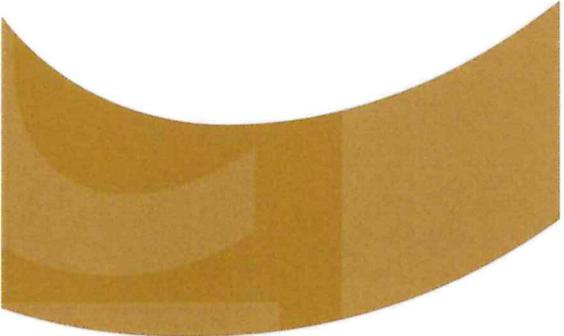




Auditoria de apuramento de responsabilidade financeira

Ordem dos Médicos



Relatório n.º 11/2023 - ARF
2.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 2/2023 – ARF

Auditoria de apuramento de responsabilidade financeira no âmbito da contratação de serviços pela Ordem dos Médicos

Relatório

Dezembro 2023



hr

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	I
ÍNDICE DE QUADROS	II
ÍNDICE DE FIGURAS	II
FICHA TÉCNICA.....	III
RELAÇÃO DE SIGLAS	IV
I. INTRODUÇÃO	1
1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO.....	1
2. SÍNTESE METODOLÓGICA.....	1
3. CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO.....	1
4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	1
II. ENQUADRAMENTO	3
5. CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO GERAL DA ORDEM DOS MÉDICOS	3
5.1 Regime jurídico	3
5.2 Organização e funcionamento	4
III. OBSERVAÇÕES	7
6. CONSELHO NACIONAL	7
6.1 Dos Factos	7
6.2 Do Direito	9
6.3 Eventuais infrações financeiras.....	12
7. CONSELHO REGIONAL DO NORTE.....	13
7.1 Dos Factos.....	13
7.2 Do Direito	14
7.3 Eventuais infrações financeiras.....	18
8. CONSELHO REGIONAL DO CENTRO	19
8.1 Contratualização de serviços de consultadoria em comunicação e de informática	19
8.1.1 Dos Factos	19
8.1.2 Do Direito	21
8.1.3 Eventuais infrações financeiras.....	23
8.2 Contratualização de serviços de consultadoria jurídica.....	24
8.2.1 Dos Factos.....	24
8.2.2 Do Direito.....	27
8.2.3 Eventuais responsabilidades financeiras.....	29
IV. CONCLUSÕES	30
V. RECOMENDAÇÕES	31
VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
VII. DECISÃO	32
ANEXOS	33
ANEXO I – ORGANOGRAMA DO CONSELHO NACIONAL	34
ANEXO II – ORGANOGRAMA DA SECÇÃO REGIONAL DO NORTE	35
ANEXO III – ORGANOGRAMA DA SECÇÃO REGIONAL DO CENTRO.....	36
ANEXO IV – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	37

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – CONSELHO NACIONAL - NORMAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA VIOLADAS	13
QUADRO 2 – CONSELHO REGIONAL DO NORTE - NORMAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA VIOLADAS	18
QUADRO 3 – CONSELHO REGIONAL DO CENTRO - NORMAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA VIOLADAS - CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA EM COMUNICAÇÃO E ACESSORIA DE IMPRENSA	24
QUADRO 4 – CONSELHO REGIONAL DO CENTRO - NORMAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA VIOLADAS - CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA JURÍDICA	29

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DA ORDEM DOS MÉDICOS	5
---	---

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador
José António Carpinteiro

Auditor-Chefe
Jorge Santos Silva

EQUIPA TÉCNICA

Ana Bravo de Campos
(Auditora)

Cristina Dias Anastácio
(Técnica Verificadora Superior)

João Luís Morais
(Técnico Superior)

RELAÇÃO DE SIGLAS

CCP	Código dos Contratos Públicos
CN	Conselho Nacional
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CR	Conselho Regional
CRCOM	Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos
CRNOM	Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
EOM	Estatuto da Ordem dos Médicos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OM	Ordem dos Médicos
PEQD	Processo Especial de Queixas e Denúncias
RL	Responsabilidade Limitada
SA	Sociedade Anónima
SRCOM	Secção Regional do Centro da Ordem dos Médicos
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
SRNOM	Secção Regional do Norte da Ordem dos Médicos
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objetivo

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2023, aprovado pelo Plenário da 2.^a Secção, em sessão do dia 13 de dezembro de 2022, realizou-se uma auditoria de apuramento de responsabilidade financeira na Ordem dos Médicos (OM).
2. Na origem da ação encontra-se uma denúncia, entrada neste Tribunal em 28 de maio de 2021¹, reportando eventuais irregularidades cometidas pela OM no âmbito da contratação de serviços.
3. O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras pelo incumprimento de normas legais de contratação pública no âmbito dos contratos identificados na denúncia.

2. Síntese metodológica

4. A ação a que respeita o presente Relatório incluiu a análise dos elementos e esclarecimentos remetidos pela OM ao Tribunal no âmbito do Processo Especial de Queixas e Denúncias (PEQD) n.º 50/2021, a realização de entrevistas a membros dos órgãos e responsáveis dos serviços da OM e a recolha e exame de evidências junto do Conselho Nacional (CN) e dos Conselhos Regionais do Norte e do Centro da OM.
5. Constituem critérios para a apreciação realizada o Código dos Contratos Públicos (CCP), o Código do Procedimento Administrativo (CPA), o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais² e o Estatuto da Ordem dos Médicos (EOM).

3. Condicionantes, limitações e colaboração

6. Cumpre assinalar a insuficiência da informação que suporta os processos de aquisição analisados, bem como a inexistência, durante a maioria do período de tempo de formação e execução desses contratos³, de manuais de procedimentos e/ou de instruções formais sobre os procedimentos a adotar na área da aquisição de bens e serviços e de uma estrutura organizacional interna de apoio capaz de responder às necessidades permanentes de funcionamento desta área.
7. Sem prejuízo, realça-se a boa colaboração dos responsáveis e funcionários do CN e dos Conselhos Regionais do Norte e do Centro da OM na disponibilização de elementos e em prestar os esclarecimentos solicitados.

4. Exercício do contraditório

8. Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, o relato da auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:
 - ◆ Bastonário da Ordem dos Médicos;
 - ◆ Presidente do Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos;
 - ◆ Presidente do Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos;
 - ◆ Responsáveis individuais identificados no Anexo IV do relato.

¹ A denúncia foi remetida ao Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno deste Tribunal, tendo dado origem ao processo PEQD n.º 50/2021.

² Estabelecido pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

³ Em 2022, foi elaborado um Manual de Contratação Pública para a OM.

9. As alegações apresentadas foram analisadas e, nas partes tidas como relevantes, motivaram ajustamentos ao texto do relato ou foram reproduzidas nos pontos do Relatório a que respeitam, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.
10. Relativamente às recomendações que lhe são dirigidas, a OM salienta⁴ que *“Apesar da (...) estrutura descentralizada da Ordem, que (...) se traduz num conjunto de especificidades e autonomias, a OM tem desenvolvido esforços e trabalho de vulto, no sentido da uniformização e da introdução de ajustes corretivos em diversos procedimentos. Sendo certo que (...) muitos dos procedimentos já adotados antecipam e concretizam, em boa medida, as Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas (...)”*.
11. Salienta, ainda, que *“Quanto ao Conselho Nacional, foi aprovado e implementado (...) o Manual de Procedimentos de Contratação Pública (...)”, “(...) promovida a contratação de uma empresa de Auditoria (...) com vista à melhoria do modelo organizacional, de informação de gestão e do processo de contratação (...)”, reforçados os “(...) Recursos Humanos, com adstrição das funções e responsabilidades de cada interveniente no âmbito da gestão procedimental (...)”, “(...) implementada a boa prática no sentido de que todas as deliberações (...) em matéria de contratação pública sejam acompanhadas de parecer jurídico, que analise o procedimento e integre a documentação a apreciar (...)” e, ainda, reforçado o “(...) Departamento Informático e Sistemas de Informação (...) promovendo-se a aquisição de ferramentas e metodologias de apoio à prática profissional em matéria de contratação pública (...)”*.
12. Quanto ao Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos (CRNOM), destaca que *“(...) têm sido promovidas e ministradas diversas formações em matéria de contratação pública, aos trabalhadores afetos ao departamento de Compras.”*. E quanto ao Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos (CRCOM) que *“(...) promoveu-se a elaboração de Mapas de controlo interno dos procedimentos de contratação pública (...)”, “(...) a documentação referente a todos os procedimentos encontra-se agora devidamente organizada, quer em arquivo físico, quer em arquivo digital (...)”, reforçados os “(...) Recursos Humanos, com adstrição das funções e responsabilidades de cada interveniente no âmbito da gestão procedimental (...)” e que “(...) todas as deliberações do órgão gestor em matéria de contratação pública são acompanhadas de um parecer jurídico, que analisa o procedimento e integra a documentação a apreciar pelo Conselho.”*.
13. O Tribunal regista de forma positiva as iniciativas adotadas e acompanhará a sua execução.

⁴ Documento subscrito pelo Bastonário da OM e pelos Presidentes do CRNOM e do CRCOM. À pronúncia da OM aderiram ainda responsáveis individuais notificados do relato de auditoria, cfr. Anexo IV.

II. ENQUADRAMENTO

5. Caracterização e organização geral da Ordem dos Médicos

5.1 Regime jurídico

14. A OM é uma associação pública profissional⁵ que tem como principais atribuições a representação dos médicos e a regulação do acesso e exercício da sua profissão. A OM rege-se pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, bem como pelo EOM⁶.
15. Tal como as demais associações públicas profissionais, a OM é uma pessoa coletiva de direito público⁷, integrada na administração autónoma do Estado⁸, que goza de autonomia administrativa, dispondo de património e finanças próprios, bem como de autonomia orçamental⁹, estando sujeita a um regime de direito público¹⁰ e à tutela de legalidade idêntica à exercida pelo Governo sobre a administração autónoma territorial¹¹ e ao controlo jurisdicional, nos termos das leis do processo administrativo.
16. Às atribuições e ao exercício dos poderes públicos da OM é aplicável o CPA¹², designadamente no que respeita ao poder regulamentar¹³ e ao poder disciplinar sobre os médicos.
17. A OM é uma entidade adjudicante, nos termos do disposto na alínea h), do n.º 1, do art.º 2.º do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual¹⁴. O EOM também prevê a sujeição da Ordem ao regime do CCP, conforme o disposto na alínea b), do n.º 2, do art.º 152.º¹⁵, da Lei n.º 117/2015, de 31 de agosto¹⁶.
18. A OM está sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC¹⁷, bem como à prestação de contas ao Tribunal¹⁸.

⁵ Nos termos do art.º 2.º, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, as associações públicas profissionais são “(...) entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicas específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido.”

⁶ O EOM foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho, que revogou o anterior Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40.651, de 21 de junho de 1956, tendo sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto, e pela Lei n.º 117/2015, de 31 de agosto, que procedeu à sua republicação.

⁷ Cfr. art.ºs 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e art.ºs 1.º, n.º 3, do EOM.

⁸ As entidades da administração autónoma do Estado caracterizam-se por serem pessoas coletivas com personalidade jurídica própria distinta da pessoa coletiva Estado e que prosseguem fins públicos próprios distintos dos do Estado, estando sujeitas ao poder de tutela (legalidade ou mérito) do Estado.

⁹ Cfr. art.ºs 9.º, n.º 1, 10.º, n.º 1, e 42.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e art.ºs 4.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, e 152.º, n.º 1, do EOM.

¹⁰ Cfr. art.º 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e art.º 2.º do CPA.

¹¹ Cfr. art.º 45.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro. Nos termos do art.º 199.º, alínea d), da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, “*Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer tutela sobre esta e sobre a administração autónoma.*”. Os poderes de tutela sobre a OM são exercidos pelo membro do Governo responsável pela área da saúde (cfr. art.º 158.º do EOM), tratando-se, em regra, de tutela inspetiva de legalidade (cfr. Freitas do Amaral, em “*Curso de Direito Administrativo*”, Volume I, 4.ª Edição, 2015, Almedina, página 388).

¹² Cfr. art.º 4.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

¹³ Cfr. art.º 17.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e art.º 9.º do EOM.

¹⁴ O CCP, na versão original aprovada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, elencava as associações públicas como entidades adjudicantes na alínea f), n.º 1, do art.º 2.º. Com a republicação do CCP, levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, as associações públicas passaram a constar da alínea h) da mesma norma.

¹⁵ “(...) 2 - A Ordem está sujeita: (...) b) Ao regime do Código dos Contratos Públicos; (...)”.

¹⁶ Que procedeu à segunda alteração ao EOM, republicando em anexo o Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho.

¹⁷ Cfr. art.º 2.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, art.º 47.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e art.º 159.º do EOM.

¹⁸ Cfr. art.º 51.º, n.º 1, alínea o), da LOPTC. A OM aplica o regime da normalização contabilística para as entidades do setor não lucrativo.

19. Anualmente, a OM deve elaborar um relatório sobre a prossecução das suas atribuições e apresentá-lo à Assembleia da República e ao Governo, até 31 de março.

5.2 Organização e funcionamento

20. A nível nacional, os órgãos de competência genérica da OM são o Bastonário, o CN¹⁹, o Conselho Superior, a Assembleia de Representantes²⁰ e o Conselho Fiscal Nacional²¹. Os órgãos de competência disciplinar são os Conselhos Disciplinares Regionais e o Conselho Superior²². Existem ainda colégios, que são órgãos técnicos consultivos da Ordem²³ e conselhos nacionais que exercem funções de órgãos consultivos de competência específica²⁴ (Figura 1).
21. Ao Bastonário, eleito por sufrágio direto e universal²⁵, compete-lhe representar a OM e presidir ao CN²⁶, podendo delegar as suas competências²⁷.
22. O CN exerce poderes de direção e de gestão administrativa e financeira ao nível nacional²⁸, tendo o plenário do mesmo, entre outras, as seguintes competências²⁹:
- Contratar o revisor oficial de contas e os serviços de consultadoria, nomeadamente, jurídica, económica e ou de comunicação;
 - Elaborar e apresentar anualmente à Assembleia de Representantes os planos de atividade, orçamentos e relatórios de atividade e contas;
 - Administrar o património afeto aos órgãos nacionais;
 - Elaborar os regulamentos de âmbito nacional e submetê-los à aprovação da Assembleia de Representantes;
 - Contratar os funcionários e prestadores de serviços dos órgãos nacionais e fixar as suas remunerações;
 - Executar e fazer cumprir as deliberações aprovadas na Assembleia de Representantes;
 - Assegurar a manutenção do sítio na *Internet* nacional;
 - Coordenar as relações da Ordem com os meios de comunicação social, através da comissão permanente.
23. Não obstante o seu âmbito nacional, a prossecução das atribuições da OM é fundamentalmente assegurada pelas estruturas regionais do Norte, Centro e Sul³⁰, estruturas desconcentradas que atuam na respetiva área territorial, sendo de referir que os atos administrativos praticados pelas mesmas têm validade nacional³¹.

¹⁹ Na redação original do EOM, dada pelo Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho, o Bastonário era designado Presidente da OM e o CN era designado Conselho Nacional Executivo (cfr. art.º 17.º, n.º 1, alínea c)).

²⁰ A Assembleia de Representantes é um órgão deliberativo, a quem compete aprovar os regulamentos que lhe forem submetidos para apreciação pelo CN, aprovar os relatórios e contas e atividades, o plano de atividades e o orçamento nacional da Ordem, bem como aprovar o montante das quotas e das demais contribuições financeiras dos médicos, sob proposta do CN (cfr. art.º 49.º do EOM).

²¹ Cfr. art.º 10.º, n.º 2, alínea d), do EOM.

²² Cfr. art.º 10.º, n.º 3, do EOM.

²³ Cfr. art.º 10.º, n.º 4, do EOM.

²⁴ Cfr. art.º 10.º, n.º 5, do EOM.

²⁵ Cfr. art.º 41.º, n.º 1, do EOM.

²⁶ O CN é composto pelo Bastonário, pelos presidentes dos conselhos regionais, por um elemento designado de entre os seus membros por cada um dos conselhos regionais e por dois membros propostos pelo Bastonário e nomeados pela Assembleia de Representantes funcionando em plenário, com todos os seus membros.

²⁷ Cfr. art.º 15.º, n.º 3, da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro, e art.º 44.º, alíneas a), c) e e), do EOM.

²⁸ Cfr. art.º 15.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro.

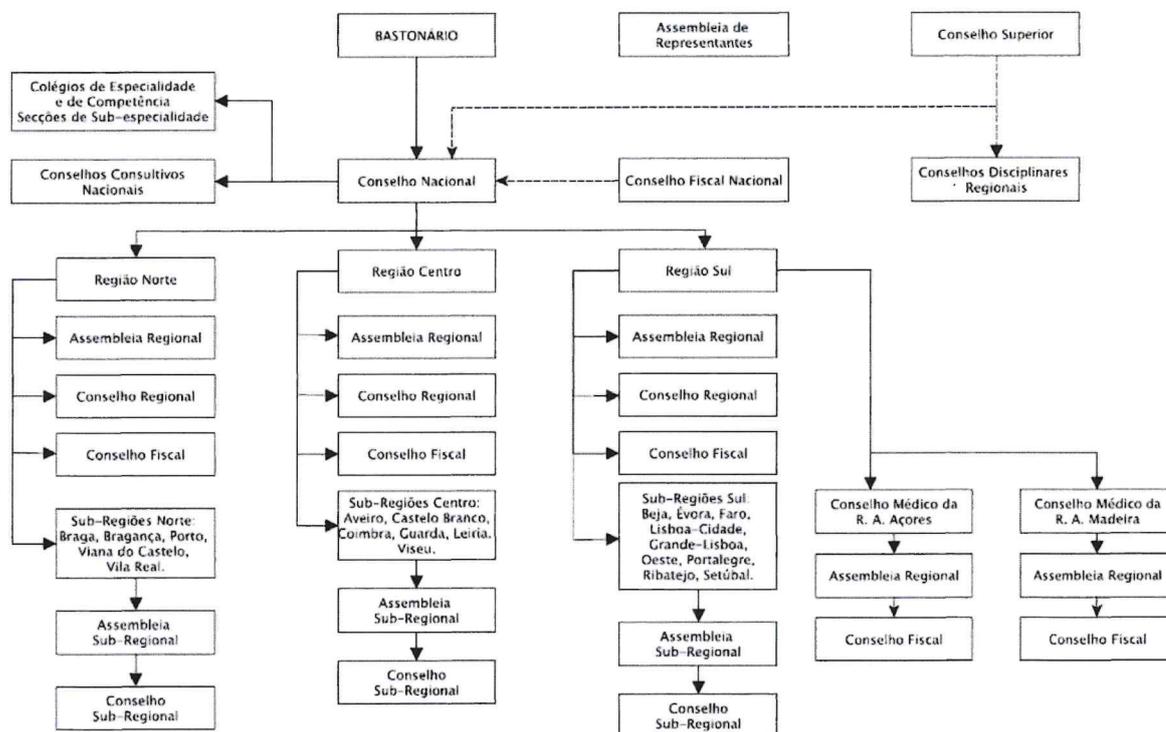
²⁹ Cfr. art.º 58.º, n.º 1, do EOM.

³⁰ Cfr. art.º 13.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro, e art.ºs 2.º, n.º 1 e n.º 4, do EOM.

³¹ Cfr. art.º 13.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro, e art.º 2.º, n.º 5, alínea a), do EOM.

24. Ao nível regional, os órgãos de competência genérica da OM são o Conselho Regional (CR), a Assembleia Regional e o Conselho Fiscal Regional³² (Figura 1).
25. O CR é o órgão executivo no âmbito da estrutura regional, com poder vinculativo no âmbito das suas competências³³, constituído por 11 membros eleitos em lista por cada uma das regiões³⁴, cujas deliberações são tomadas por maioria simples de votos de todos os seus membros, tendo o seu presidente voto de qualidade. Ao CR compete, designadamente³⁵:
- Dar execução às diretrizes e decisões emanadas pelos órgãos nacionais;
 - Dirigir e coordenar a atividade da Ordem a nível regional;
 - Elaborar e apresentar anualmente à Assembleia Regional o relatório de atividades e contas, o plano de atividades e os orçamentos regionais;
 - Administrar os bens e gerir os fundos da Ordem, a nível regional;
 - Cobrar as quotas dos membros inscritos na região respetiva;
 - Contratar, por período não superior ao seu mandato, serviços de consultadoria, nomeadamente, jurídica, económica e de comunicação³⁶.

Figura 1 – Organograma da Ordem dos Médicos



Fonte: Ordem dos Médicos.

