiras, Guilhermina Fortes, in “Dicionário de Direito Penal e Processo Penal”, 3.ª Edição, Quid Juris, 2010, pág. 504.*

<sup>22</sup>Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido em 17.09.2014, no Processo n.º 150/12.OEACBR.C1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>23</sup> Disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

Ora, neste último particular, o que sobressai são os vários processos nas mesmas circunstâncias e que foram objeto de recomendações, sendo que um deles, inclusive, deu origem à abertura de uma Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira por este Tribunal<sup>24</sup> (já mencionada no capítulo anterior deste relatório), cujo relatório foi aprovado em 28.05.2019 (Relatório n.º 03/2019-ARF/1.ª Secção), com indicação expressa para corrigir a prática incorreta que sistematicamente tem como consequência a violação do artigo 45.º da LOPTC. Destacam-se, neste sentido, as seguintes recomendações:

- **Processo n.º 1579/2016**, visado em s.d.v. de 08.09.2016, «*Em sessão diária de visto decide-se conceder o visto, recomendando que, de futuro, se proceda à contratação de forma oportuna de modo a evitar a retroatividade dos efeitos (...)*»;
- **Processo n.º 1119/2014**, visado em s.d.v. de 15.07.2014, «*Em sessão diária de visto decide-se visar o presente contrato. Recomenda-se, no entanto, que de futuro se evite a atribuição de efeitos retroativos e que se cumpra rigorosamente o prazo de envio ao Tribunal*»;
- **Processo n.º 1299/2012**, visado em s.d.v. de 14.05.2013, «*1. Em sessão diária de visto, decide-se conceder o visto ao contrato. 2. Mais se decide formular recomendação solene à ULSAM no sentido de, em procedimentos futuros, dar rigoroso cumprimento ao disposto no artigo 45.º (...) da LOPTC*»;
- **Processo n.º 16/2017 – ARF. /1.ª Secção<sup>25</sup>** (Relatório n.º 3/2019 – ARF) «*Recomendar à ULSAM o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos: a) À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, em conjugação com o artigo 48.º da LOPTC; b) À não produção de quaisquer efeitos daqueles atos e contratos (n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º) quando de valor superior a 950.000,00 €, antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia*».

A este respeito, os indiciados responsáveis alegam em sede de contraditório que as referidas decisões não devem ser chamadas à colação, uma vez que se trata de “*processos cuja materialidade, factualidade e ratio decidendi se afigura completamente distinta, e com o devido respeito não deve ser comparada (...)*”.

Independentemente do objeto contratual a que cada um daqueles processos respeita, o que é visível, e transparece nestas recomendações do Tribunal, é um padrão de atuação por parte da ULSAM

<sup>24</sup> Processo n.º 16/2017-ARF/1.ª Secção.

<sup>25</sup> Aberto por decisão proferida em s.d.v. de 04.10.2017, no processo de fiscalização prévia n.º 2765/2017.

(atribuição de eficácia retroativa aos contratos em violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC), várias vezes censurado pelo Tribunal, o qual, mais uma vez, se verificou nos dois processos em apreciação.

E é a existência destes antecedentes, que, por um lado, inviabiliza e torna inútil a solicitação final contida no n.º 81 das alegações [*“(…) sejam revistas as sanções propostas aplicar e substituídas pelas recomendações havidas por convenientes”*] e, por outro lado, torna irrelevante a justificação apresentada para o início da execução do protocolo a que respeita o processo n.º 2544/2018, antes da concessão do visto, a qual, poderia, eventualmente ser atendível, caso se tratasse de um caso isolado. Considerando, porém, que, como supra se referiu, a situação ilegal verificada naquele processo se repete sistematicamente em todos os outros, a citada justificação apenas explica o maior atraso aí verificado relativamente aos restantes.

Para além de outros fatores, também por força da existência destas recomendações em processos anteriores, não podem os indiciados responsáveis pela prática da infração cometida nos processos em análise (execução contratual em violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC), particularmente o Presidente do Conselho de Administração da ULSAM, C... e a Vogal Executiva do mesmo, D..., na medida em que foram indiciados responsáveis no Processo n.º 16/2017-ARF/1.ª Secção, alegar desconhecimento sobre a ilegalidade da respetiva conduta ou que atuaram com a diligência devida ao cargo e à função que desempenham.

Aliás, de salientar que, apesar de, alegadamente, o processo n.º 2544/2018 só ter sido remetido ao TdC para efeitos de fiscalização prévia em 24.08.2018, devido ao facto de o Serviço Hoteleiro e de Apoio Geral ter ficado sem o titular do cargo em fins do mês de outubro de 2017, em todo o caso, o cargo foi provido de novo em 18.01.2018.

Ora, entre a nomeação do novo titular e a remessa do processo para fiscalização prévia decorreram cerca de 7 meses, o que não é demonstrativo de que *“(…) o agente atuou com zelo e diligência na convicção de que estava a observar todos os preceitos legais, desconhecendo a prática da infração, numa avaliação consciente de todas as circunstâncias desculpabilizantes”*.