26. A eleição dos membros dos órgãos da OM é realizada de acordo com o regulamento eleitoral³⁷ e o mandato dos órgãos eleitos é de 3 anos, não podendo ser efetuados mais de dois mandatos consecutivos no mesmo cargo ou no mesmo órgão.

³² Cfr. art.º 15.º, n.º 11, da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro, e art.º 10.º, n.º 2, alínea c), do EOM.

³³ Cfr. Art.º 38.º, n.º 2, do EOM.

³⁴ Cfr. Art.º 35.º, n.º 1, do EOM.

³⁵ Cfr. Art.º 38.º, n.º 1, do EOM.

³⁶ Cfr. Art.º 38.º, n.º 1, alínea o), do EOM.

³⁷ Regulamento n.º 663/2016, de 14 de julho, com as alterações subsequentes.

27. A OM tem um orçamento nacional que integra os orçamentos regionais e locais³⁸. São receitas da OM as quotas dos seus membros³⁹, as taxas cobradas pela prestação de serviços, os rendimentos do seu património imobiliário⁴⁰, o produto de heranças, legados, doações e publicações, bem como outras receitas previstas na lei e regulamentos. Constituem despesas da OM as que resultam de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas.
28. O EOM prevê a existência de serviços operacionais e técnicos de suporte à prossecução das atribuições da Ordem, sem prejuízo da possibilidade de externalização de tarefas⁴¹.

³⁸ Cfr. art.ºs 153.º, n.º 2, e 154.º, n.º 2, do EOM.

³⁹ As quotas são cobradas por cada uma das regiões.

⁴⁰ O património da Ordem é gerido e administrado a nível nacional e regional, consoante a afetação do respetivo uso, e os atos de alienação, oneração e aquisição de bens imóveis dependem da aprovação pela Assembleia de Representantes, por uma maioria de três quartos dos membros efetivos (cfr. art.º 156.º A, n.º 1 e n.º 2, do EOM).

⁴¹ Cfr. art.º 44.º, n.º 1, da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro, e art.º 157.º, n.º 1, do EOM.

III. OBSERVAÇÕES

6. Conselho Nacional

6.1 Dos Factos

29. Entre os anos de 2018 e 2020, o CN celebrou três contratos de aquisição de serviços de assessoria e aconselhamento jurídico com a sociedade _____, na sequência de procedimentos por ajuste direto, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP.
- 1.º contrato
30. Em reunião de 21 de dezembro de 2017, o CN autorizou a contratação de “(...) *serviços de assessoria e aconselhamento jurídico (...)*” para o Bastonário e CN, através de procedimento de ajuste direto, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP, considerando a “(...) *amplitude e variedade dos serviços em causa, que tornam impossível a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para definir os atributos qualitativos necessários à fixação de um critério de adjudicação nos termos do art.º 74.º do Código dos Contratos Públicos (...)*”⁴².
31. Nessa mesma reunião foi deliberado convidar a sociedade _____, a apresentar proposta para a prestação dos serviços de assessoria e aconselhamento jurídico, aprovar as peças do procedimento (convite e caderno de encargos) e fixar o valor máximo do contrato a celebrar (30.000,00 €).
32. Não existe evidência no processo de aquisição do envio do convite, da proposta apresentada pelo prestador de serviços, da deliberação do CN sobre a adjudicação dos serviços, da notificação da adjudicação e da apresentação dos documentos de habilitação.
33. Não obstante, em 2 de janeiro de 2018, foi assinado um contrato de prestação de serviços com a referida sociedade de Advogados, nos termos do qual (cláusula 1.ª) o CN contrata serviços “(...) *de assessoria jurídica, elaboração de pareceres e acompanhamento de despacho do Bastonário, do Conselho Nacional e da Assembleia dos Representantes, articulando com os serviços administrativos e jurídicos da Ordem dos Médicos.*”. Como contrapartida dos serviços prestados, o contrato prevê o pagamento mensal de 2.500,00 €, (cláusula 4ª), durante o período do “(...) *exercício do mandato por parte do atual Bastonário (...)*” (cláusula 5ª, n.º 2)⁴³.
34. O contrato não foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet* (Portal Base)⁴⁴.
35. O contrato teve início a 2 de janeiro de 2018 e vigorou até 31 de dezembro de 2018.
36. Os pagamentos efetuados à sociedade de Advogados pelos serviços prestados ao abrigo do referido contrato totalizaram 36.900,00 €⁴⁵.

⁴² Fonte: ata do CN da OM, de 21 de dezembro de 2017.

⁴³ O período do mandato do Bastonário à data era o triénio 2017-2019.

⁴⁴ O portal centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo assim o seu acompanhamento e monitorização.

⁴⁵ Inclui Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

▪ **2.º contrato**

37. Em reunião de 9 de maio de 2019, o CN autorizou a contratação de “(...) *serviços jurídicos (...)*”, mais uma vez por ajuste direto, ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP⁴⁶ e aprovou as peças do procedimento (convite e caderno de encargos).
38. Nessa mesma reunião foi deliberado convidar a mesma sociedade de _____, a apresentar proposta para a prestação dos serviços.
39. Em 29 de maio de 2019 a referida sociedade de Advogados apresentou a sua proposta para a apresentação dos serviços.
40. Em reunião do CN de 2 de julho de 2019, foi deliberado adjudicar a prestação dos serviços à referida sociedade de Advogados, pelo valor de 30.000,00 € e aprovar a minuta do contrato.
41. O contrato foi assinado a 22 de julho de 2019.
42. De acordo com o definido no objeto do contrato (cláusula 1.ª), os serviços de assessoria e aconselhamento jurídico, incluem a “(...) *elaboração de pareceres e acompanhamento de despacho do Bastonário, do Conselho Nacional e da Assembleia de Representantes (...)*”.
43. Com um prazo de vigência de doze meses e a possibilidade de renovação até 36 meses (cláusula 3.ª, n.º 1), o contrato prevê a retroatividade do início da prestação dos serviços a 1 de janeiro de 2019, ou seja, em data anterior à deliberação de contratar (9 de maio), de adjudicar (2 de julho) e da celebração do contrato (22 de julho).
44. Tal como no contrato anterior, celebrado em 2 de janeiro de 2018, com a mesma sociedade de Advogados, o valor da prestação mensal é de 2.500,00€ (cláusula 5.ª), o que perfaz o valor anual de 30.000,00 €.
45. O contrato foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet* em 24 de julho de 2019.
46. O contrato vigorou até 31 de dezembro de 2019.
47. Os pagamentos efetuados à sociedade de Advogados pelos serviços prestados ao abrigo do contrato totalizaram 36.900,00 €⁴⁷. O pagamento referente aos meses de janeiro a julho, num total de 21.525,00 €⁴⁸ foi realizado a 23 de agosto de 2019, isto é, após a publicitação do contrato no portal dos contratos públicos na *Internet*.

▪ **3.º contrato**

48. Em reunião do CN de 20 de maio de 2020, considerando que “(...) *se mantém a necessidade de contratação de serviços de assessoria e aconselhamento jurídico para o Bastonário e Conselho Nacional da Ordem dos Médicos (...)*” e que a “(...) *amplitude e variedade dos serviços em causa, que tornam impossível a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para definir os atributos qualitativos necessários à fixação de um critério de adjudicação nos termos do art.º 74.º do Código dos Contratos Públicos (...)*”, foi deliberado autorizar a realização de um procedimento de ajuste direto, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º, do CCP, para a contratação daqueles serviços.

⁴⁶ Fonte: ata do CN da OM, de 9 de maio de 2019.

⁴⁷ Inclui IVA.

⁴⁸ Inclui IVA.

49. Nessa mesma reunião foi deliberado convidar a mesma sociedade de Advogados que vinha assegurando a assessoria ao Bastonário e ao CN, a apresentar proposta para a prestação dos serviços, pelo valor máximo de 108.000,00 € (3.000,00 €/mês) e aprovadas as peças do procedimento constituídas por convite e caderno de encargos.
50. De acordo com o art.º 2.º do caderno de encargos, a prestação de serviços “(...) terá a duração inicial de 12 meses, sendo admitida a sua renovação, fixando-se o prazo máximo de vigência do contrato em 36 meses.”.
51. Em 30 de junho de 2020, a sociedade de Advogados apresentou a sua proposta para a prestação dos serviços.
52. Não existe evidência da deliberação do CN sobre a adjudicação dos serviços.
53. O contrato foi celebrado em 12 de julho de 2020, pelo prazo de 12 meses, admitindo a renovação até 36 meses (cláusula 3.ª, n.º 1).
54. Contrariamente ao que consta dos considerandos do contrato celebrado, não existe evidência de aprovação da minuta do contrato pelo CN em 7 de julho de 2020⁴⁹, nem em reuniões posteriores.
55. De acordo com a cláusula 3.ª do contrato, o início da prestação de serviços tem efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2020.
56. O contrato foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet* em 23 de julho de 2020.
57. O contrato vigorou por 24 meses, tendo o seu termo ocorrido a 31 de dezembro de 2021.
58. Os pagamentos efetuados à sociedade de Advogados pelos serviços prestados ao abrigo do referido contrato totalizaram 88.560,00 €⁵⁰.

6.2 Do Direito

59. Assente a matéria de facto, cumpre apreciar a legalidade:
 - i. do recurso ao ajuste direto com fundamento no critério material, ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP, nos três contratos;
60. A escolha do procedimento para a aquisição de serviços por ajuste direto com base em critérios materiais⁵¹, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP, tem de ser fundamentada e demonstrada, em termos de afastar, em concreto e não em abstrato, a viabilidade de uma solução concorrencial.
61. Com efeito, tal como se assinala no Acórdão n.º 39/2010 - 03. Nov.2010 - 1ª S/SS, deste Tribunal, “*O respeito pelo princípio da concorrência e seus corolários subjaz a qualquer atividade de contratação*”

⁴⁹ Não existe evidência do CN ter sequer reunido nessa data.

⁵⁰ Inclui IVA. Em 12 de agosto de 2020, por efeitos da retroatividade prevista no contrato (cláusula 3.ª, n.º 2), foi feito um pagamento de 18.000,00€ (acrescido de IVA), correspondente aos meses de janeiro a junho de 2020.

⁵¹ A escolha do procedimento em função de critérios materiais, independentemente do valor contratual, encontra-se regulada no capítulo III do CCP, prevendo-se a possibilidade de escolha do ajuste direto na formação de contratos de aquisição de serviços quando a natureza das respetivas prestações não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no art.º 74.º, e desde que a definição quantitativa dos atributos das propostas, no âmbito de outros tipos de procedimento, seja desadequada a essa fixação tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida.

pública por força de imperativos comunitários, por direta decorrência de normas constitucionais, por previsão da lei aplicável à contratação e por imposição da legislação financeira e dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão. 6. Assim, para a formação de contratos públicos devem ser usados procedimentos que promovam o mais amplo acesso à contratação dos operadores económicos nela interessados. 7. A contratação de serviços por ajuste direto, tal como descrito no art.º 112.º do Código dos Contratos Públicos, constitui um procedimento fechado, que não integra qualquer nível de concorrência, pelo que só deve aceitar-se a sua utilização quando se mostre inviável qualquer outra solução procedimental que melhor salvaguarde a concorrência. 8. A utilização de ajuste direto para aquisições de serviços intelectuais, e eventualmente jurídicos, de elevado valor, tem de estar inequivocamente justificada, fundamentada e demonstrada, em termos de afastar, em concreto e não em abstrato, a viabilidade de qualquer outra solução concorrencial.”

62. Ora, tal não aconteceu nos suprarreferidos processos de aquisição, mostrando-se violada a referida disposição legal.
63. Note-se, ainda, que no caso em apreciação seria possível a elaboração de especificações suficientemente precisas na definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas⁵², designadamente por referência à especificidade da experiência profissional necessária à prestação dos serviços em causa.
64. Em contraditório, a OM refere que *“(…) deverá o Tribunal (…) atentar (…) na existência de entendimentos diversos, nomeadamente por parte de Doutrina, considerada qualificada pela comunidade jurídica, sobre a matéria (…), e que se inclina no sentido de privilegiar a confiança que tem necessariamente de existir entre o prestador e o beneficiário dos serviços jurídicos (…)”*. E que *“(…) a assessoria jurídica em causa (…)”* assumia *“(…) características únicas, atenta a especialização da advogada então afeta à prestação do serviço na área do Direito Médico, especialmente necessário à Ordem dos Médicos e aos seus associados (…)”*.
65. Sobre a relação de confiança recíproca entre advogado e beneficiário dos serviços jurídicos, note-se que, tal como se refere na Sentença n.º 1/2005- 3.ª Secção – Plenário, do TdC, *“(…) no que se refere à contratação pública, em que está em causa a prossecução do interesse público, essa relação de confiança tem de ser aferida por critérios objetivos, designadamente por parâmetros curriculares, referenciados a matérias trabalhadas, respetiva extensão e resultados, como se prevê para o concurso limitado por prévia qualificação – artigo 165.º do CCP. Acresce que eleger a relação de confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços como fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto⁵³ significaria postergar “in limine” princípios estruturantes da contratação pública, como os da concorrência, transparência, imparcialidade, prossecução do interesse público (no qual se deverão incluir os da economia e eficiência), sem fundamento material bastante, por estarmos perante um contrato público e não de direito privado – vide artigo 1.º, n.º 4 do CCP, artigos 1.º, 2.º, a), 2.º, da Diretiva 2004/18/CE.”*
- ii. da atribuição de efeitos retroativos aos contratos celebrados em 22 de julho 2019 e em 12 de julho de 2020;
66. Quanto à atribuição de efeitos retroativos prevista nos contratos celebrados em 22 de julho 2019 e em 12 de julho de 2020 (cláusula 3.ª, n.º 2), nota-se que a regra geral em direito é a de que os atos e

⁵² Vide, a este propósito, a Sentença n.º 16/2021 - 3ª Secção, onde se refere que *“A invocação do fundamento da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP, para o recurso ao ajuste direto, não tem efetivo fundamento no caso de prestação de serviços de consultoria jurídica porquanto é possível, em relação aos mesmos, a elaboração de especificações suficientemente precisas - seja por referência à experiência profissional específica e concreta, na prestação dos serviços em causa, ao número de pessoas a prestar tais serviços, ao valor hora, etc. - para a definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas.”*

⁵³ É esta a posição assumida por João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez, in artigo publicado em *“Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia”*, Vol. II, págs. 373 a 413, com o título *“A Contratação Pública de Serviços de Assessoria Jurídica”*.

contratos devem dispor para o futuro, admitindo-se a retroatividade em casos excepcionais quando razões de interesse público o justifiquem e, cumulativamente, a mesma não seja proibida por lei, se mostre salvaguardada a não lesão de direitos legalmente protegidos de terceiros, e, finalmente, a mesma não contribua para impedir, restringir ou falsear a concorrência no domínio da formação do contrato, tal como dispõe o n.º 2, do art.º 287.º do CCP. No entanto, nas atas das reuniões do CN de 9 de maio de 2019 e de 20 de maio de 2020, onde se decidiu contratar serviços jurídicos, nada se refere quanto às razões de interesse público existentes a essa data que justificavam a atribuição de efeitos retroativos aos contratos a celebrar, não bastando, para o efeito, a invocação da norma legal.

67. A propósito da atribuição de efeitos retroativos em data anterior à da adjudicação e, mesmo, à da abertura do procedimento, veja-se o Acórdão n.º 8/2015, de 30 de junho – 1.ª S/SS, deste Tribunal, onde se refere que *“A retroatividade verificada, com referência a uma data anterior à da adjudicação está proibida por lei, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação, e consubstancia uma restrição da concorrência garantida pelo disposto no CCP.”*
68. A retroatividade atribuída aos contratos celebrados em 22 de julho 2019 e em 12 de julho de 2020, impactou ainda com a sua publicitação no portal dos contratos públicos na *Internet*, porquanto a produção dos efeitos materiais (prestação efetiva dos serviços jurídicos) reporta a 1 de janeiro de cada ano, mas a publicitação só foi realizada em 23 e 24 de julho de 2019 e de 2020, respetivamente.
69. Quanto à *“(…) atribuição de efeitos retroativos aos contratos, sem que se tenha sido fundamentado em razões de interesse público (...)”*, em contraditório, a OM refere que *“(…) esse comportamento pretendeu retratar a realidade do sucedido, isto é, que efetivamente os serviços foram prestados, sendo que as demoras e delongas verificadas na formalização da contratação conduziram a que, durante vários meses, estes fossem prestados sem que a Ordem os remunerasse.”*. Refere, ainda, que *“(…) as faturas emitidas pela sociedade de advogados apenas foram emitidas em datas posteriores à da assinatura dos contratos, sendo que os pagamentos (...) apenas foram autorizados e efetuados após a assinatura dos mesmos (...)”* e que *“(…) a falha cometida apenas releva para efeitos formais, não tendo conduzido a que não tenha sido efetivamente assegurado o interesse público (...)”*.
70. Estas alegações não procedem, uma vez que não alteram os factos relatados nem o respetivo enquadramento legal.
- iii. da falta de elementos na formação de contratos, designadamente os preceituados nos art.ºs 56.º, 57.º, 73.º, 77.º, 81.º e no n.º 4 do 115.º do CCP;
71. As evidências recolhidas e analisadas evidenciam falhas na instrução dos processos e a violação da aplicação do regime jurídico do CCP na tramitação dos procedimentos que antecederam o 1.º e o 3.º contrato. Especificamente, o CN não providenciou pelo cumprimento do previsto nos art.ºs 56.º (proposta), 57.º (documentos da proposta), 73.º (ato de adjudicação), 77.º (notificação da adjudicação), 81.º (documentos de habilitação) e, ainda, do n.º 4 do 115.º (envio do convite), todos do CCP, no 1.º contrato e do ato de adjudicação no 3.º contrato.
72. Em contraditório, a OM refere que os procedimentos de aquisição relativos aos 2.º e 3.º contratos foram tramitados *“(…) com recurso à plataforma de contratação pública Acingov (plataforma utilizada pela OM), na qual constam todas as evidências documentais da respetiva tramitação incluindo o envio do convite a contratar, a notificação da adjudicação e a notificação para apresentação dos documentos de habilitação, assim como comprovativos da apresentação desses documentos (...)”*, juntando para o efeito documentação probatória adicional.
73. Em aditamento à pronúncia da OM, o anterior Bastonário da OM e a anterior Secretária do CN referem ainda que *“(…) a falta de evidência de prova documental quanto aos procedimentos prévios à celebração/outorga do contrato de 02 de janeiro de 2018 (...) apenas poderá resultar de lapso dos*

serviços (...) atento o facto de, à data, não se encontrar implementado um sistema de gestão documental desmaterializado (...).”.

74. Relativamente ao alegado, importa salientar que na fase de execução da auditoria foi solicitado a disponibilização de toda a documentação relativa aos processos de aquisição em apreço. Porém, só em fase de contraditório, a OM veio juntar um conjunto de novos elementos, extraídos da plataforma informática *Acingov*, que não tinham sido disponibilizados à equipa de auditoria ou referidos pelos responsáveis na fase de trabalho de campo. Não obstante isso, os novos elementos apresentados foram analisados e motivaram ajustamentos no texto a que respeitam (Pontos 6.1, 6.2 e 6.3)⁵⁴.
- iv. da falta de publicitação no portal dos contratos públicos na *Internet* do contrato celebrado em 2 de janeiro de 2018.
75. A publicitação dos contratos, sobretudo associada ao princípio da transparência da atividade administrativa, é condição de eficácia do contrato. Com efeito nos termos do n.º 1 do art.º 287.º do CCP, *“A plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação, de visto, de publicidade, ou de outros atos integrativos de eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de ato administrativo que o mesmo eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objeto passível de ato administrativo.”*. Assim, não é possível executar os contratos, nem efetuar quaisquer pagamentos ao seu abrigo, antes da sua publicitação.
76. Note-se que o art.º 465.º do CCP manda publicitar no portal dos contratos públicos *“(…) a informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos (...)”* e, de acordo com o disposto no art.º 127.º do CCP, *“A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos (...)”* e que a *“(…) publicitação (...) é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”*
77. No entanto, o contrato celebrado em 2 de janeiro de 2018 não foi publicitado e os contratos celebrados em 22 de julho 2019 e em 12 de julho de 2020 produziram efeitos materiais antes da sua publicitação.

6.3 Eventuais infrações financeiras

78. A violação de normas legais de contratação pública (cfr. Quadro 1) consubstancia a prática da infração financeira prevista na alínea I), do n.º 1, do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), punível com multa, aplicável aos responsáveis do CN da OM indiciados, a quem foi notificado o relato da auditoria.
79. O efeito da prescrição previsto no n.º 1, do art.º 70.º da LOPTC, da eventual infração financeira, não é aplicável, designadamente no caso do contrato celebrado em janeiro de 2018, atendendo ao regime excecional de suspensão dos prazos de prescrição e caducidade estabelecido no art.º 6.º-B, n.ºs 3 e 4 e art.º 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com as alterações subsequentes⁵⁵.

⁵⁴ Os novos elementos juntos ao processo suprem parte dos elementos considerados em falta na formação dos contratos identificados no relato de auditoria submetido a contraditório.

⁵⁵ Sobre a suspensão do prazo de prescrição previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, o Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 17/2022 – 3 Secção, I/PL, entendeu que *“(…) são de considerar um acréscimo aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os preveem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC.”*, referindo que *“A aplicação de tal regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição a processos pendentes, relativos a factos cometidos antes do início da respetiva vigência, não é inconstitucional, pois não exprime qualquer excesso, arbítrio ou abuso por parte do Estado contra o qual faça sentido invocar as garantias inerentes à proibição da retroatividade in pejus.”*

Quadro 1 – Conselho Nacional - normas da contratação pública violadas

Contrato	Factualidade	Normas legais violadas
1.º contrato 02.01.2018	a. Recurso ao ajuste direto sem se encontrarem reunidos os requisitos legalmente exigidos b. Inexistência de elementos na formação do contrato c. Falta de publicitação do contrato no portal da Internet dos contratos públicos	a. Art.º 27.º, n.º 1, al. b), do CCP b. Art.ºs 56.º, 57.º, 73.º, 77.º e 81.º e 115.º, n.º 4, do CCP c. Art.ºs 127.º, n.ºs 1 e 3, 287.º, n.º 1 e 465.º, do CCP
2.º contrato 22.07.2019	a. Recurso ao ajuste direto sem se encontrarem reunidos os requisitos legalmente exigidos b. Atribuição de efeitos retroativos ao contrato sem estar fundamentado o interesse público c. Produção de efeitos antes da publicitação no portal da Internet dos contratos públicos	a. Art.º 27.º, n.º 1, al. b), do CCP b. Art.º 287.º, n.º 2, do CCP c. Art.ºs 127.º, n.ºs 1 e 3 e 287.º, n.º 1, do CCP
3.º contrato 12.07.2020	a. Recurso ao ajuste direto sem se encontrarem reunidos os requisitos legalmente exigidos b. Inexistência de elementos na formação do contrato c. Atribuição de efeitos retroativos ao contrato sem estar fundamentado o interesse público d. Produção de efeitos antes da publicitação no portal da Internet dos contratos públicos	a. Art.º 27.º, n.º 1, al. b), do CCP b. Art.ºs 73.º, do CCP c. Art.º 287.º, n.º 2, do CCP d. Art.ºs 127.º, n.ºs 1 e 3 e 287.º, n.º 1, do CCP

Fonte: elaboração própria.

80. Em contraditório, a OM salienta que os “(...) responsáveis individuais (...) são Médicos que (...) para o exercício das funções de gestão na Ordem dos Médicos estão assessorados por diversos serviços (...)” e que “(...) a ocorrência das imputadas infrações financeiras apenas terá derivado de falhas organizativas dos serviços, as quais têm vindo, progressivamente, a ser corrigidas e o funcionamento da OM, como um todo, melhorado (...)”. Na sequência, a OM requer a relevação da responsabilidade, a dispensa de multa ou a atenuação especial da multa.
81. Sobre a relevação da responsabilidade, nota-se que as circunstâncias fáticas evidenciam que a conduta dos responsáveis pode ser qualificada de negligente. Não se tendo conhecimento de que a OM tenha sido objeto de recomendação do TdC ou de órgão de controlo interno para correção das irregularidades dos procedimentos adotados e de censura aos responsáveis indiciados pela sua prática, consideram-se preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, para relevação da responsabilidade financeira⁵⁶.

7. Conselho Regional do Norte

7.1 Dos Factos

82. Em reunião de 14 de abril de 2011, o CRNOM aprovou a celebração de um contrato de avença com a sociedade de Advogados
83. Não existe evidência da aplicação do CCP para a formação do contrato.
84. A OM informou que o CRNOM “(...) entende que a aplicação do Código dos Contratos Públicos à Ordem dos Médicos apenas entrou em vigor a 1 de outubro de 2015, com a publicação do novo

⁵⁶ A 2ª Secção do TdC pode relevar a responsabilidade por “(...) infração financeira apenas passível de multa quando: a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado; c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.”, cfr. alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65 da LOPTC.

Estatuto da Ordem dos Médicos – cfr- Lei n.º 117/2015, de 31 de agosto, designadamente a alínea b) do n.º 2 do artigo 152.º. Refere, ainda, que “(...) por essa razão, não houve, no sentido do CCP, decisões de contratar, de escolha do tipo de procedimento e de adjudicação.”⁵⁷.

85. O contrato foi assinado a 19 de abril de 2011.
86. O contrato⁵⁸ tem por objeto a aquisição de serviços de “(...) consultadoria em matéria de Direito Médico, Direito do Trabalho, Direito Administrativo, Direito Comercial e dos Contratos, e toda a assistência jurídica resultante das necessidades de serviço (...)” da Secção Regional do Norte da Ordem dos Médicos (SRNOM), bem como a “(...) a prestação de serviço de atendimento semanal (...) às 4^{as} feiras entre as 14h30 e as 17h00 e às 6^{as} feiras, entre as 14h30 e as 17h00 (...)”, e, ainda, “(...) serviços de assessoria, semanal, ao despacho do Conselho Regional do Norte (...)” (cláusulas 1.^a e 3.^a).
87. O valor da remuneração mensal da avença é de 4.800,00 € (cláusula 5.^a).
88. Com um prazo de vigência de três anos e efeitos retroativos a 1 de março de 2011 (cláusula 7.^a), o contrato não prevê qualquer prorrogação desse prazo.
89. O contrato cessou, por caducidade, no final de fevereiro de 2014.
90. Após a cessação do contrato, não existe evidência da realização de um procedimento para a contratação de serviços de consultadoria jurídica. Também não foi celebrado nenhum outro contrato, com o mesmo objeto, com . Porém, esta sociedade de advogados continuou, ininterruptamente, desde março de 2014 e pelo menos até final de abril de 2023⁵⁹, a prestar serviços à SRNOM, nos mesmos termos do contrato celebrado em 19 de abril de 2011.
91. Os Serviços da SRNOM justificaram a continuidade da consultadoria jurídica prestada pela referida sociedade de advogados sem precedência de procedimento de contratação pública, pela prorrogação tácita do contrato celebrado a 19 de abril de 2011, tendo sido apresentado um parecer jurídico, produzido pela Advogada que assegura os serviços de consultadoria jurídica contratados pelo CRNOM, datado de 17 de dezembro de 2018, de acordo com o qual “(...) o regime instituído pelo Código dos Contratos Públicos apenas se aplica aos contratos cujos procedimento de contratação se tenham iniciado após 30 de setembro de 2015 (data da entrada em vigor da nova redação do Estatuto da Ordem dos Médicos), sendo que, para os contratos que se mantenham nos seus termos essenciais, e que são objeto de prorrogações (expressas ou tácitas) do seu prazo de duração e cujo procedimento de contratação ou contratação tenha tido lugar antes da entrada em vigor daquela redação se mantêm as regras anteriores, não sendo assim necessário que os mesmo sejam objeto, sempre que ocorra tal prorrogação, de serem submetidos a procedimento de contratação ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.”.

7.2 Do Direito

92. Assente a matéria de facto, cumpre apreciar as questões relativas à:

⁵⁷ Ofício do Bastonário da OM, de 30 de junho de 2022.

⁵⁸ Este contrato mantinha o objeto, praticamente, inalterado de anteriores contratos celebrados com a mesma sociedade de advogados (contratos de 1999 e de 2008). À data da abertura da auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras (11 de janeiro de 2023), encontravam-se prescritos os factos respeitantes ao contrato celebrado em 2011, bem como aos contratos anteriores, pelo que a eventual responsabilidade financeira sancionatória deles decorrente encontra-se extinta, pelo decurso do prazo de prescrição de cinco anos, nos termos da redação conjugada dos art.ºs 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC.

⁵⁹ Data de realização do trabalho de campo da auditoria. Até à referida data, os pagamentos efetuados à sociedade de Advogados pelos serviços prestados totalizavam 644.102,78 €.

- i. sujeição da OM às regras do CCP;
93. Quanto à sujeição da OM às regras do CCP até à entrada em vigor da alteração ao seu Estatuto, aprovada pela Lei n.º 117/2015, de 31 de agosto, nota-se que a OM é uma associação pública⁶⁰, e tal facto resulta do seu Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de Julho, o qual conforma esta instituição como uma pessoa coletiva pública⁶¹, do tipo associação pública, integrada na Administração Pública.
94. Ora, desde a primeira versão do CCP, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que as associações públicas se encontram entre as entidades adjudicantes⁶² e, portanto, sujeitas ao regime da contratação pública estabelecido na Parte II do referido Código.
95. Com efeito, não é necessário que a menção à aplicabilidade das regras da contratação pública venha expressa nos estatutos das ordens profissionais. Nota-se, ainda, que apesar do anterior EOM não ter uma norma correspondente à atual alínea b), do n.º 2, do art.º 152.º, a verdade é que essa previsão também já se encontrava na lei que regulamenta o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro). Portanto, não era admissível a preterição absoluta de procedimento para a formação de contrato.
96. Em contraditório, a OM refere que *“(...) não obstante o CCP elencar, de entre as entidades adjudicantes, as associações públicas, a questão de saber se se devia aplicar esta legislação às ordens profissionais foi, desde o primeiro momento, polémica e não isenta de dúvidas atento o conceito de organismo de direito público que a Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, tinha por base, e que subtraía do seu âmbito de aplicação subjetivo aquelas entidades que, à semelhança da Ordem dos Médicos, não eram maioritariamente financiadas por outras entidades adjudicantes (...)”*. Saliente-se ainda que, com vista à clarificação do conceito de “organismo de direito público” a que o ponto 9 do n.º 2 do artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE fazia alusão, aí era determinado que *“... listas não exaustivas dos organismos e categorias de organismos de direito público que satisfazem os critérios referidos nas alíneas a), b) e c) do segundo parágrafo constam do anexo III. Os Estados-Membros notificarão periodicamente a Comissão das alterações introduzidas nas suas listas”*. Ora, no que concerne aos organismos de direito público identificados pelo Estado Português, e apesar de não se olvidar o carácter não exaustivo da listagem, não deixa de ser paradigmático o facto de não ter sido elencada qualquer ordem profissional (...). Em 2009, o Anexo III foi alterado (...) no contexto da publicação do CCP, sendo de salientar que continuou a não ser feita qualquer referência às ordens profissionais.”
97. Refere, ainda, que *“(...) só com a alteração do Estatuto da OM (...) com a publicação da Lei n.º 117/2015, de 31.08, (...) é que se tornou inequívoca a aplicação do CCP à Ordem dos Médicos. Saliente-se que essa aplicação não decorreu automaticamente da aplicação da Lei n.º 2/2013 (...) pois apesar*

⁶⁰ Na revisão do EOM introduzida pela Lei n.º 117/2015, de 31 de agosto, passou a constar a menção, no n.º 1 do art.º 1º de que *“A Ordem dos Médicos, adiante abreviadamente designada por Ordem, é a associação pública profissional representativa dos que (...) exercem a profissão de médico.”* A Jurisprudência de que *“A Ordem dos Médicos é uma associação pública, integra-se na Administração Autónoma e pertence, atento o estatúdo no art.º 267.º n.ºs 1 e 4, da Constituição da República Portuguesa, à Administração Pública em sentido orgânico ou formal, sendo, portanto, uma entidade pública (...)”*, era já mencionada, em 2014, no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 19/06/2014, Processo n.º 11167/14, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/B3D1C9EC9039626880257D020047E8EC>.

⁶¹ Segundo Freitas do Amaral, as pessoas coletivas públicas são *“(...) pessoas coletivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos.”* Para o autor, as pessoas coletivas públicas são o Estado, os institutos públicos, as empresas públicas, as associações públicas, as entidades administrativas independentes, as autarquias locais e as regiões autónomas, enumerando os aspetos que caracterizam o seu regime, designadamente a sujeição ao regime da contratação pública e dos contratos administrativos. (Vide Freitas do Amaral, em “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, páginas 615 a 623).

⁶² O CCP, na versão original aprovada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, elencava as associações públicas como entidades adjudicantes na alínea f), n.º 1, do art.º 2.º. Com a republicação do CCP, levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, as associações públicas passaram a constar da alínea h) da mesma norma.

deste diploma (...) ter determinado (...) que “o regime previsto na presente lei aplica-se às associações públicas profissionais já criadas” (...) ficou na dependência do Governo a submissão à Assembleia da República dos projetos que cada ordem profissional apresentasse para que esta pudesse aprovar/adaptar os respetivos estatutos. Em face da circunstância de a demora na aprovação da nova redação do Estatuto da Ordem dos Médicos (...) alguns órgãos desta Ordem (...) consideraram não estar a mesma obrigada à aplicação imediata do artigo 42.º da Lei 2/2013 que determinava que as associações públicas profissionais estão sujeitas (...) ao Regime do Código dos Contratos Públicos (...).”

98. Conforme mencionado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, esta lei procedeu à transposição das Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, as quais, em vigor na ordem jurídica nacional, são de aplicação obrigatória para o leque de entidades sujeitas à sua aplicação, o que inclui as associações públicas. Note-se que o CCP elencava as associações públicas como entidades adjudicantes na alínea f), do n.º 1, do art.º 2.º, sendo que os organismos de direito público⁶³ só surgem no n.º 2 do mesmo artigo por forma a alargar o âmbito de aplicação do CCP para além das entidades incluídas no n.º 1.

99. A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, reitera a sujeição das associações públicas⁶⁴, enquanto entidades adjudicantes, à aplicação do CCP. Portanto, ainda que *iure condito* não existisse na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, uma norma que contemplasse enquadramento análogo, os processos aquisitivos celebrados pela OM estavam sujeitos às regras da contratação pública, nos termos definidos pelo CCP, *maxime* em prol dos princípios da legalidade e da transparência que constituem princípios nucleares da contratação pública.

ii. execução continuada da prestação dos serviços jurídicos em 2014 e anos seguintes.

100. Quanto à continuidade da prestação de serviços jurídicos sem aplicação das regras da contratação pública, a partir de março de 2014, fundamentada numa prorrogação tácita do contrato celebrado em 19 de abril de 2011, ao abrigo do disposto n.º 2, do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com a epígrafe “Aplicação no Tempo” – Capítulo IV – Disposições Finais do CCP, note-se que, neste preceito legal, o legislador demarcou a aplicação das regras constantes do CCP “(...) aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a data da sua entrada em vigor (...)”, não se aplicando “(...) a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituem o objeto de contratos públicos cujo procedimento tenha sido iniciado previamente à data de entrada em vigor daquele.”

101. A supracitada disposição não é aplicável ao caso em apreço, porquanto, por um lado, o CCP era aplicável à OM em 2011 e, por outro lado, a referida norma restringe a prorrogação a contratos em execução. Ora, o contrato celebrado em 19 de abril de 2011 com a sociedade de Advogados , cessou os seus efeitos no final de fevereiro de 2014.

⁶³ Os organismos de direito público, cujo conceito foi transposto do direito comunitário, foram incluídos no artigo 2.º, n.º 2, do CCP, alargando o elenco de entidades adjudicantes para além das entidades do sector público administrativo tradicional, previstas no artigo 2.º, n.º 1, do CCP, onde estão inseridas as associações públicas. Ou seja, a introdução do conceito de organismo de direito público tem como objetivo a extensão do âmbito de aplicação subjetiva do CCP, procurando-se assegurar que as entidades que prosseguem fins de interesse público e não se inserem no setor público administrativo fiquem, também, submetidas ao regime da contratação pública (Vide João Caupers, em “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º 64, Âmbito de aplicação subjetiva do Código dos Contratos Públicos, páginas 9 a 14, julho/agosto de 2007).

⁶⁴ Veja-se o Parecer n.º 7/2007 da Procuradoria-Geral da República, de 26 de outubro, publicado na 2ª Série do Diário da República de 12 de novembro de 2007, onde se refere que “A Ordem dos Médicos é uma pessoa coletiva pública, do tipo associação pública, integrada na Administração Pública e, portanto, sujeita a todos os princípios e normas que a esta se aplicam, nomeadamente o princípio da legalidade.”

102. Refira-se, ainda, que o acionamento da prorrogação do prazo de vigência de um contrato está, em regra, condicionado à respetiva previsão no contrato e nas peças do seu procedimento⁶⁵. Logo, para ser admitida a prorrogação de prazo de um contrato a mesma tem de estar prevista na sua versão inicial, o que não aconteceu no caso em análise. Assim, a figura da prorrogação tácita do contrato não se enquadra no caso em apreço e, como tal, não legitima a sucessividade da prestação dos serviços jurídicos pela sociedade de Advogados . Acresce que o n.º 1, do art.º 440.º do CCP⁶⁶ estabelece, como regra, que o prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos.
103. Face ao exposto, faz-se notar a ausência de suporte legal para a prorrogação do prazo de vigência do contrato celebrado em 19 de abril de 2011, por a previsibilidade de renovação não estar prevista, nem expressa nem tacitamente, no seu clausulado, tendo este contrato caducado pelo decurso do prazo de vigência (três anos), em 2014.
104. Competindo ao CRNOM, nos termos do disposto na alínea o), do n.º 1, do art.º 38.º do EOM, deliberar sobre a aquisição de serviços de consultadoria jurídica, a verdade é que não se obteve evidência de ter sido submetida a este órgão, nem em 2014 nem nos anos seguintes, alguma proposta de aquisição destes serviços. Não existe, portanto, o conhecimento sobre uma deliberação do CRNOM a autorizar a contratação de serviços jurídicos à sociedade de Advogados , a partir de março de 2014.
105. Em suma, os serviços jurídicos prestados resultaram de aquisições diretas e sucessivas, com ausência absoluta de formalidades essenciais⁶⁷ na formação de contratos públicos em violação do disposto no CCP, designadamente na sua Parte II⁶⁸.
106. Ora, o CRNOM devia ter promovido um procedimento concursal e não suportar a continuidade da prestação dos serviços jurídicos num contrato caducado. A inobservância das regras procedimentais da contratação pública restringiu o cumprimento do princípio da concorrência (basilar da contratação pública), e, também, dos princípios da transparência, da publicidade e da igualdade, expressamente consagrados no n.º 1, *in fine*, do art.º 1.º-A, do CCP.
107. Em contraditório, a OM refere que *"(...) face à prorrogação tácita do contrato e ao entendimento jurídico então perfilhado relativamente à não aplicação do CCP ao contrato em causa, os membros do CRN, nomeadamente os que autorizaram a realização de pagamentos à Sociedade de Advogados (...) todos com formação médica, confiaram no conteúdo do Parecer jurídico então emitido, tendo atuado em conformidade com as respetivas conclusões."* Refere, ainda, que *"As infrações imputadas ao CRN (...) não determinaram qualquer prejuízo para a Ordem dos Médicos e para os seus associados (...)"*.
108. Estas alegações não procedem, uma vez que não alteram os factos relatados nem o respetivo enquadramento legal. Nota-se, no entanto, que ao suportar a continuidade da prestação dos serviços jurídicos num contrato caducado os responsáveis do CRNOM postergaram o princípio da concorrência, inviabilizando encontrar prestadores dos serviços a melhor preço e, logo, com menor dispêndio.

⁶⁵ Vide, neste sentido, o Acórdão do TdC n.º 5/2012, 1.ª Secção, de 17 de fevereiro de 2012.

⁶⁶ O art.º 440.º é aplicável aos contratos de aquisição de serviços por remissão do n.º 1, do art.º 451.º do CCP.

⁶⁷ A situação em que o órgão adjudicante celebra um contrato sem seguir qualquer regra estabelecida no CCP, v.g., porque supõe, erradamente, que o contrato está excluído do âmbito de aplicação do CCP, reconduz-se à figura da preterição total de procedimento legalmente exigido (cfr. Pedro Costa Gonçalves, em "Direito dos Contratos Públicos", Almedina, págs. 557 e 558).

⁶⁸ Vide Acórdão n.º 8/2015, de 30 de junho, 1.ªS/SS (§ 62 a 65), em que o TdC considerou que a ausência absoluta de formalidades essenciais na formação dos contratos, bem como a inexistência de qualquer procedimento, gera a nulidade do contrato.