Por último, e no que toca ao argumento de que não é legítimo imputar a responsabilidade financeira a um ou vários agentes pelo simples facto de pertencerem a um órgão de gestão ou pelo desempenho de um cargo, sob pena de se incorrer em presunção de culpa, refira-se que, não obstante o argumento se afigurar correto, também neste caso essa situação não se verificou, pois que a responsabilidade financeira foi imputada a estes concretos indiciados responsáveis pelas razões mencionadas quer no presente capítulo quer no anterior e na esteira de vasta jurisprudência

da 3.ª Secção deste Tribunal, de que se cita a título meramente exemplificativo a Sentença n.º 11/07, de 10.07, na qual se pode ler que, «*Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia. E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão coletivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o ato*».

#### **IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, foi, em 19.12.2019, emitida pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, a pronúncia que se transcreve:

*«I. Tem o presente processo por objeto o apuramento da responsabilidade financeira pela autorização de início de produção de efeitos de 2 protocolos de valor superior a 950.000,00 €, antes da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia e pela autorização de efeitos retroativos dos referidos contratos, em desobediência a recomendações anteriores dirigidas à mesma entidade.*

*II. Os contratos em referência são da responsabilidade da Unidade Local de Saúde do Alto Minho.*

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

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



## V. CONCLUSÕES

- a) A ULSAM celebrou com o A... dois protocolos, tendo ambos por objeto a aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar, um deles para vigorar no ano de 2018 e o segundo no ano de 2019.
- b) Ambos os protocolos eram de valor superior a 950.000 € e produziam efeitos a 1 de janeiro de cada um dos respetivos anos (2018 e 2019), apesar de terem sido celebrados em agosto de 2018 e 29.01.2019, respetivamente.
- c) Ambos os protocolos foram visados em sessão diária de visto, respetivamente, de 18.10.2018 e 06.06.2019, tendo ocorrido, assim, a violação do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, situação que é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei.
- d) Os indiciados responsáveis pelo cometimento da citada infração encontram-se identificados no ponto 1 do capítulo III deste relatório e na sequência da notificação do relato, pronunciaram-se sobre o conteúdo do mesmo, de forma individual, embora o teor de todas as pronúncias seja igual.
- e) Em sede de contraditório, os indiciados responsáveis alegaram, em síntese, que a produção de efeitos retroativos dos contratos públicos era legalmente admissível nos termos do artigo 287.º do CCP, que nenhum dos protocolos em análise produziu efeitos financeiros em data anterior ao visto do TdC em sede de fiscalização prévia, que o protocolo destinado a produzir efeitos em 2018 e, eventualmente, o protocolo para o ano de 2019, tiveram uma execução final de valor inferior a 950.000 €, colocando-se, portanto (de acordo com o entendimento dos alegantes), ao abrigo do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC e não do n.º 4 da citada norma legal, e, ainda, que não agiram com culpa, considerando as circunstâncias em que atuaram, designadamente a imprescindibilidade dos serviços em causa e a necessidade da respetiva prestação de forma continuada, a que acresceu, no caso do processo 2544/2018, a vacatura do lugar de Diretor do Serviço Hoteleiro e de Apoio Geral durante cerca de dois meses. As alegações apresentadas, bem como as justificações inicialmente expostas pela ULSAM, designadamente as vicissitudes relativas ao cargo de Diretor do Serviço Hoteleiro e de Apoio Geral e o valor final de execução que terá sido inferior a 950.000 €, não permitem ultrapassar a ilegalidade apontada.
- f) Relativamente a esta entidade já foram formuladas diversas recomendações no sentido de os contratos serem enviados atempadamente para fiscalização prévia do TdC e para respeitarem o disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.

## VI. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidades na execução dos protocolos em análise e identifica os eventuais responsáveis no capítulo III.
2. Recomendar à ULSAM o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos:
  - a) À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, em conjugação com o artigo 48.º da LOPTC;
  - b) À não produção de efeitos financeiros daqueles atos e contratos antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia e, se de valor superior a 950.000,00 €, à não produção de quaisquer efeitos (artigo 45.º da LOPTC).
3. Fixar os emolumentos devidos pela ULSAM em 137,31 €, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08, e 3-B/2000, de 04.04.
4. Remeter cópia deste relatório:
  - ✚ À Ministra da Saúde;
  - ✚ Ao Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Alto Minho;
  - ✚ Aos restantes indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
  - ✚ Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área de responsabilidade V – Setor Social.
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do artigo 57.º, n.º 1, e 77.º n.º 2, alínea d), da LOPTC.

6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 20 de janeiro de 2020

**Os Juízes Conselheiros**

Mário Mendes Serrano - Relator

Fernando de Oliveira Silva

Alziro Antunes Cardoso

*Ficha Técnica*

*EQUIPA*

Ana Luísa Nunes - Coordenação  
Auditora-Coordenadora do DCPC

\*\*\*

Helena Santos – Supervisão  
Auditora-Chefe do DCC

\*\*\*

Cristina Gomes Marta  
Auditora

*ANEXO I*

*Quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória*

## ANEXO II