7.3 Eventuais infrações financeiras

109. Sendo a OM uma entidade adjudicante, nos termos da alínea h), do n.º 1, do art.º 2.º do CCP, na sua redação atual, qualquer aquisição de serviços tem que, obrigatoriamente, ser precedida de um dos procedimentos contratuais tipificados no CCP.
110. A ausência absoluta de formalidades essenciais na formação de um contrato consubstancia uma infração suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
111. Em contraditório, a OM refere que dois dos responsáveis indiciados *“(…) não se encontravam sequer em funções no CRN (….) tendo participado, apenas a 07.02.2023, na primeira reunião deste órgão (….)”* e que *“(…) no período que se seguiu à primeira reunião, estas Médicas, como seria expectável, encontravam-se ainda a inteirar-se acerca do funcionamento do CRN e das suas novas funções (….) não sendo, manifestamente, legítimo a imputação às mesmas de qualquer responsabilidade.”*
112. Tal argumentação não colhe, visto que as responsáveis em questão autorizaram o pagamento dos serviços realizados em fevereiro e março de 2023.
113. O efeito da prescrição previsto no art.º 70.º da LOPTC, não é aplicável neste caso, uma vez que a eventual infração é cometida de forma continuada⁶⁹ e, portanto, subsumível no disposto no n.º 2, do art.º 30.º do Código Penal (revisto e publicado em anexo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março), aplicável *ex vi* do n.º 4, do 67.º da LOPTC.

Quadro 2 – Conselho Regional do Norte - normas da contratação pública violadas

Contrato	Factualidade	Normas legais violadas
Aquisição direta 01.03.2014	Incumprimento dos princípios e das regras do regime de contratação pública. Inexistência de procedimento de contratação pública: ausência absoluta de procedimentos	Art.º 1.º-A, n.º 1, in fine, do CCP Art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 do CCP Art.º 18.º do CCP Art.º 20.º, n.º 1, alínea b) do CCP Art.º 40.º do CCP Art.º 130.º a 161.º do CCP

Fonte: elaboração própria.

114. Em contraditório, a OM nota que os *“(…) os membros do CRN (….) que autorizaram a realização de pagamentos à Sociedade de Advogados (….) todos com formação médica, confiaram no conteúdo do Parecer jurídico então emitido (….)”*, requerendo a relevação da responsabilidade, a dispensa de multa ou a atenuação especial da multa.
115. Sobre a relevação da responsabilidade, nota-se que as circunstâncias fáticas evidenciam que os responsáveis agiram com mera negligência. Não se tendo conhecimento de que a OM tenha sido objeto de recomendação do TdC ou de órgão de controlo interno para correção da irregularidade deste procedimento e de censura aos responsáveis indiciados pela sua prática, consideram-se preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, para relevação da responsabilidade financeira.

⁶⁹ Desde março de 2014 até à data da realização de trabalho de campo da auditoria – abril de 2023.

8. Conselho Regional do Centro

8.1 Contratualização de serviços de consultoria em comunicação e de informática

8.1.1 Dos Factos

▪ Consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa

116. Na ata da reunião do CRCOM de 16 de janeiro de 2014⁷⁰, refere-se que o Conselho “(...) pondera a possibilidade de contratar uma prestação de serviços a uma agência de comunicação (...)”.
117. Não existe evidência de atos ou procedimentos subsequentes, designadamente da autorização para o início do procedimento de contratação, da aprovação das peças do procedimento e do envio de convites para apresentação de propostas.
118. No entanto, em reunião de 3 de abril de 2014⁷¹, o CRCOM deliberou, relativamente ao Ponto 9.1 da agenda – contratação de agência de comunicação, “(...) aceitar o orçamento apresentado (...)” pela
119. Em 25 de novembro de 2014, foi celebrado⁷² um contrato de prestação de serviços com a referida empresa, com o seguinte objeto: “i) consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa; ii) colocação de um profissional sénior com perfil traçado e aprovado pela Direção da Ordem dos Médicos – Secção Regional do Centro em regime de residência permanente na sede da SRCOM para apoio a toda a Direção; iii) apoio da restante equipa da à atividade da SRCOM.” (cláusula 1.ª).
120. Importa assinalar que existem diferenças relevantes entre o orçamento apresentado pela referida empresa⁷³ e o contrato, designadamente quanto ao preço⁷⁴. Contudo, não se obteve evidência de outro orçamento ou de outra deliberação do CRCOM sobre a adjudicação de serviços de consultoria em comunicação e assessoria de imprensa à referida empresa.
121. A OM informou que o CRCOM “(...) tinha, ao tempo, isto é, em novembro de 2014, o entendimento de que a Ordem dos Médicos não se encontrava sujeita às regras da contratação pública constantes do CCP (...)”, acrescentando, ainda, que “Por essa razão, a deliberação daquele Conselho Regional referente ao lançamento do procedimento pré-contratual que conduziu à assinatura do contrato (...) não seguiu as formas e formalidades do CCP.”⁷⁵.
122. O contrato celebrado prevê um prazo de vigência de doze meses, renovável por “(...) períodos idênticos (...)”, com início de execução a 1 de dezembro de 2014 (cláusula 4.ª), não estando previsto um limite para as renovações. O preço contratual é de 5.950,00 €/mês (cláusula 7.ª).
123. O contrato não foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet*.
124. O contrato foi sucessivamente renovado, não existindo evidência da formalização dessas renovações anuais.
125. As renovações do contrato concretizadas em novembro de 2017, 2018 e 2019, foram publicitadas no portal dos contratos públicos na *Internet* em 17 agosto de 2020 e a renovação do contrato concretizada

⁷⁰ Ata n.º 3/2014.

⁷¹ Ata n.º 14/2014.

⁷² O contrato apenas está assinado pelo representante da

⁷³ Proposta com data de 31 de março de 2014.

⁷⁴ A proposta da empresa apresenta um valor de 2.500,00/mês e o contrato 5.950,00/mês.

⁷⁵ Fonte: ofício do CN da OM, de 11 de abril de 2022.

em novembro de 2020 foi publicitada no portal em 14 de janeiro de 2021. As publicações foram realizadas como se se tratasse de novos contratos, na medida em que os campos relativos à data do contrato e à fundamentação do procedimento de contratação são diferentes⁷⁶. Contudo, trata-se da renovação do contrato celebrado em 25 de novembro de 2014⁷⁷. De acordo com os Serviços da SRCOM, as publicações foram realizadas na sequência de recomendações do Revisor Oficial de Contas para que fossem “(...) implementados, com a maior brevidade possível, os mecanismos necessários ao cumprimento do estipulado no referido Código (...)”⁷⁸.

126. Em abril de 2021, o preço contratual fixado foi alterado, passando a mensalidade para 8.200,00 €, valor que se manteve até dezembro de 2021. Este aumento resultou da necessidade de reforçar com mais um elemento técnico o apoio prestado à Direção, conforme informação obtida junto dos Serviços da SRCOM. Contudo, não existe evidência da formalização desta alteração ao contrato.

127. O contrato cessou a sua vigência em 22 de outubro de 2022.

128. Os pagamentos efetuados ao abrigo do contrato totalizaram 736.032,00 €⁷⁹.

▪ **Design gráfico, criação de *website* e desenvolvimento de aplicação informática**

129. Em reunião de 5 de março de 2020, o CRCOM autorizou a abertura de um procedimento de consulta prévia para a aquisição de serviços de “(...) *design gráfico, criação de website, manutenção de website e desenvolvimento da aplicação existente* (...)”⁸⁰. Nessa mesma reunião, foi ainda nomeado o júri para o procedimento.

130. Posteriormente, em reunião do CRCOM de 21 de maio de 2020, foram aprovadas as peças procedimentais (caderno de encargos e convite) e identificadas as empresas a convidar.

131. Em reunião de 25 de junho de 2020⁸¹, o CRCOM deliberou adjudicar, com base no relatório do júri, o procedimento à .

132. O contrato foi assinado a 1 de julho de 2020.

133. O contrato foi celebrado pelo prazo de 12 meses, com efeitos retroativos a 9 de junho (cláusula 3.^a; n.º 2)⁸², pelo montante de 1.500,00 €/mês (cláusula 5.^a). Assim, acordaram os outorgantes em retroagir os efeitos materiais do contrato a data anterior à da deliberação da adjudicação (25 de junho de 2020).

134. O contrato foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet* em 21 de agosto de 2020.

⁷⁶ E.g. na publicitação realizada em 17 de agosto de 2020, relativa à renovação do contrato realizada em novembro de 2017, a fundamentação para o ajuste direto é a alínea a) do n.º 1 do art.º 20 do CCP (valor do contrato) e na publicitação realizada em 14 de janeiro de 2021 a fundamentação para o ajuste direto é a alínea b) do n.º 1 do art.º 27 do CCP (critério material).

⁷⁷ Não foram desenvolvidos novos procedimentos de contratação, nem assinados outros contratos com o mesmo objeto com a mesma empresa.

⁷⁸ Fonte: relatório da , de 11 de maio de 2016. Nos anos seguintes, a referida SROC continua a fazer observações e/ou recomendações relacionadas com o cumprimento do CCP.

⁷⁹ Inclui IVA.

⁸⁰ Fonte: ata n.º 5/2020.

⁸¹ Ata n.º 10/2020. No ponto da agenda da reunião respeitante ao procedimento em análise existe referência à “*Minuta de contrato para aprovação* (...)”.

⁸² Existe uma contradição no contrato, designadamente entre o n.º 1 da cláusula 3.^a que prevê que o contrato entra em vigor na data da sua celebração e o n.º 2 da mesma cláusula onde se refere que o início da prestação dos serviços objeto do contrato reporta-se ao dia 9 de junho de 2020.

135. O pagamento da primeira mensalidade, relativa aos serviços prestados em junho⁸³ de 2020, foi feito a 31 de julho de 2020⁸⁴, o que quer dizer que o contrato produziu efeitos materiais e financeiros antes da sua publicitação no portal dos contratos públicos na *Internet*.
136. Os pagamentos efetuados ao abrigo do contrato, entretanto prorrogado, totalizaram 47.970,00 €.
137. O objeto do contrato não foi executado nos exatos termos previstos. De acordo com os Serviços da SRCOM, imprecisões e inconsistências patentes no caderno de encargos justificaram que os outorgantes tenham posteriormente acordado, sem formalizar, em não prosseguir com desenvolvimentos do *website*.
- *Site da SRCOM*
138. Na sequência do relatado no §137, em reunião de 1 de outubro de 2020⁸⁵, o CRCOM deliberou “(...) avançar com os procedimentos necessários à contratação (...) da (...)” para o desenvolvimento da nova linha gráfica e de funcionalidade do *site* da SRCOM. Na ata da reunião faz-se já referência a um orçamento apresentado pela referida empresa para a prestação do serviço.
139. Note-se, contudo, a inexistência de evidência da escolha do tipo de procedimento, da autorização da despesa, da aprovação das peças do procedimento, do envio do convite e da proposta apresentada. Também não existe evidência da deliberação de adjudicação e da notificação da adjudicação.
140. Apesar disso, foi assinado um contrato com a referida empresa a 9 de outubro de 2020, com efeitos à data da sua celebração e com a duração máxima de seis meses (cláusula 3.^a), pelo montante de 23.400,00 €⁸⁶ (cláusula 4.^a) para o “(...) desenvolvimento e implementação do site da Secção Regional do Centro da Ordem dos Médicos (...)” (cláusula 1.^a).
141. A OM informou que “(...) não foi adotado qualquer procedimento pré-contratual previsto no Código dos Contratos Públicos (...)”⁸⁷ para a formação deste contrato.
142. O contrato foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet* em 22 de janeiro de 2021. De acordo com a informação publicitada, o contrato foi celebrado na sequência de procedimento por ajuste direto por critérios materiais, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º, do CCP, quando, na verdade não foi adotado qualquer procedimento para a formação do contrato.
143. O contrato produziu efeitos materiais⁸⁸ e financeiros⁸⁹ antes da sua publicitação no portal dos contratos públicos na *Internet*.
144. O contrato cessou a sua vigência em abril de 2021.

8.1.2 Do Direito

145. Dos factos assentes resulta que os contratos para a aquisição de serviços de consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa e desenvolvimento de um *site* para a SRCOM não foram precedidos de qualquer procedimento pré-contratual, ou seja, não foram realizadas as formalidades inerentes a um processo de contratação pública.

⁸³ Cfr. descrição da fatura FA 2020/212, no total de 1.845,00 € (1.500,00 € + IVA) de 20 de julho de 2020, da . Os pagamentos efetuados ao abrigo do contrato, entretanto prorrogado, totalizaram 47.970,00 €.

⁸⁴ Cfr. extrato de conta corrente da de 2020.01.01 a 2020.12.31.

⁸⁵ Ata n.º 16/2020.

⁸⁶ A pagar em três tranches (40% no ato da adjudicação; 30% a meio do projeto e 30% no final do projeto, cfr. cláusula 5.^a).

⁸⁷ Fonte: ofício do Bastonário da OM, de 30 de junho de 2022.

⁸⁸ De acordo com a cláusula 3.^a o contrato entrou em vigor na data da sua celebração.

⁸⁹ A 1.^a prestação, correspondente a 40% do contrato (9.360,00 € + IVA), foi paga em 16 de novembro de 2020.

146. Dão-se aqui por reproduzidas as observações anteriormente expostas relativas ao facto da OM ser uma entidade adjudicante, desde a primeira versão do CCP, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e, portanto, sujeita ao regime da contratação pública.
147. Assim, a formação de um instrumento contratual sem quaisquer regras, como nos casos em apreço, desrespeita, para além dos princípios da concorrência, da publicidade e da transparência e da igualdade de tratamento, o regime procedimental de formação dos contratos públicos, constantes, designadamente, dos art.ºs 1.º-A, n.º 1, *in fine*, art.º 16.º, n.ºs 1 e 2, art.º 18.º, art.º 20.º, n.º 1, alínea b) e art.º 40.º, do CCP⁹⁰.
148. No caso do contrato de aquisição de serviços de design gráfico, criação de *website* e desenvolvimento de aplicação informática verificou-se que os efeitos retroagiram a 9 de junho de 2020, data anterior à deliberação da adjudicação que teve lugar em reunião do CRCOM de 25 de junho de 2020.
149. Tendo em conta o disposto no n.º 2, do art.º 287.º do CCP, as partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando razões de interesse público o justifiquem, “(...) desde que a produção antecipada de efeitos: a) Não seja proibida por lei; b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à de formação do contrato.”
150. Todavia, a atribuição de efeitos retroativos em data anterior à da adjudicação está vedada por lei. Neste sentido reitera-se o já citado Acórdão do TdC, com o n.º 08/2015, de 30 de junho – 1.ª S/SS, no qual se conclui que “A retroatividade verificada, com referência a uma data anterior à da adjudicação está proibida por lei, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação, e consubstancia uma restrição da concorrência garantida pelo disposto no CCP.”⁹¹ e ainda o Acórdão n.º 14/2009, de 31 de março – 1.ª S/PL, onde se refere que “Em processos de contratação pública, antes do ato de adjudicação não é, em princípio, possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa. Isso inviabiliza a atribuição de eficácia retroativa aos contratos (...) a data anterior à dessa adjudicação.”
151. Portanto, no caso em apreço, a execução do contrato (realização dos serviços) antes do ato adjudicatório violou o n.º 2, do art.º 287.º do CCP.
152. Ainda no caso do contrato de aquisição de serviços de design gráfico, criação de *website* e desenvolvimento de aplicação informática verificou-se que o mesmo só foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet* em 21 de agosto de 2020, ou seja, em data posterior à produção de efeitos materiais e financeiros (junho e julho de 2020, respetivamente), em violação das normas do CCP sobre a publicidade e eficácia dos contratos, designadamente nos art.ºs 127.º e 287.º.
153. Note-se que, tal como referido anteriormente, a publicitação dos contratos, sobretudo associada ao princípio da transparência da atividade administrativa, é condição de eficácia, não sendo possível executar os contratos, nem efetuar quaisquer pagamentos ao seu abrigo, antes da sua publicitação.
154. Os factos revelam ainda modificações aos contratos de aquisição de serviços de consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa (aquisição de serviços adicionais – reforçar com mais um elemento técnico o apoio prestado à Direção) e de design gráfico, criação de *website* e desenvolvimento de aplicação informática (alteração do objeto), sem adequada formalização.

⁹⁰ Com a correspondente versão em vigor à data dos factos.

⁹¹ No mesmo sentido vai o Acórdão n.º 26/2018, 1ª Secção, do TdC.

155. Nos termos do n.º 1, do art.º 311.º do CCP os contratos podem ser modificados por: a) acordo das partes, que não pode revestir forma menos solene do que a do contrato inicial; b) decisão judicial ou arbitral, exceto nos casos em que a modificação interfira com o resultado do exercício da margem de livre decisão administrativa subjacente ao mesmo ou implique a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa; c) ato administrativo do contraente público, existindo razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.
156. Porém, a modificação dos referidos contratos não foi fundamentada nem formalizada, o que viola o art.º 311.º do CCP, e, também, o art.º 312.º⁹², quanto ao fundamento para a modificação do contrato, o qual só pode ser modificado “(...) a) quando as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato; b) por razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.”.
157. Em contraditório, a OM refere que *“Relativamente às infrações imputadas ao CRC, valem, em boa medida, e com as devidas adaptações (...) os considerandos explanados quanto à celebração de ajustes diretos ao abrigo da alínea b), n.º 1, do art.º 27.º do CCP e à atribuição de efeitos retroativos a certos contratos.”*, ou seja, os argumentos já analisados no presente Relatório (Ponto 6) e que não alteram os factos relatados nem o respetivo enquadramento legal.

8.1.3 Eventuais infrações financeiras

158. A violação das normas legais de contratação pública (Quadro 3) verificada no âmbito dos contratos identificados em 8.1.1 consubstancia a prática da infração financeira prevista na alínea I), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, punível com multa, aplicável aos responsáveis indiciados, a quem foi notificado o relato da auditoria.
159. O efeito da prescrição previsto no art.º 70.º da LOPTC, não é aplicável ao caso do contrato de consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa, uma vez que a eventual infração é cometida de forma continuada⁹³ e, portanto, subsumível no disposto no n.º 2, do art.º 30.º do Código Penal (revisto e publicado em anexo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março), aplicável *ex vi* do n.º 4, do 67.º da LOPTC.

⁹² Na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, em vigor à data dos factos.

⁹³ De 25 de novembro de 2014 a 22 de outubro de 2022.

Quadro 3 – Conselho Regional do Centro – normas da contratação pública violadas - contratos de aquisição de serviços de consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa

Contrato	Factualidade	Normas legais violadas
Consultadoria em comunicação e assessoria de imprensa Contrato de 25.11.2014	a. Incumprimento dos princípios e das regras do regime de contratação pública. Inexistência de procedimento de contratação pública na formação e renovações do contrato e modificação ao contrato sem autorização, fundamentação e formalização	a. Art.ºs 1.º-A, n.º 1, in fine, 16.º, n.ºs 1 e 2, 18.º, 20.º, n.º 1, alínea b), 40.º, 130.º a 161.º, 311.º, n.º 1, alínea a), 312.º e 440º do CCP
Design gráfico, criação de website, desenvolvimento de uma aplicação informática Contrato de 1.07.2020	a. Atribuição de efeitos retroativos ao contrato sem estar fundamentado o interesse público b. Produção de efeitos antes da publicitação do contrato no portal da <i>Internet</i> dos contratos públicos c. Modificação ao contrato sem autorização, fundamentação e formalização	a. Art.º 287.º, n.º 2 do CCP b. Art.ºs 127.º, n.ºs 1 e 3 e 287.º, n.º 1 do CCP c. Art.º 311.º, n.º 1, alínea a) e 312.º do CCP
Desenvolvimento e implementação do <i>site</i> da SRCOM Contrato de 9.10.2020	a. Incumprimento dos princípios e das regras do regime de contratação pública. Inexistência de procedimento de contratação pública na formação do contrato	a. Art.ºs 1.º- A, n.º 1, in fine, 16.º, n.ºs 1 e 2, 18.º, 20.º, n.º 1, alínea c) e 40.º do CCP

Fonte: elaboração própria.

160. Em contraditório, a OM refere que *“(...) que os processos de aquisição de bens e serviços no CRC (...) foram (e são) conduzidos pela Direção de Serviços do CRC, cargo ocupado por uma Licenciada em Direito (...) acreditando e confiando os titulares do órgão gestor e os demais intervenientes nos procedimentos, que os mesmos estavam devidamente instruídos e que tinham sido cumpridas todas as formalidades legalmente exigíveis.”*. Refere, ainda, que *“(...) embora possa admitir-se (...) que casos houve em que não terão sido observadas todas as formalidades previstas no CCP, não pode ser ignorado que, ainda assim, foram sempre seguidas as recomendações internas de consultas a vários prestadores (...) e escolha em função das necessidades e dos recursos da Ordem (...) sendo, pois, respeitados os princípios plasmados no Código do Procedimento Administrativo, nomeadamente no que se refere à prossecução do interesse público, à imparcialidade e à transparência dos procedimentos.”*

161. Analisadas e ponderadas as alegações apresentadas, considera-se que o circunstancialismo fático evidencia que os responsáveis agiram com mera negligência. Considerando, ainda, que não se tem conhecimento de que a OM tenha sido objeto de recomendação do TdC ou de órgão de controlo interno para correção das irregularidades dos procedimentos adotados e de censura aos responsáveis indiciados pela sua prática, estão preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do art.º 65 da LOPTC, para relevação da responsabilidade financeira.

8.2 Contratualização de serviços de consultadoria jurídica

8.2.1 Dos Factos

▪ Contrato celebrado com

162. Em reunião de 22 de janeiro de 2013, o CRCOM autorizou a abertura de um procedimento por ajuste direto para a aquisição de serviços de *“(...) um Jurista/Advogado para apoio jurídico à SRC da Ordem dos Médicos, nomeadamente na área disciplinar (...) com experiência profissional conhecida em Direito Administrativo, nomeadamente, na Área do Serviço Nacional de Saúde e Área Médica bem como experiência na área disciplinar de Associações Profissionais (...)”*⁹⁴. Nessa mesma reunião, o

⁹⁴ Fonte: ata n.º 2/2013.

CRCOM aprovou os modelos de convite e caderno de encargos e os juristas a convidar (quatro) a apresentar proposta.

163. Não existe evidência do envio dos convites aos concorrentes.
164. A 19 de fevereiro de 2013, o júri do procedimento “(...) em virtude de ter sido apresentada uma única proposta (...) deliberou, nos termos do art.º 67.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (CCP), remeter a elaboração do Relatório Final (...) para o órgão competente para a decisão de contratar.”⁹⁵.
165. Nessa mesma data, reunido, o CRCOM deliberou “(...) adjudicar a prestação de serviços ao único concorrente Sr. _____, pelo preço mensal de 1.272,00 € (...) a pagar em 11 (onze) prestações iguais, num total de 13.992,00 (...)”⁹⁶.
166. Não existe evidência da notificação da decisão de adjudicação, nem da apresentação dos documentos de habilitação⁹⁷.
167. A OM informou que “(...) datando o contrato celebrado (...) de fevereiro de 2013, não se encontra abrangido pela aplicação do CCP à Ordem dos Médicos, porque essa obrigação só ocorreu, na interpretação do conselho Regional da Ordem dos Médicos, com a entrada em vigor da Lei n.º 17/2015, de 31 de agosto (...)”⁹⁸.
168. Esta informação está em contradição com as referências a normas legais do CCP feitas no caderno de encargos do procedimento e na ata do júri de 19 de fevereiro de 2013.
169. O contrato teve início a 1 de março de 2013⁹⁹, com período de vigência de um ano, renovável sucessivamente por iguais períodos (cláusula 10.ª), pelo preço contratual de 14.000,00 € (cláusula 8.ª)¹⁰⁰.
170. O preço contratual foi atualizado em julho de 2014, fevereiro de 2015 e novembro de 2020. Entre março de 2013 e junho de 2014, foi pago 1.272,00 €/mês, entre julho de 2014 e janeiro de 2015, 1.112,54 €/mês, de fevereiro de 2015 a outubro de 2020, 2.225,08 €/mês e de novembro de 2020 a outubro de 2022, 2.860,79 €/mês.
171. O contrato não foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet*.
172. O contrato foi sucessivamente renovado, até cessar em outubro de 2022, não existindo evidência da formalização dessas renovações anuais.
173. As renovações do contrato concretizadas entre 2017 e 2021, foram publicitadas¹⁰¹ no portal dos contratos públicos na *Internet*. As publicitações foram realizadas como se se tratasse de novos contratos, na medida em que os campos relativos à data do contrato e à fundamentação do

⁹⁵ Fonte: ata (não assinada, mas inserta no processo de aquisição) do júri do procedimento de ajuste direto relativo à prestação de serviços de consultoria jurídica, de 19 de fevereiro de 2013.

⁹⁶ Fonte: ata n.º 4/2013.

⁹⁷ À data da abertura da presente auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras (11 de janeiro de 2023), a eventual responsabilidade financeira sancionatória dos responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos efetuados entre 1 de março de 2013 e 7 de janeiro de 2014 (tomada de posse dos novos membros do CRCOM teve lugar a 8 de janeiro de 2014), encontra-se extinta, pelo decurso do prazo de prescrição de cinco anos, nos termos da redação conjugada da alínea a) do n.º 2 do art.º 69.º e dos n.ºs 1 e 3 do art.º 70.º da LOPTC.

⁹⁸ Fonte: ofício do CN da OM, de 11 de abril de 2022.

⁹⁹ Por erro de escrita, o contrato tem data de assinatura de 9 de fevereiro de 2009.

¹⁰⁰ A pagar mensalmente, ao longo de 11 meses.

¹⁰¹ A renovação concretizada em 2017 foi publicitada no portal dos contratos públicos na *Internet* em 27 de novembro de 2020, a de 2018 e de 2019 em 21 de janeiro de 2021, a de 2020 em 22 de janeiro de 2021 e a de 2021 em 23 de novembro de 2021.

procedimento de contratação são diferentes¹⁰². Contudo, verificou-se que não foram desenvolvidos novos procedimentos de contratação ou assinados outros contratos com o mesmo objeto e com o mesmo adjudicatário/jurista, tratando-se da renovação do contrato celebrado. Tal como já referido anteriormente, as publicitações foram realizadas na sequência de recomendações do Revisor Oficial de Contas para que fossem “(...) implementados, com a maior brevidade possível, os mecanismos necessários ao cumprimento do estipulado no referido Código (...)”¹⁰³.

174. Os pagamentos efetuados ao abrigo do contrato totalizaram 298.520,20 €¹⁰⁴.

▪ **Contrato celebrado com**

175. Em reunião de 3 de abril de 2014¹⁰⁵, o CRCOM nomeou o “(...) Júri do procedimento para aquisição de prestação de serviços de consultoria jurídica (...)”.

176. Não existe evidência da deliberação de contratar, da escolha do tipo de procedimento a adotar na formação do contrato e da aprovação das peças do procedimento.

177. Obteve-se, no entanto, evidência¹⁰⁶ da análise de currículos¹⁰⁷ pelo júri, e da seleção do jurista a quem foi endereçado o “(...) convite para apresentar uma proposta de colaboração.”¹⁰⁸.

178. Contudo, também não existe evidência do envio do convite e da proposta apresentada.

179. A OM informou que “(...) não foi adotado qualquer procedimento pré-contratual previsto no Código dos Contratos Públicos em consequência da interpretação daquele Conselho de que o CCP não se aplicava, ao tempo, à Ordem dos Médicos (...)”¹⁰⁹.

180. Em 30 de julho de 2014, é assinado o contrato de prestação de serviços com o _____, para desempenhar “(...) dentro da orgânica dos serviços jurídicos da primeira signatária [SRCOM] as funções de jurista.” (cláusula 1.ª). No âmbito das funções, estão, entre outras: “a) Apoio ao Conselho Regional do Centro, mediante a prestação de informações jurídicas e elaboração de pareceres; b) Apoio ao Conselho Disciplinar Regional, mediante a orientação e acompanhamento de processos disciplinares; c) Atendimento com consultas e esclarecimentos jurídicos sobre questões profissionais, a Médicos inscritos na Secção Regional do Centro; (...)” (cláusula 2.ª). O valor da prestação mensal é de 1.000,00 €/mês (cláusula 5.ª).

181. Com início a 1 de setembro de 2014, o contrato foi celebrado pelo período de um ano, sucessivamente renovado por iguais períodos (cláusula 10.ª).

182. Em fevereiro de 2015, o preço contratual fixado foi alterado, passando a mensalidade para 2.000,00 €.

183. O contrato não foi publicitado no portal dos contratos públicos na *Internet*.

¹⁰² Nos anúncios publicitados o campo relativo à data de celebração do contrato foi preenchido com as datas de renovação anual do contrato iniciado em março de 2013. Os anúncios fazem ainda referência a distintos fundamentos para a celebração dos contratos, designadamente a alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP em 2017 e a alínea b) do n.º 1 do art.º 27.º do CCP entre 2018 e 2021.

¹⁰³ Fonte: relatório da _____, de 11 de maio de 2016. Nos anos seguintes, a referida SROC continua a fazer observações e/ou recomendações relacionadas com o cumprimento do CCP.

¹⁰⁴ Inclui IVA.

¹⁰⁵ Ata n.º 14/2014.

¹⁰⁶ Mensagens de correio eletrónico de 30 de junho e de 1 de julho de 2014 trocadas entre membros do júri e Serviços do CRCOM.

¹⁰⁷ Apesar dos currículos analisados não constarem do processo de aquisição.

¹⁰⁸ Mensagem de correio eletrónico de 30 de junho de 2014 dos Serviços do CRCOM dirigida ao júri.

¹⁰⁹ Fonte: ofício do Bastonário da OM de 30 de junho de 2022.

184. O contrato foi sendo sucessivamente renovado ¹¹⁰ até outubro de 2019, quando o contraente comunicou a sua indisponibilidade para continuar a prestar os serviços jurídicos.

185. As renovações do contrato concretizadas em 2017 e 2018 foram publicitadas no portal dos contratos públicos na *Internet*. As publicitações foram realizadas como se se tratasse de novos contratos, na medida em que os campos relativos à data do contrato e à fundamentação do procedimento de contratação são diferentes ¹¹¹. Verificou-se, no entanto, que não foram desenvolvidos novos procedimentos de contratação ou assinados outros contratos com o mesmo objeto e com o mesmo jurista, tratando-se da renovação do contrato celebrado em 30 de julho de 2014. Tal como já referido anteriormente, as publicitações foram realizadas na sequência de recomendações do Revisor Oficial de Contas.

186. Os pagamentos efetuados ao abrigo do contrato totalizaram 135.300,00 €¹¹².

▪ Cessão da posição contratual a

187. Na sequência do relatado no §184, em 28 de outubro de 2019, foi celebrado um acordo de cessão da posição contratual entre o CRCOM, o _____ e o _____. Através deste acordo, o _____ cedeu “(...) a sua posição contratual assumida no âmbito do contrato celebrado (...) em 30 de julho de 2014 (...)” (cláusula 1.^a) ao _____.

188. A substituição do _____, através da figura da cessão da posição contratual, pelo _____, foi autorizada pelo CRCOM, em reunião de 7 de novembro de 2019¹¹³, considerando a “(...) necessidade de não interromper a assessoria jurídica ao Conselho Disciplinar Regional do Centro (...)”.

189. O acordo de cessão da posição contratual mantém inalterados os termos e as condições constantes do contrato de julho de 2014, à exceção do preço, que foi fixado em 1.500,00€, mês¹¹⁴ (cláusula 3.^a).

190. Em setembro de 2020, o preço contratual foi alterado, passando a mensalidade para 2.062,56 €.

191. A publicitação no portal dos contratos públicos na *Internet* da cessão da posição contratual foi feita em 27 de janeiro de 2021¹¹⁵.

192. O contrato cessou em outubro de 2022.

193. Os pagamentos efetuados ao abrigo do contrato totalizaram 64.501,44 €.

8.2.2 Do Direito

194. Dos factos assentes resulta que os contratos celebrados com _____ e com _____, não foram precedidos de qualquer procedimento pré-contratual, ou seja, não foram realizadas as formalidades inerentes a um processo de contratação pública.

¹¹⁰ Nos termos da cláusula 10.^a, que prevê “O presente contrato (...) é celebrado pelo período de um ano, com início em 1 de setembro de 2014 e ter-se-á por sucessivamente renovado por iguais períodos, caso não seja denunciado (...)”.

¹¹¹ Um contrato, com data de 30 de julho de 2017, com fundamento no art.º 20.º, n.º 1, alínea a), e outro com data de 30 de julho de 2018, com fundamento no art.º 27.º, n.º 1, alínea b).

¹¹² Incluindo o IVA.

¹¹³ Ata n.º 21/2019.

¹¹⁴ O valor mensal dos honorários constante do contrato inicial é de 1.000,00 €/mês, tendo, a partir de fevereiro de 2015, sido aumentado para 2.000,00 €/mês. No acordo de cessão da posição contratual o valor fixado é de 1.500,00 €/mês.

¹¹⁵ A publicitação foi efetuada como se se tratasse de um novo contrato, celebrado na sequência de um procedimento por ajuste direto com fundamento no art.º 27.º, n.º 1, alínea b).

195. Dão-se aqui por reproduzidas as observações anteriormente expostas relativas ao facto da OM ser uma entidade adjudicante, desde a primeira versão do CCP, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e, portanto, sujeita ao regime da contratação pública.
196. Assim, a formação de um instrumento contratual sem quaisquer regras, como nos casos em apreço, desrespeita, para além dos princípios da concorrência, da publicidade e da transparência e da igualdade de tratamento, o regime procedimental de formação dos contratos públicos, constantes designadamente dos art.ºs 1.º-A, n.º 1, *in fine*, art.º 16.º, n.ºs 1 e 2, art.º 18.º, art.º 20.º, n.º 1, alínea c) e art.º 40.º, do CCP¹¹⁶.
197. Quanto à cessão da posição contratual de a
¹¹⁷ nota-se, ainda, que nos termos do art.º 318.º do CCP, a possibilidade de cessão da posição contratual deve estar prevista no contrato inicial (base) e não alterar o seu conteúdo essencial, salvo quando ocorra uma das situações aí previstas, o que não aconteceu. No caso em apreço, não estava prevista no clausulado do contrato essa possibilidade. Para além disso, o contrato inicial (base) não foi precedido de nenhum procedimento nos termos do CCP e no acordo de cessão da posição contratual, não se verifica apenas a modificação subjetiva da relação contratual base, ou seja, da identidade do contraente, mas a alteração de um dos elementos essenciais do contrato em causa, o preço.
198. Ora, com a alteração do preço previsto no contrato inicial sai descaracterizado o acordo da cessão da posição contratual, e, conseqüentemente, a cessão passa a configurar um novo contrato. Assim, deveria o CRCOM ter deliberado pela abertura de um procedimento para a prestação dos referidos serviços jurídicos, nos termos do CCP.
199. Ainda no que concerne à alteração de preços, nota-se que a execução dos três contratos de aquisição de serviços de consultadoria jurídica revela modificações dos preços contratados sem adequada formalização, o que viola o art.º 311.º do CCP, e, também, o art.º 312.º¹¹⁸, quanto aos fundamentos para a modificação do contrato, designadamente por falta de fundamentação das razões de interesse público decorrentes de necessidades novas.
200. Quanto às sucessivas prorrogações dos contratos celebrados com a
e com b, para além dos três anos, não têm enquadramento legal, violando o disposto no art.º 440.º do CCP¹¹⁹, aplicável às aquisições de serviços por força do art.º 451.º. Com efeito, tratando-se de contratos de aquisição de serviços, determina o referido normativo que a sua duração não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações objeto do contrato, salvo se tal se revelar necessário em função da natureza das prestações a executar.
201. Note-se que nestes contratos inseriu-se uma cláusula de renovação automática, tendo a sua vigência perdurado por nove e cinco anos, respetivamente. Assim sendo, e não havendo fundamentação da

¹¹⁶ Com a correspondente versão em vigor à data dos factos.

¹¹⁷ A figura da cessão da posição contratual (faculdade de transmitir a terceiro a posição contratual), encontra-se prevista no art.º 424.º do Código Civil, e define que um dos contraentes, num contrato de prestações recíprocas, transmite a um terceiro a sua posição contratual (conjunto dos direitos e obrigações que lhe advieram do contrato), com o consentimento do outro contraente.

¹¹⁸ Na redação original relativamente às alterações realizadas em 2014 e 2015, e na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, no caso das alterações realizadas em 2020.

¹¹⁹ No Acórdão N.º 3/14.FEV.2012 – 1.ª S/PL, do TdC, refere-se que “*Aquela disposição legal é bem clara quando dispõe que o “prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas” e permite que tal prazo pode ter outra dimensão “se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução.”* Conforme se menciona no referido acórdão, o legislador admite que o prazo de vigência de um contrato de aquisição de serviços seja superior a três anos, mas considera que essa possibilidade é excecional.

necessidade e conveniência para a prorrogação do prazo, em função da natureza das prestações que constituem o objeto dos contratos, finda a duração máxima (três anos) deveria o CRCOM ter diligenciado pela abertura de novos procedimentos de contratação pública, salvaguardando, desta forma, o funcionamento do mercado, em concorrência, mediante o surgimento de novas propostas.

202. Em contraditório, a OM refere que *“Relativamente às infrações imputadas ao CRC, valem, em boa medida, e com as devidas adaptações (...)”* os considerandos já explanados, designadamente ter sido entendido de que *“(...) à OM, não se aplicavam as regras da contratação pública (...)”* até à alteração do seu Estatuto, o que já foi analisado em pontos anteriores do presente Relatório, tendo-se concluído que a argumentação expendida não altera os factos relatados nem o respetivo enquadramento legal.

8.2.3 Eventuais responsabilidades financeiras

203. A violação das normas legais de contratação pública identificadas no Quadro 4 consubstancia a prática da infração financeira prevista na alínea l), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, punível com multa, aplicável aos responsáveis da OM que autorizaram os pagamentos.
204. O efeito da prescrição previsto no art.º 70.º da LOPTC, não é aplicável no caso dos contratos celebrados com _____ e _____, uma vez que a eventual infração é cometida de forma continuada¹²⁰ e, portanto, subsumível no disposto no n.º 2, do art.º 30.º do Código Penal (revisto e publicado em anexo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março), aplicável *ex vi* do n.º 4, do 67.º da LOPTC.

Quadro 4 – Conselho Regional do Centro – normas da contratação pública violadas - contratos de aquisição de serviços de consultadoria jurídica

Contrato	Factualidade	Normas legais violadas
Contrato de 01-03-2013	a. Incumprimento dos princípios e das regras do regime de contratação pública. Inexistência de procedimento de contratação pública nas renovações do contrato e modificação ao contrato sem autorização, fundamentação e formalização	a. Art.ºs 1.º- A, n.º 1, <i>in fine</i> , 16.º, n.ºs 1 e 2, 18.º, 20.º, n.º 1, alínea c), 311.º, n.º 1, alínea a), 312.º e 440º do CCP
Contrato de 30-07-2014	a. Incumprimento dos princípios e das regras do regime de contratação pública. Inexistência de procedimento de contratação pública na formação e nas renovações do contrato e modificação ao contrato sem autorização, fundamentação e formalização	a. Art.ºs 1.º- A, n.º 1, <i>in fine</i> , 16.º, n.ºs 1 e 2, 18.º, 20.º, n.º 1, alínea c), 40.º, 311.º, n.º 1, alínea a), 312.º e 440º do CCP
Contrato de 07-11-2019	a. Incumprimento dos princípios e das regras do regime de contratação pública. Inexistência de procedimento de contratação pública na formação do contrato e modificação ao contrato sem autorização, fundamentação e formalização	a. Art.ºs 1.º- A, n.º 1, <i>in fine</i> , 16.º, n.ºs 1 e 2, 18.º, 20.º, n.º 1, alínea c), 40.º, 311.º, n.º 1, alínea a) e 312.º do CCP

Fonte: elaboração própria.

205. Atentas as circunstâncias em que as infrações foram praticadas a conduta dos responsáveis pode ser qualificada de negligente. Assim, e não se tendo conhecimento de que a OM tenha sido objeto de recomendação do TdC ou de órgão de controlo interno para correção das irregularidades dos procedimentos adotados e de censura aos responsáveis indiciados pela sua prática, consideram-se preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do art.º 65 da LOPTC, para relevação da responsabilidade financeira.

¹²⁰ O contrato celebrado com _____ celebrado com _____ a sua posição no contrato a

vigora entre fevereiro de 2013 e outubro de 2022. O contrato vigorou entre julho de 2014 e outubro de 2019, tendo posteriormente sido cedida a a _____ (até outubro de 2022).

IV. CONCLUSÕES

206. A auditoria evidenciou a violação de normas do CCP nos processos de aquisição de serviços objeto da denúncia remetida ao TdC.

207. Nos processos examinados não foram respeitadas as normas do CCP, porquanto foram identificadas situações de:

- ajustes diretos, com fundamento na alínea b), do n.º 1, do art.º 27.º do CCP, sem se encontrarem reunidos os requisitos legalmente exigidos;
- falta de elementos na formação dos contratos;
- falta de publicitação de contratos no portal dos contratos públicos na *Internet* ou publicitação após a produção de efeitos;
- atribuição de efeitos retroativos a contratos sem estar fundamentado o interesse público;
- modificações aos contratos sem autorização, fundamentação e formalização; e
- aquisições diretas, ou seja, sem procedimento de contratação pública para a formação dos contratos.

208. A violação de normas legais relativas à contratação pública é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, para os responsáveis indiciados.

209. Atento o circunstancialismo em que as infrações foram praticadas (Pontos 6, 7 e 8) e considerando que os conhecimentos e competências profissionais dos responsáveis são predominantemente do domínio das ciências médicas, a sua conduta pode ser qualificada de negligente. Considerando, ainda, a inexistência de recomendação do TdC ou de órgão de controlo interno à OM para correção das irregularidades dos procedimentos adotados e de censura aos responsáveis indiciados, estão preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, para relevação da responsabilidade financeira.

V. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões, o TdC recomenda:

Ao Bastonário da Ordem dos Médicos, ao Presidente do Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos e ao Presidente do Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos

- R1 Incluir nos instrumentos de gestão estratégica e anual o planeamento das necessidades que envolvam o recurso à contratação pública.
- R2 Assegurar a produção de estudos ou informação justificativa das necessidades que envolvam o recurso à contratação pública, incluindo a definição precisa dos objetos, custos estimados, tipos de procedimentos de contratação pública a utilizar e respetivos cronogramas previsionais de execução dos contratos.
- R3 Proceder à definição precisa de funções e responsabilidades dos responsáveis no âmbito do desenvolvimento dos procedimentos de contratação pública, assegurando designadamente que a apresentação e aprovação dos procedimentos de contratação ficam registados em atas.
- R4 Garantir o arquivo de toda a documentação respeitante a cada processo de contratação pública, nas suas várias fases, desde o planeamento ao término dos contratos, incluindo todas as comunicações trocadas entre as partes interessadas.
- R5 Implementar um sistema de gestão e controlo interno que assegure o cumprimento das normas e orientações internas e bem assim de todos os normativos legais respeitantes à contratação pública, garantindo a cessação de situações irregulares e a segregação de funções, considerando a atribuição a determinados responsáveis da monitorização e reporte sobre a execução de cada processo de aquisição de bens e serviços.

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC¹²¹, que emitiu o respetivo parecer.

VII. DECISÃO

Os juízes do TdC, em subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido às seguintes entidades:
 - ◆ Bastonário da OM;
 - ◆ Presidente do CRNOM;
 - ◆ Presidente do CRCOM;
 - ◆ Indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato;
3. Relevar as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias identificadas no Relatório, considerando reunidos os requisitos previstos no artigo 65.º, n.º 9, alíneas a) a c) da LOPTC;
4. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 4 da LOPTC;
5. Determinar que as entidades destinatárias das recomendações informem o TdC, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, acerca da sequência dada às recomendações;
6. Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC¹²², a suportar pela OM;
7. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja publicado no sítio do TdC na *Internet*, sem menção de dados pessoais.

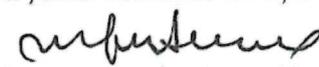
Tribunal de Contas, em 14 de dezembro de 2023

O Juiz Conselheiro Relator



(Luís Filipe Cracel Viana)

As Juízas Conselheiras Adjuntas



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

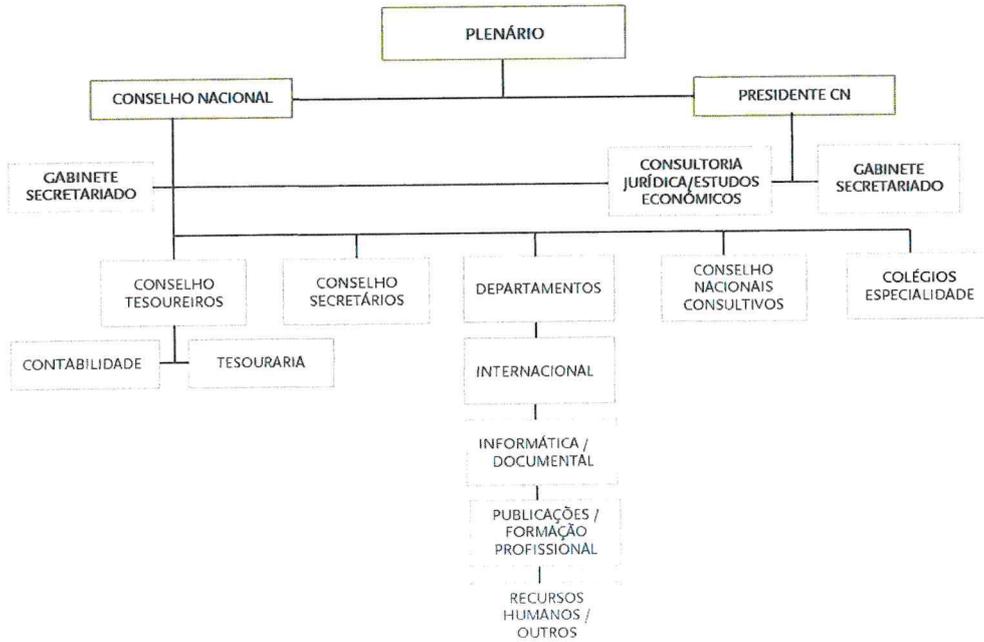
¹²¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

¹²² Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

ANEXOS

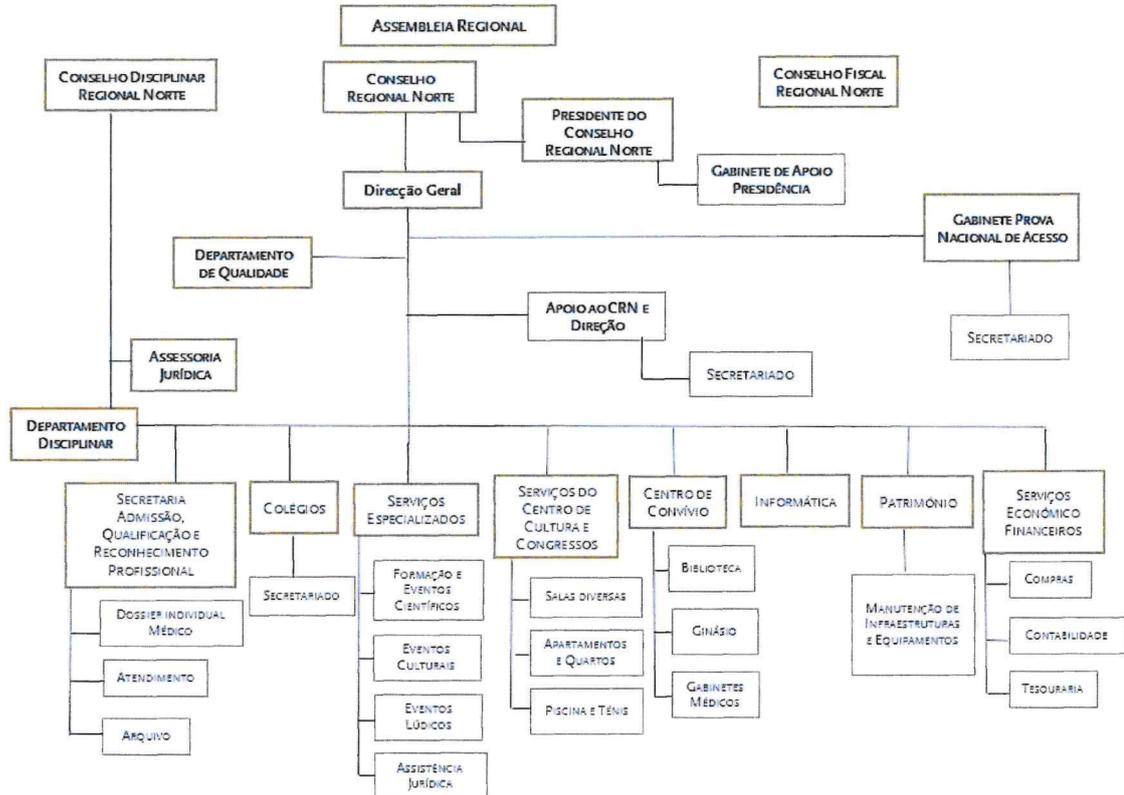
hr

ANEXO I – Organograma do Conselho Nacional



Fonte: CN da OM.

ANEXO II – Organograma da Secção Regional do Norte



Fonte: CRNOM.

ANEXO III – Organograma da Secção Regional do Centro



Fonte: CRCOM.

ANEXO IV – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

Ordem dos Médicos



ORDEM DOS MÉDICOS

Ao
TRIBUNAL DE CONTAS
Exmo. Senhor Conselheiro da 2.º
Seção do Tribunal de Contas
Avenida da República, n.º 65, 1050-189
LISBOA

Registado com Aviso de Receção

Remetido igualmente por suporte eletrónico para DAV@tcontas.pt

Assunto: Processo n.º 2/2023 – ARF – DAV – UAT.2

ORDEM DOS MÉDICOS, Associação Pública profissional, titular do número único de identificação de pessoa coletiva 500 984 492, com sede na Avenida Almirante Gago Coutinho, n.º 151, 1749-084 Lisboa, neste ato representada pelo Senhor

, na qualidade de Bastonário, e, também, pelo Senhor Professor
e pelo Senhor Professor

, na qualidade de Presidentes do Conselho Regional do Norte e do Centro, respetivamente, tendo sido notificados do Relato de Auditoria elaborado no âmbito do processo em referência,

E ainda os médicos visados, que subscrevem o presente Contraditório,

Todos notificados para, querendo, se pronunciarem ao abrigo do direito ao contraditório, estabelecido nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º, e no n.º 3 do artigo 87.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (na sua atual redação), e tendo sido concedida, por e-mail datado de



ORDEM DOS MÉDICOS

17.10.2023, prorrogação do prazo concedido para o efeito, até ao dia 03 de novembro, que a todos aproveita, vêm exercer o seu

DIREITO AO CONTRADITÓRIO,

Apresentando as suas alegações nos termos e com os seguintes fundamentos:

A. Considerações iniciais e enquadramento geral

1. Cumpre, antes de mais, referir que a Ordem dos Médicos (doravante, OM ou Ordem), por via dos representantes institucionais acima identificados, manifesta, por esta via, a sua total disponibilidade para colaborar com este Tribunal de Contas, como, aliás, evidenciou a postura dos responsáveis e funcionários do Conselho Nacional (doravante, CN), do Conselho Regional do Norte (doravante, CRN) e do Conselho Regional do Centro (doravante, CRC), ao longo dos dias em que decorreram os trabalhos de campo que estiveram na base do Relato a que ora se responde.
2. O relato da Auditoria em apreço é extenso, composto por 27 (vinte e sete) páginas e 4 (quatro) anexos, sendo que a matéria objeto do relatório incide sobre factos reportados aos anos de 2014 a 2020, os quais a Ordem procurou esclarecer, em momento anterior a este, junto dos Senhores Auditores.
3. Na verdade, e como é do conhecimento deste Tribunal, o trabalho prévio ao trabalho de campo decorreu ainda durante o ano de 2022, tendo a OM remetido ao Tribunal de Contas, oportunamente, a documentação solicitada e a demais



ORDEM DOS MÉDICOS

informação e esclarecimentos que julgou pertinente e que logrou, então, reunir (cf. **Documentos 1 e 2** que ora se juntam e se dão por reproduzidos – respostas da OM ao TC, de 30.06.2022 e de 12.09.2022).

4. O próprio trabalho de campo, inerente à preparação do Relato a que ora se responde, ocorreu ao longo de 3 (três) dias, no Conselho Regional do Norte (26 a 28 de abril de 2023), de (três dias), no Conselho Nacional (3, 4 e 5 de maio de 2023) e de 4 (quatro) dias, no Conselho Regional do Centro (de 09 a 12 de maio de 2023).
5. Durante estes dias, e como acima se adiantou, a OM, por via dos seus responsáveis e funcionários, prestou à equipa de Auditoria todos os esclarecimentos solicitados, disponibilizando, para consulta e acesso imediato e à *posteriori*, quando tal foi pedido, toda a documentação existente e que foi, à data e naquelas circunstâncias, com a urgência que se impunha, possível recolher e organizar.
6. Sendo certo que tal tarefa não se revelou isenta de esforço e dedicação, atento o facto de o Senhor Bastonário ter tomado posse no dia 15 de março de 2023; o Senhor Presidente do Conselho Regional do Norte ter tomado posse a 01 de fevereiro de 2023, e o Senhor Presidente do Conselho Regional do Centro ter tomado posse a 10 de fevereiro de 2023, tendo assim iniciado, os respetivos órgãos, o seu mandato, para o triénio de 2023-2025.
7. E encontrando-se, pois, à data da realização dos trabalhos de campo, os novos titulares de órgãos a familiarizar-se com os respetivos cargos, inteirar-se do trabalho desenvolvido pelos seus antecessores, e, paralelamente, dar resposta às



ORDEM DOS MÉDICOS

solicitações decorrentes da exigência da presente Auditoria, com a qual foram surpreendidos.

8. Sem prejuízo do que é feito no Relato de Auditoria, julga-se pertinente fazer também, nesta sede, um breve enquadramento sobre a forma como se encontra estruturada e organizada a Ordem dos Médicos, e, bem assim, destacar algumas das normas do respetivo Estatuto,
9. as quais, por conterem especificidades relativamente aos aspetos acima mencionados, se afiguram relevantes para a apreciação dos factos que constam do Relato de Auditoria e, como tal, também para a sua correta apreciação jurídica.
10. Do mesmo modo, e após novo esforço interno de recolha e organização de informação e documentos, aproveita-se o presente exercício do contraditório para clarificar alguns pontos, que, como se verá, importam correções à “matéria de facto” e, assim se espera, ao respetivo enquadramento de Direito.

PROSEGUINDO,

B. Enquadramento específico: a estrutura, organização e funcionamento da Ordem dos Médicos

11. Conforme decorre dos seus Estatutos e se exarou no próprio Relato de Auditoria, a Ordem dos Médicos é uma pessoa coletiva de direito público, constituída sob a forma de associação pública profissional, regendo-se pela respetiva lei de



ORDEM DOS MÉDICOS

criação, pela Lei n.º 2/2013, de 10.01, e pelo disposto no seu Estatuto, cuja versão atual consta da Lei n.º 117/2015, de 31.08 (cf. artigo 1.º).

12. A OM tem âmbito nacional e sede em Lisboa e está estruturada nas regiões do Norte, do Centro e do Sul, as quais têm sede, respetivamente, no Porto, em Coimbra e em Lisboa.
13. As estruturas regionais asseguram a prossecução das atribuições da Ordem na respetiva área territorial, nos termos do Estatuto (cf. artigo 2.º).
14. A OM, no exercício dos seus poderes públicos, goza de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, praticando todos os atos necessários à prossecução das suas atribuições e aprovando os regulamentos previstos na lei e no seu Estatuto (cf. artigos 4.º, 5.º, 6.º e 9.º).
15. Nessa medida, e enquanto pessoa coletiva autónoma, dispõe de órgãos próprios, estando a sua organização interna sujeita ao princípio da separação de poderes (cf. artigo 10.º).
16. O Bastonário, o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais, para o que aqui nos importa, consideram-se, nos termos do Estatuto, órgãos de competência genérica (cf. artigo 10.º).
17. No que se pode considerar uma verdadeira particularidade da Ordem dos Médicos, no cotejo com os Estatutos de outras Associações Públicas Profissionais, os Conselhos Regionais têm vastas competência, em reforço da



ORDEM DOS MÉDICOS

respetiva autonomia e eficácia nas tomadas de decisões, aos quais compete, com poderes vinculativos, nos termos do Estatuto (cf. artigo 38.º), nomeadamente:

- Dirigir e coordenar a atividade da Ordem a nível regional – competências de direção e coordenação regionais;
- Elaborar e apresentar anualmente à Assembleia Regional o relatório de atividades e contas, o plano de atividades e os orçamentos regionais – competências organizatórias, de planeamento e gestão regionais;
- Administrar os bens e gerir os fundos da Ordem, a nível regional – competência de administração e gestão patrimoniais regionais;
- Elaborar os regulamentos internos necessários a boa organização da Ordem a nível regional – competência regulamentar;
- Contratar, por período não superior ao seu mandato, serviços de consultadoria, nomeadamente, jurídica, económica e de comunicação – competência para certo tipo de contratações, indispensáveis ao funcionamento de cada Região;

18. O Conselho Nacional, por seu turno é constituído pelo Bastonário, pelos Presidentes dos Conselhos Regionais, por um elemento designado de entre os seus membros por cada um dos Conselhos Regionais e por dois membros propostos pelo Bastonário e nomeados pela Assembleia de Representantes (cf. artigo 52.º do Estatuto).

19. Do Plenário do Conselho Nacional destacamos, entre outras, as seguintes competências (cf. artigo 58.º do Estatuto):

- Contratar, pelo tempo de duração do seu mandato, o revisor oficial de contas para integrar o Conselho Fiscal Nacional – competência ao nível da contratação;



ORDEM DOS MÉDICOS

- Contratar, pelo tempo de duração do seu mandato, os serviços de consultadoria, nomeadamente, jurídica, económica ou de comunicação – competência para a contratação de certos serviços;
- Elaborar e apresentar anualmente à Assembleia de Representantes os planos de atividade, os orçamentos e os relatórios de atividades e de contas – competências organizatórias, de planeamento e gestão nacionais;
- Administrar o património afeto aos órgãos nacionais da Ordem e zelar pelos bens e valores nacionais da mesma – competências de administração e gestão patrimonial nacionais;
- Elaborar os regulamentos de âmbito nacional da Ordem e submetê-los à aprovação da Assembleia de Representantes – competência regulamentar;
- Contratar os funcionários e os prestadores de serviços dos órgãos nacionais da Ordem e fixar as suas remunerações – competência ao nível da contratação de trabalhadores e prestadores de serviços.

Importando ainda referir que,

20. Em termos de gestão financeira, a OM tem um orçamento próprio, sendo que o Estado não garante as suas responsabilidades financeiras nem é responsável pelas suas dívidas (cf. artigo 152.º do Estatuto).
21. A Ordem tem, assim, as suas receitas próprias, cujas fontes se encontram previstas no artigo 155.º do Estatuto, e o Estado só pode financiá-la quando se trate da contrapartida de serviços determinados, estabelecidos mediante protocolo e não compreendidos nas suas incumbências legais.



ORDEM DOS MÉDICOS

22. Como também se prevê expressamente no artigo 159.º do Estatuto, a Ordem está sujeita à jurisdição deste Tribunal de Contas, nomeadamente no que se refere à fiscalização sucessiva prevista na Seção IV da LOPTC.

ISTO DITO, VEJAMOS:

C. Das infrações identificadas no Relato de Auditoria

C1. Histórico relevante

23. O Relato de Auditoria em apreço incide sobre factos relativos a atos e contratos praticados pelo Conselho Nacional, bem como pelos Conselhos Regionais do Norte e do Centro da Ordem dos Médicos.
24. Os factos em apreciação relativamente ao CN reportam-se aos anos de 2018, 2019 e 2020; os factos em apreciação relativamente ao CRN reportam-se ao ano de 2014; e os factos relativos ao CRC reportam-se aos anos de 2013 e 2020.
25. Importando referir que, desde a entrada em vigor do Estatuto aprovado pela Lei 117/2015 e ao longo deste hiato temporal, a OM sempre que comunicou as suas Contas ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização nunca foi objeto de qualquer alerta ou recomendação no que se refere às matérias em discussão no presente Relato.
26. O que, bem sabendo dizer respeito a uma avaliação estritamente financeira do ponto de vista da regularidade da atuação da OM, deverá ser positivamente valorado, porquanto criou, desde logo nos titulares de cargos dirigentes e com



ORDEM DOS MÉDICOS

responsabilidades financeiras, a convicção – eventualmente errónea – da regularidade da sua atuação, em especial no que concerne à ação de fiscalização que o Tribunal de Contas levou a cabo quanto ao exercício do ano de 2017.

Cumpra ainda salientar que,

27. A especificidade de funcionamento da OM em termos da sua estrutura, aliada às autonomias de gestão e contratação próprias dos seus órgãos regionais, que acima procurámos evidenciar, conduziu a que houvesse, em algumas circunstâncias, entendimentos e procedimentos diversos, adotados ao nível das Seções e do CN.

28. Situação que, sem beliscar as competências próprias de cada órgão, tem vindo a ser progressivamente corrigida, por via da implementação de diversos mecanismos e instrumentos, de que se dará oportuna nota um pouco mais adiante.

C2. Da questão da (in) aplicabilidade das normas do Código dos Contratos Públicos à Ordem dos Médicos

29. Referimo-nos, concretamente, ao entendimento, adotado pelo CRN e pelo CRC da OM – sustentado em aconselhamento jurídico nesse sentido – de que as regras previstas no Código dos Contratos Públicos (doravante, CCP) apenas se aplicariam à OM a partir de 1 de outubro de 2015, ou seja, a partir da data de entrada em vigor da Lei n.º 117/2015, de 31.08, que aprovou a nova redação do Estatuto da Ordem dos Médicos.



ORDEM DOS MÉDICOS

30. Tal não significa – pelo contrário – como foi também transmitido a esse Tribunal de Contas, que não fossem respeitados, em pleno, os princípios plasmados no Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente no que se refere à prossecução do interesse público, à imparcialidade e à transparência dos procedimentos.

31. O que determinava a prática habitual, pelos serviços, de pedidos de cotação e condições de contratação a diferentes operadores económicos, previamente à escolha do mesmo e ao processamento de qualquer pagamento.

Impõe-se, porém,

32. Em abono daquela que foi, efetivamente, a posição assumida, que se explicitem, a este Tribunal de Contas, as razões nas quais assentou tal entendimento, num domínio que, como veremos, não era isento de dúvidas.

Vejamos:

33. A classificação das ordens profissionais como associações públicas¹ é, à luz da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, uma questão pacífica.

34. No entanto, a questão do regime jurídico que lhes é aplicável permaneceu, até à publicação da Lei n.º 6/2008, de 13.02 e, depois da publicação da Lei n.º 2/2013, de 10.01², em grande medida, controvertida.

¹ Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL, in Curso de Direito Administrativo, volume I, Livraria Almedina, Coimbra, 1992, página 375, “as ordens profissionais são as associações públicas formadas pelos membros de certas profissões livres com o fim de, por devolução de poderes do Estado, regular e disciplinar o exercício da respectiva actividade profissional”.

² Recentemente alterada pela Lei n.º 12/2023, de 28 de março.



ORDEM DOS MÉDICOS

35. As ordens profissionais que permaneceram para além do dia 25 de abril de 1974³, constituíram uma reminiscência da orgânica corporativa da administração pública do Estado Novo, cuja sobrevivência foi imediatamente contestada à luz da Constituição da República Portuguesa de 1976.
36. No entanto, a conformidade das suas atribuições e funções com os desígnios do Estado Direito Democrático foi tornada clara com a revisão constitucional de 1982, que fez consignar, no artigo 267.º n.ºs 1 e 4 da CRP a admissibilidade da constituição de associações públicas mas que “...só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos”, o que conduziu a uma gradual proliferação deste tipo de organização das profissões.
37. Sendo as ordens profissionais associações públicas de entidades privadas (isto é, daqueles que exercem uma certa profissão regulada) a questão do regime jurídico pelo qual se devem reger foi como se disse, desde o início, controvertida.
38. Para FREITAS DO AMARAL, as ordens regiam-se pelos princípios gerais definidos na lei para os institutos públicos, salvas as adaptações necessárias em função da sua natureza associativa; para JORGE MIRANDA, supletivamente e na medida em que não fossem postas em causa as razões determinantes da sua configuração como associações públicas, poderiam ser-lhes aplicadas algumas normas do regime das associações de direito privado.

³ *Stricto sensu*, tais ordens eram a Ordem dos Médicos, a Ordem dos Advogados, a Ordem dos Engenheiros e a Ordem dos Farmacêuticos, sendo que, em sentido amplo, também se podiam incluir a Câmara dos Solicitadores, a Câmara dos Despachantes e a Câmara dos Revisores Oficiais de Contas.



ORDEM DOS MÉDICOS

39. Procurando fazer convergir ambas as posições, FREITAS DO AMARAL admite que *“no que diz respeito ao seu funcionamento, a aplicação ora do Direito Administrativo ora do direito privado dependerá, no silêncio da lei, do tipo de atividade que haja de ser prosseguida – se se trata de exercer poderes públicos, regerá o primeiro; caso contrário, poderá lançar-se mão do segundo. Nada repugna, por exemplo, que o pessoal ao serviço das associações públicas fique submetido ao regime do contrato individual de trabalho, e não ao estatuto da função pública. Também não vemos, quando haja autonomia financeira baseada na capacidade efetiva de auto-sustentação em virtude de angariação de receitas próprias, por que motivo as associações não-de fícar globalmente sujeitas ao regime da contabilidade pública”*⁴.
40. Isto é, a determinação do regime jurídico aplicável às ordens profissionais passou a ser definido de forma casuística, situação que apenas foi resolvida (para o futuro) com a publicação da mencionada Lei n.º 6/2008, que veio estabelecer o *“regime jurídico de criação, organização e funcionamento de novas associações públicas profissionais”* (artigo 1.º n.º 1 da citada lei; sublinhado e realçado nossos).
41. Já que, nos termos do disposto no artigo 35.º desta Lei, sob a epígrafe *“aplicação facultativa”* o legislador determinou no n.º 1 que *“por decisão tomada pelo seu órgão competente, as associações públicas profissionais existentes podem solicitar ao Governo a submissão ao regime previsto na presente lei”* e no n.º 2 que *“o pedido deve ser acompanhado do projecto de novos estatutos”*.

⁴ *Op. cit* p. 379



ORDEM DOS MÉDICOS

42. Isto é: as Ordens pré-existentes, que não o solicitassem, permaneciam, como foi o caso da Ordem dos Médicos, com os seus Estatutos em vigor⁵ e continuavam a reger-se por estes.

Ora,

43. O CCP, publicado em 29.01.2008, em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008 veio, de acordo com as disposições gerais, proceder “...à transposição das Directivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como da Directiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e ainda da Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro” (n.º 1 do artigo 1.º)⁶.

44. Nos termos do artigo 16.º das disposições finais, e quanto à sua aplicação no tempo, o Decreto-Lei n.º 18/2008 dispôs que “1 - O Código dos Contratos Públicos só é aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a data da sua entrada em vigor e à execução dos contratos que revistam natureza de contrato administrativo celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 18.º. 2 - O Código dos Contratos Públicos não se aplica a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituem o objecto de contratos públicos cujo procedimento tenha sido iniciado previamente à data de entrada em vigor daquele”.

⁵ *In casu*, o Decreto-Lei n.º 282/77 de 05 de julho.

⁶ A questão da aplicação do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março que estabeleceu “...o regime da realização de despesas públicas com locação, empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e aquisição de bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis” (artigo 1.º) não é sequer abordada no texto, atento o conceito restrito de entidade adjudicante que o artigo 2.º continha.



ORDEM DOS MÉDICOS

45. Assim, na data da entrada em vigor do CCP (a qual, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 18.º das disposições finais do Decreto-Lei n.º 18/2008), ocorreu seis meses após a data da sua publicação (isto é, seis meses após 29.01.2008), a Ordem dos Médicos regia-se pelo seu Estatuto, tal qual resultante do Decreto-Lei n.º 282/77, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei 217/94, de 20 de agosto, ou seja, sem que lhe fosse aplicável a Lei n.º 6/2008.
46. Nessa altura, o Estatuto da Ordem dos Médicos não continha qualquer disposição da qual decorresse a subordinação da Ordem dos Médicos às regras de direito público, no que concerne às matérias com expressão financeira, sendo de salientar que cumpria todas as normas que, à semelhança de qualquer outra associação, lhe eram determinadas pelo ordenamento jurídico.
47. De resto, era a própria Jurisprudência, dominante no Tribunal Constitucional, que salientava a especificidade do regime jurídico das ordens profissionais ao nível das quotas cobradas aos seus associados, cujos montantes eram (e continuam a ser) fixados pelos órgãos estatutariamente competentes, subtraindo-os, desse modo, à reserva relativa da competência da Assembleia da República (cf. artigo 165.º n.º 1 alínea i) CRP)⁷.

⁷ Foram vários os arestos do Tribunal Constitucional que se debruçaram quer sobre a questão da sobrevivência das ordens profissionais à luz da CRP de 1976, quer sobre a obrigação de pagamento de quotas por parte dos associados. Por todos, vide o Acórdão n.º 497/89, Relator Conselheiro Cardoso da Costa, publicado no Diário da República, II Série, de 1 de fevereiro de 1990. *Ver*, ainda, a propósito da natureza jurídica das quotas, AQUILINO PAULO DA SILVA ANTUNES, in "Com um Regime Geral por Horizonte: Contributo para a Definição do Parâmetro de Igualdade e da Base de Cálculo das demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas", de acordo com o qual "como é sabido, as ordens e as câmaras profissionais são associações públicas representativas dos titulares de certas licenciaturas ou formações no exercício de certas profissões de acesso condicionado. Estas associações vivem em grande medida das quotas pagas pelos profissionais nelas inscritos, embora disponham de outras receitas próprias. As quotas têm os seus valores definidos pelos órgãos próprios dessas associações e abatem-se sobre os profissionais nelas inscritos. Vejamos, então, os casos da Ordem dos



ORDEM DOS MÉDICOS

Advogados e da Ordem dos Engenheiros: Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados, esta é a associação pública representativa dos licenciados em Direito que, em conformidade com os preceitos do mesmo Estatuto e demais disposições legais aplicáveis, exercem profissionalmente a advocacia. O artigo 3.º da referida lei comete à Ordem dos Advogados um conjunto de atribuições, algumas de âmbito e interesse geral e outras especificamente relacionadas com a profissão de advogado, entre as quais as de regulação do acesso e do exercício da profissão. De acordo com o n.º 1 do artigo 174.º da mesma lei, “[o]s advogados com inscrição em vigor são obrigados a contribuir para a Ordem dos Advogados com a quota mensal que for fixada pelo Conselho Geral”. O mesmo Conselho, ao abrigo da competência prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 45.º do mesmo Estatuto, definiu três valores diferentes de quotas, consoante se trate de advogados com inscrição há mais, ou menos, de três anos ou de reformados com autorização para advogar. Os valores das quotas variam ainda consoante sejam pagas mensalmente ou antecipadamente para cada semestre ou para todo o ano. O produto do pagamento das quotas constitui receita própria desta entidade pública, como se vê da inserção sistemática do citado artigo 174.º no Título V do Estatuto, subordinado à epígrafe “Receitas e despesas da Ordem dos Advogados”. O Estatuto não prevê qualquer contrapartida pelo pagamento das quotas pelos advogados. A par da quotização dos advogados, a Ordem, através do seu Conselho Geral, dispõe de outras receitas próprias, como é o caso de 21 por cento das quantias cobradas a título de taxa de justiça em processos cíveis, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º da Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de Abril, e do artigo 39.º do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, e no artigo 20.º do mesmo diploma, alterado pela Lei n.º 43/2008, de 27 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 181/2008, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro. O Tribunal Constitucional, chamado a pronunciar-se sobre as questões da (in)constitucionalidade da norma que implica a obrigatoriedade de inscrição dos juristas na Ordem dos Advogados para o exercício da advocacia e da (in)constitucionalidade orgânica das normas que preveem a obrigatoriedade de pagamento das quotizações definidas pelo órgão competente da mesma associação pública, designadamente face ao princípio da legalidade fiscal, quanto à criação de impostos e sistema fiscal, proferiu o acórdão n.º 497/89, de 13 de Julho de 1989, relatado pelo Conselheiro Cardoso da Costa, no sentido da conformidade constitucional de ambas. No que concretamente respeita à segunda questão referida, o mencionado aresto entendeu, por um lado, que sistema fiscal é o sistema de impostos e, por outro, que as quotizações em causa não só não são caracterizadas pela unilateralidade própria do imposto, porque poderiam ser concebidas como contrapartida do próprio direito de inscrição na Ordem dos Advogados e da «função» ou «serviço» geral de representação de todos os respectivos membros, que a lei comete àquela, como também, mesmo que se admitisse não existir qualquer contrapartida específica nem ocorrer uma unilateralidade pura, ainda assim teria de concluir-se que a reserva consagrada na alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição na redacção vigente à época, não incluiria receitas como as quotas que são cobradas dos respectivos membros por uma associação pública, a título precisamente dessa sua qualidade, e com vista aos fins próprios e exclusivos dessa instituição associativa, ainda que de carácter obrigatório. Segundo o mesmo aresto, estas configuram outro «tipo» de receitas — um tipo de receitas em que continua a sobrelevar, como elemento distintivo e identificador, mesmo quando de uma associação obrigatória se trate, o carácter «associativo», sendo que, de acordo com a mesma decisão, nada indicava que, ao consignar a reserva do artigo 168.º, n.º 1, alínea i) — em clara ligação com os princípios que deixou estabelecidos nos artigos 106.º e 107.º —, o legislador constituinte tivesse querido ir ao ponto de também aí incluir essas quotas. Segundo o n.º 1 do artigo 1.º do referido Estatuto, a Ordem é a associação pública representativa dos licenciados em Engenharia que exercem a profissão de engenheiro. O n.º 1 do artigo 3.º do mesmo Estatuto prevê, como atribuições gerais da Ordem, contribuir para o progresso da engenharia, estimulando os esforços dos seus associados nos domínios científico, profissional e social, bem como o cumprimento das regras de ética profissional. De acordo com a alínea f) do n.º 1 e com o n.º 2 do artigo 83.º do mesmo Estatuto, os engenheiros estão



ORDEM DOS MÉDICOS

48. Ora, não obstante o CCP elencar, de entre as entidades adjudicantes, as associações públicas, **a questão de saber se se devia aplicar esta legislação às ordens profissionais foi, desde o primeiro momento, polémica e não isenta de dúvidas**, atento o conceito de organismo de direito público que a Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, tinha por base, e que subtraía do seu âmbito de aplicação subjetivo aquelas entidades que, à semelhança da Ordem dos Médicos, não eram maioritariamente financiadas por outras entidades adjudicantes (vide artigo 2.º n.º 2 do CCP e artigo 1.º n.º 2 – ponto 9 da Diretiva 2004/18/CE)⁸.

obrigados a satisfazer pontualmente as obrigações estabelecidas pela Ordem". Os valores das quotas variam para os membros efectivos, consoante tenham por um lado menos de 70 anos ou, por outro, 70 ou mais anos, bem como variam ainda, consoante se trate de correspondentes e stagiaristas ou estudantes. O produto do pagamento das quotas constitui receita própria dos órgãos nacionais e regionais desta entidade pública, tal como resulta do procedido na alínea a) do artigo 73.º e da alínea b) do artigo 74.º do mesmo diploma. O Estatuto não prevê qualquer contrapartida pelo pagamento das quotas pelos engenheiros. A Ordem ainda dispõe de outras receitas próprias, como é o caso das previstas nas demais alíneas do mesmo artigo 73.º. Verifica-se, por conseguinte, que estas quotizações reúnem as características que supra atribuímos às demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, na acepção a que vimos fazendo referência: constituem receita própria e destinam-se ao financiamento das entidades públicas não territoriais a favor de quem são criadas; não são rigorosamente unilaterais, porque implicam o exercício pela entidade pública de uma actividade presumivelmente causada ou aproveitada pelo clube dos profissionais inscritos nestas ordens profissionais; nem são bilaterais, porque não são contrapartida de uma prestação individualizada por parte da entidade pública a favor do sujeito passivo; recaem sobre um determinado clube sujeito às atribuições da entidade pública, cujos membros presumivelmente beneficiam da respectiva actividade ou provocam a maior parte dos respectivos custos; não estão sujeitos ao pagamento destes tributos todos aqueles que não pertençam ao clube, ou seja, que não se encontrem inscritos nessas ordens profissionais. O tributo em causa também não assenta na obtenção individual pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos nem assenta no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade. De salientar que, quanto aos exemplos apontados, no primeiro caso, estamos perante um Estatuto aprovado por lei da Assembleia da República e, no segundo, perante um decreto-lei autorizado. Os referidos diplomas prevêem a incidência subjectiva das quotas, ou seja, definem como seus sujeitos passivos os profissionais nelas inscritos, mas atribuem aos órgãos próprios de cada associação a competência para definir o respectivo valor, bem como proceder à sua cobrança" (https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/19971/1/ulfd124179_tese.pdf, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2011, páginas 52 e ss.

⁸ A questão era tanto mais relevante quanto nem todos os Estados-membros qualificam as ordens profissionais como associações públicas. Tal é, por exemplo, o caso da França para quem as ordens constituem pessoas coletivas de direito privado encarregues de levar a cabo um serviço público, dotadas



ORDEM DOS MÉDICOS

49. Saliente-se ainda que, com vista à clarificação do conceito de “organismo de direito público” a que o ponto 9 do n.º 2 do artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE fazia alusão, aí era determinado que “...listas não exaustivas dos organismos e categorias de organismos de direito público que satisfazem os critérios referidos nas alíneas a), b) e c) do segundo parágrafo constam do anexo III. Os Estados-Membros notificarão periodicamente a Comissão das alterações introduzidas nas suas listas”.

50. Ora, no que concerne aos organismos de direito público identificados pelo Estado Português, e apesar de não se olvidar o carácter não exaustivo da listagem, não deixa de ser paradigmático o facto de não ter sido elencada qualquer ordem profissional.

51. Na sua versão inicial, Portugal fez constar do Anexo III da referida Diretiva 2004/18/CE categorias de organismos (institutos públicos sem carácter

de prerrogativas de direito público e de um poder disciplinar. Em **Espanha** os *colegios profesionales* são considerados corporações de direito público com uma natureza mista privada-pública (artigo 36.º da Constituição Espanhola e Ley 2/1974, de 13 de fevereiro cujo artigo 1.º determina que “1. *Los Colegios Profesionales son Corporaciones de derecho publico, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.* 2. *(Derogado)* 3. *Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional*”). Por seu turno em **Itália** “secondo una consolidata tradizione, recepita espressamente negli ordinamenti professionali più recenti (cfr. art. 24 dell’ordinamento forense, L. 247/2012; art. 6, d. lgsl. 139/2005, ord. dott. Commercialisti), gli Ordini professionali sono qualificati come enti pubblici non economici a carattere associativo, dotati di autonomia regolamentare, patrimoniale e finanziaria, trattandosi di enti che non gravano sulla finanza pubblica, alimentati esclusivamente dai contributi degli iscritti. Tuttavia, nonostante la loro evidente specialità, gli Ordini sono di frequente oggetto di richieste di adempimenti e obblighi da parte di Amministrazioni centrali dello Stato, allorquando queste si trovano ad applicare disposizioni genericamente rivolte al comparto pubblico, con esiti a volte paradossali”.



ORDEM DOS MÉDICOS

comercial ou industrial, serviços públicos personalizados, fundações públicas, estabelecimentos públicos de ensino, investigação científica e saúde), sem qualquer menção às associações públicas.

52. Em 2009, o Anexo III foi alterado, tendo Portugal aditado àquela listagem alguns institutos públicos, nomeando-os expressamente (INGA — Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, Instituto do Consumidor, Instituto de Meteorologia, Instituto de Conservação da Natureza, Instituto da Água, ICEP/Instituto de Comércio Externo de Portugal e Instituto do Sangue).
53. Note-se que esta alteração surgiu no contexto da publicação do CCP, sendo de salientar que continuou a não ser feita qualquer referência às ordens profissionais.
54. Assim, o entendimento de que, à OM, não se aplicavam as regras da contratação pública, sustentado numa altura em que a aplicação do Código estava envolta num vasto conjunto de dúvidas interpretativas, surge com base na interpretação sistemática do artigo 2.º do CCP, aliada à análise do texto da Diretiva n.º 2004/18/CE, traduzindo um entendimento juridicamente defensável.
55. E que, como tal, assim o veremos, se afigurou legítimo para os órgãos da OM que no mesmo basearam a sua atuação.
56. Efetivamente, só com a alteração do Estatuto da OM — que, como acima se referiu, ocorreu em 2015, com a publicação da Lei n.º 117/2015, de 31.08, que alterou e republicou o mencionado Decreto-Lei n.º 282/77, e que entrou em vigor



ORDEM DOS MÉDICOS

em 01.10.2015, é que se tornou inequívoca a aplicação do CCP à Ordem dos Médicos.

57. Saliente-se que essa aplicação não decorreu automaticamente da aplicação da Lei n.º 2/2013 (que veio revogar a Lei n.º 6/2008), pois apesar de este diploma (que aprovou o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais) ter determinado, no n.º 1 do seu artigo 53.º que “o regime previsto na presente lei aplica-se às associações públicas profissionais já criadas (...)” ficou na dependência do Governo a submissão à Assembleia da República dos projetos que cada ordem profissional apresentasse para que esta pudesse aprovar/adaptar os respetivos estatutos ⁹.

⁹ Era o seguinte o teor do Artigo 53.º da Lei 2/2013: “1- O regime previsto na presente lei aplica-se às associações públicas profissionais já criadas e em processo legislativo de criação 2 - As associações públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na presente lei. 3 - No prazo máximo de 30 dias a contar do primeiro dia útil seguinte ao da publicação da presente lei, cada associação pública profissional já criada fica obrigada a apresentar ao Governo um projeto de alteração dos respetivos estatutos e de demais legislação aplicável ao exercício da profissão, que os adequa ao regime previsto na presente lei. 4 - Para efeitos do número anterior e independentemente das normas previstas na lei de criação de cada associação pública profissional ou nos respetivos estatutos, a elaboração, aprovação e apresentação ao Governo dos referidos projetos compete, em exclusivo, ao órgão executivo colegial daquela. 5 - No prazo de 90 dias a contar do 1.º dia útil seguinte ao da publicação da presente lei, o Governo apresenta à Assembleia da República as propostas de alteração dos estatutos das associações públicas profissionais já criadas e demais legislação aplicável ao exercício da profissão que se revelem necessárias para a respetiva adaptação ao regime previsto na presente lei. 6 - A inobservância do disposto nos n.ºs 2 a 4 determina a inaplicabilidade das normas dos estatutos das associações públicas profissionais que não sejam conformes com o disposto na presente lei, sendo diretamente aplicável o regime nesta consagrado. 7 - Por força do disposto no artigo 6.º, as associações públicas profissionais devem, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da presente lei, cessar todas as atividades comerciais que extravasem os respetivos fins e atribuições, nomeadamente encerrando todos os estabelecimentos que explorem e alienando todas as participações que detenham em entidades comerciais com objeto diverso das suas atribuições. 8 - Em caso de incumprimento do disposto no número anterior, o membro do Governo que exerce os poderes de tutela nos termos do n.º 3 do artigo 45.º pode determinar a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, fixada segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e cujo montante reverte para o Estado. 9 - O montante diário da sanção pecuniária compulsória pode ser fixado entre (euro) 500 e (euro) 100 000, não podendo o valor acumulado ultrapassar o montante de (euro) 3 000 000 nem a duração máxima de 30 dias” (destacado nosso).



ORDEM DOS MÉDICOS

58. Em face da circunstância de a demora na aprovação da nova redação do Estatuto da Ordem dos Médicos, **não se ter ficado a dever a um comportamento seu, mas a um atraso do procedimento legislativo, alguns órgãos desta Ordem, de acordo com o artigo 53.º da Lei 2/2013, consideraram não estar a mesma obrigada à aplicação imediata do artigo 42.º da Lei 2/2003** que determinava que *“as associações públicas profissionais estão sujeitas: a) Às regras de equilíbrio orçamental e de limitação do endividamento estabelecidas em diploma próprio; b) Ao regime do Código dos Contratos Públicos; c) Ao regime da normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo (ESNL), que integra o Sistema de Normalização Contabilística”*, preceito este que consta do seu atual Estatuto (cf. artigo 152.º n.º 2 EOM, com sublinhado nosso).
59. Como se perceberá, o entendimento acima vertido, que, de um ponto de vista jurídico, se afigura perfeitamente defensável e legítimo, foi o que foi adotado, concretamente no que se refere ao CRN e ao CRC e aos contratos por estes celebrados em 2014, sem que tenha sido observada a tramitação pré-contratual prevista no CCP.
60. Tendo, como se verá mais adiante, servido de suporte para que os responsáveis da Ordem, a nível regional, atuassem na mais profunda convicção da legalidade dos seus atos, e sendo perfeitamente legítima, também, essa convicção.
61. Certo é que, ainda que possa não merecer, em termos dogmáticos, a anuência do Tribunal de Contas - pois que a autonomia técnica determina, igualmente, a liberdade de adesão a um ou outro entendimento jurídico – todo o acima vertido



ORDEM DOS MÉDICOS

deverá ser valorado, de modo determinante e favorável à OM e aos responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria.

C3. Das infrações concretamente imputadas no Relato de Auditoria

62. Nos termos do Relato de Auditoria, mais concretamente do Capítulo III – Observações, é imputada, ao CN, ao CRN e ao CRC da OM, a prática de infrações relacionadas com o incumprimento de normas relativas aos procedimentos de contratação pública.

Assim, sem prescindir de tudo quanto acima se alegou, e sem prejuízo da documentação e esclarecimentos oportunamente já facultados e prestados ao Tribunal, impõem-se algumas – breves – considerações:

a) Quanto ao Conselho Nacional

63. No que se refere ao 2.º Contrato (pontos 31 a 42 do Relato de Auditoria), importa esclarecer que o respetivo procedimento (AJ/5/2019) foi tramitado com recurso à plataforma de contratação pública *Acingov* (plataforma utilizada pela OM), na qual constam todas as evidências documentais da respetiva tramitação, incluindo o envio do convite a contratar, a notificação da adjudicação e a notificação para apresentação dos documentos de habilitação, assim como comprovativos da apresentação desses documentos e cópia dos mesmos (cf. **Dossier 1** – que ora se junta e dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais).



ORDEM DOS MÉDICOS

64. O mesmo sucedeu com o 3.º Contrato (pontos 43 a 53 do Relato de Auditoria), cujo procedimento (AJ/2/2020) foi também tramitado com recurso à plataforma de contratação pública *Acingov*, na qual constam todas as evidências documentais da respetiva tramitação, incluindo o envio do convite a contratar, a notificação da adjudicação e a notificação para apresentação dos documentos de habilitação, assim como comprovativos da apresentação desses documentos e cópia dos mesmos (cf. **Dossier 2** – que ora se junta e dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais).
65. Ambos os contratos se encontram publicados no Portal Base, conforme constata o próprio Relato de Auditoria
66. Deste modo, deve ser admitida, por relevante para a descoberta da verdade e boa decisão da causa, a junção destes documentos, nesta fase, sendo que dos mesmos decorre que não se encontram verificadas as irregularidades procedimentais referidas no Relato de Auditoria, concretamente a “inexistência de elementos na formação do contrato”,
67. o que deverá ser valorado em conformidade, em favor da Ordem dos Médicos, dos seus responsáveis institucionais e dos pretensos responsáveis individuais.
68. O Relato de Auditoria debruça-se, ainda, sobre o facto de o CN ter celebrado os contratos de prestação de serviços aí identificados, com a sociedade de advogados
, com recurso ao procedimento de ajuste direto por critérios materiais, ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.



ORDEM DOS MÉDICOS

69. Entende o Tribunal de Contas que o recurso a tal procedimento não se encontra devidamente fundamentado, não estando reunidos os requisitos legalmente exigidos para que, do mesmo, o CN pudesse ter lançado mão.
70. No entanto, também neste aspeto deverá Tribunal Contas atentar, salvo o devido respeito, na existência de entendimentos diversos, nomeadamente por parte de Doutrina, considerada qualificada pela comunidade jurídica¹⁰, sobre a matéria em causa,
71. e que se inclina no sentido de privilegiar a confiança que tem necessariamente de existir entre o prestador e o beneficiário dos serviços jurídicos, como fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto (cf. artigos 92.º e 97.º do Estatuto da Ordem dos Advogados),
72. Aliada ao facto de, no caso de contratação de assessoria jurídica que não se destine ao acompanhamento de um assunto em concreto ou ao desempenho de uma específica tarefa, mas antes, como sucedeu no caso vertente, ao acompanhamento, diário, corrente e constante, em volume e complexidade que não conseguem, de todo, estimar-se, do funcionamento de diversos órgãos de uma Associação pública como a Ordem dos Médicos.
73. No caso vertente, a assessoria jurídica em causa importou a presença assídua na sede da Ordem dos Médicos em Lisboa, assim como a assessoria permanente, por videoconferência, ao então Senhor Bastonário da Ordem dos Médicos, nas reuniões do Conselho de Secretários e do Departamento de Colégios, com

¹⁰ Cf. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNANDEZ SÁNCHEZ, em artigo publicado in “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*”. Vol. II, págs. 373 a 413, com o título “*A Contratação Pública de Serviços de Assessoria Jurídica*”.

hr



ORDEM DOS MÉDICOS

emissão de centenas de pareceres e de milhares de ofícios (conforme poderá verificar-se nos Relatórios Anuais que a Ordem dos Médicos enviou, no período em causa, aos órgãos de soberania, em cumprimento do disposto n.º 1 do artigo 160.º do seu Estatuto).

74. Assumindo a assistência jurídica prestada, características únicas, atenta a especialização da advogada então afeta à prestação do serviço na área do Direito Médico, especialmente necessário à Ordem dos Médicos e aos seus associados ¹¹ (cf. bem evidência o respetivo Curriculum Vitae, cuja cópia se junta como Documento 3).

75. Como bem refere GONÇALVES GUEIRRA FAVARI ¹²: “Nos termos da alínea b) deste n.º 1 do artigo 2.º do Código é também possível recorrer ao ajuste direto em função de critérios materiais no caso de serviços, nomeadamente serviços de natureza intelectual, cuja natureza das prestações não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que possam ser definidos atributos qualitativos necessários à fixação de um critério de adjudicação e desde que uma definição meramente quantitativa no âmbito dos outros tipos de procedimento aplicáveis seja manifestamente desadequada tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida.” Em nota de rodapé, acrescenta o Autor: “Isto porque os atributos em que assenta a escolha do adjudicatário incidem maioritariamente nas suas qualidades pessoais e não em

¹¹ A Advogada afeta à prestação do serviço em causa, é Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e autora de inúmeros pareceres no âmbito do procedimento legislativo em matéria de legislação médica, especialidades médicas, concursos e recrutamento médico, licenciamento das unidades de saúde, reconhecimento de qualificações profissionais médicas, ministrando cursos de direito médico, palestras sobre Segredo Médico, Deontologia Médica, Internato Médico, Responsabilidade Médica e Carreiras Médicas.

¹² In *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2019, p. 175, notas de rodapé n.º 157 e 158.



ORDEM DOS MÉDICOS

aspectos da execução do contrato.”, “Pois, na verdade, o que está em causa neste caso é a obtenção de um serviço de elevada qualidade e não outros fatores, como o preço mais baixo ou o prazo mais curto.” E, um pouco mais adiante, conclui: “Uma das situações enquadráveis nesta alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do Código é a dos serviços jurídicos.” (sublinhados nossos).

76. De resto, no que se considera ser uma interpretação hermenêutica do que é afirmado por esse Tribunal em 56., 57. e 58., o Relato de Auditoria não nega a possibilidade do recurso ao critério material para aquisição de serviços intelectuais /jurídicos, mas censura o facto de, *in casu*, essa fundamentação não estar demonstrada.

77. Com efeito, na sua análise, o Relato de Auditoria considera que “...no caso em apreciação seria possível a elaboração de especificações suficientemente precisas na definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas, designadamente por referência à especificidade da experiência profissional necessária à prestação dos serviços em causa” (cf. ponto 58.)

78. Isto é, o Relato de Auditoria reconhece que, do ponto de vista substantivo a contratação até poderia ser subsumível ao critério material, discordando-se, no entanto, da falta de demonstração da fundamentação na sua utilização o que, constitui em si mesmo um facto objetivo.

79. Mas, esta discordância da fundamentação não pôs em crise qualquer um dos princípios que, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º-A do CCP, subjazem às normas da contratação pública.



ORDEM DOS MÉDICOS

80. Reconhecendo-se a função que o dever de fundamentação desempenha no âmbito do Direito Administrativo, sempre se salienta que, de acordo com o princípio do aproveitamento do ato, se a demonstração da fundamentação tivesse sido expendida com o grau de rigor que se impunha, o resultado teria sido o mesmo, isto é, o de aplicação do critério material consignado na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.
81. No que se refere à atribuição de efeitos retroativos aos contratos, sem que se tenha sido fundamentado em razões de interesse público, dir-se-á que esse comportamento pretendeu retratar a realidade do sucedido, isto é, que efetivamente os serviços foram prestados, sendo que as demoras e delongas verificadas na formalização da contratação conduziram a que, durante vários meses, estes fossem prestados sem que a Ordem os remunerasse.
82. Ora, atenta a especificidade – notória e pública – das intervenções da Ordem dos Médicos e do então Bastonário, a falta de assessoria jurídica era e foi considerada uma questão que acarretava prejuízo para a defesa dos interesses dos médicos e dos doentes, de acordo com os fins estatutários definidos no artigo 3.º do EOM.
83. Assim, e sendo certo que os contratos celebrados retrataram a realidade dos factos – isto é, a data da sua celebração e o facto de remunerarem um período de efetiva e pontual prestação de serviços – é manifesto que não houve intenção de causar qualquer prejuízo financeiro à Ordem dos Médicos.
84. Na verdade, a Ordem sempre poderia ter optado por, em relação ao valor acordado para a totalidade dos serviços prestados, tê-lo repartido pelos meses subsequentes às datas das assinaturas dos contratos, mas, **em obediência ao respeito pela verdade material, não o fez.**



ORDEM DOS MÉDICOS

85. No entanto, as faturas emitidas pela sociedade de advogados apenas foram emitidas em datas posteriores às da assinatura dos contratos, sendo que os pagamentos, que estavam orçamentados, apenas foram autorizados e efetuados após a assinatura dos mesmos.
86. Note-se que, com este comportamento o Conselho Nacional visou proceder de acordo com o **princípio da boa-fé** consignado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo e que deve presidir a toda a atuação da administração, incluindo na formação dos contratos.
87. Assim, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, no cumprimento do dever de boa-fé, “...*devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida*”.
88. Ora, na formação dos contratos públicos não podemos fazer a aplicação estrita das regras da contratação pública, postergando as circunstâncias concretas que rodeiam a aplicação da lei.
89. Tal é precisamente o caso, em que, o não pagamento dos serviços já prestados durante vários meses, numa situação em que a eficácia do contrato não se encontra sujeita ao visto do Tribunal de Contas, representaria uma forma de enriquecimento por parte da administração, ofensiva do princípio da boa-fé.
90. Atente-se que, nos termos da LOPTC, o visto constitui um instrumento de controlo do Tribunal de Contas que se insere no âmbito da fiscalização prévia



ORDEM DOS MÉDICOS

tendo por finalidade “1 - (...) 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. 2 - Nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República. 3 - Constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: a) Nulidade; b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro. 4 - Nos casos previstos na alínea c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades” (artigo 44.º da LOPTC).

91. Apenas se encontram sujeitos ao visto do Tribunal de Contas determinadas entidades e atos, contratos ou instrumentos geradores de despesa que, pelo seu montante ou por determinarem o aumento da dívida pública, devem ser sujeitos a um escrutínio mais apertado.
92. Mas, apesar desse escrutínio, nos termos do disposto no artigo 45.º da LOPTC “1 - Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes. 2 - Nos casos previstos no número anterior, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos



ORDEM DOS MÉDICOS

respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados. 3 - Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto podem ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período. 4 - Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a (euro) 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade. 5 - O disposto no número anterior não é aplicável aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”.

93. Isto é, apesar da inequívoca relevância do visto, o legislador determina que os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepcionando apenas os pagamentos a que derem causa.

94. E mesmo que o visto venha a ser recusado o legislador também admite que “os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto podem ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período”, diremos nós em obediência ao citado princípio da boa-fé.



ORDEM DOS MÉDICOS

95. Assim, se em situações em que o visto é recusado, mas os serviços foram efetivamente prestados, o legislador determina que estes sejam remunerados desde que não seja ultrapassada a programação contratualmente estabelecida, **por aplicação de um princípio de justiça comutativa e em obediência ao princípio da boa-fé** dir-se-á que, se os serviços foram antecipadamente prestados (mesmo que precedendo o ato de adjudicação), os mesmos devem ser remunerados, apesar da censura que tal comportamento possa merecer do ponto de vista dos procedimentos.
96. Assim, sempre se pode concluir que, ao terem sido pagos os serviços efetivamente prestados, a falha cometida apenas releva para efeitos formais, não tendo conduzido a que não tenha sido efetivamente assegurado o interesse público.
97. Saliente-se que o interesse na prestação dos serviços de assessoria jurídica, com a inerente necessidade imperiosa de que o serviço fosse prestado, num cenário de continuidade e atenta a elevada pendência procedimental do CN - efetivamente existiu e foi determinante na atribuição de tais efeitos.
98. Finalmente cumpre salientar que, em momento algum, refere o Tribunal de Contas não estarem preenchidos os demais pressupostos, previstos no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, para atribuição de efeitos retroativos aos contratos, porquanto, no caso concreto, tais efeitos não são nem eram proibidos por lei, não lesaram direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e, encontrando-nos no seio de um procedimento de ajuste direto, manifestamente não impediram, não restringiram nem falsearam a concorrência.



ORDEM DOS MÉDICOS

Acresce ainda que,

99. As infrações imputadas ao CN, no Relato de Auditoria, não determinaram qualquer prejuízo para a Ordem dos Médicos e para os seus associados, dado que a sociedade de advogados em questão prestou efetivamente os seus serviços.

100. E muito menos representou qualquer prejuízo para o erário público, atenta a autonomia financeira e a forma de financiamento da OM, acima melhor explicitada.

b) Quanto ao Conselho Regional do Norte

101. A respeito da infração imputada ao CRN, relativa à celebração, em 2011, de contrato de assessoria jurídica com a Sociedade de Advogados _____, vale o acima alegado nos pontos 29 a 61 deste contraditório escrito, que aqui se dá por integralmente reproduzido.

102. Salientando-se apenas que a celebração de tal contrato, assim como a sua renovação, nos moldes em que ocorreram, tiveram por base o entendimento, sustentado em Parecer jurídico especializado, de que o regime jurídico aprovado pela Lei n.º 6/2008 não era aplicável à Ordem dos Médicos (e a Lei n.º 2/2013 ainda não tinha sido publicada), e de que, à luz do Código dos Contratos Públicos e da Diretiva 2004/18/CE, incluindo o Anexo III, era legítima a interpretação de que a Ordem dos Médicos não integrava o conceito de entidade adjudicante, para efeitos de aplicação das regras da contratação pública.



ORDEM DOS MÉDICOS

103. O contrato celebrado com aquela sociedade em 9 de abril de 2011 manteve-se em vigor até 2014 (ainda antes da nova redação do Estatuto), ano em que, sem que tivesse sido objeto de qualquer oposição pelo Conselho Regional do Norte, continuou a ser executado, mantendo-se aquela sociedade a prestar os seus serviços ao CRN, continuando o contrato de avença a ser cumprido, de boa-fé, nos mesmos termos em que as partes o vinham fazendo.
104. Desde 09.04.2011 – na verdade, desde 1999 - que aquela Sociedade de Advogados presta, de forma exclusiva e ininterrupta, através da advogada _____, nas instalações da Ordem dos Médicos na Região Norte, serviços jurídicos, sem que tenha ocorrido modificação no conteúdo das suas prestações, no tipo de serviços prestados.
105. Assim, quando, a partir de outubro de 2015, o CRN, ao abrigo da autonomia contratual que acima melhor explicitámos, passou a contratar ao abrigo do CCP, considerou que aquele contrato, que até ali tinha sido objeto de prorrogação tácita, encontrava-se abrangido pelo disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, o qual regia acerca da aplicação deste diploma no tempo, dispondo que: *“1 - O Código dos Contratos Públicos só é aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a data da sua entrada em vigor e à execução dos contratos que revistam natureza de contrato administrativo celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 18.º.”* E ainda que: *“2 - O Código dos Contratos Públicos não se aplica a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituem o objecto de contratos públicos cujo procedimento tenha sido iniciado previamente à data de entrada em vigor daquele.”* (sublinhado nosso).



ORDEM DOS MÉDICOS

- 106.** A execução, de forma continuada, ao longo de vários meses e anos, da mesma disciplina contratual, originariamente acordada, sem qualquer objeção das partes pode e deve ser tomada como um comportamento concludente, no sentido de ter ocorrido a prorrogação tácita da relação contratual originariamente existente.
- 107.** Realce-se, e reforce-se, que tal entendimento – legítimo, como o será também o contrário - foi assumido com total boa-fé, não tendo havido da parte dos órgãos decisores e dos seus titulares qualquer intenção de incumprimento ou violação das regras do CCP.
- 108.** Pelo contrário, face à prorrogação tácita do contrato e ao entendimento jurídico então perfilhado relativamente à não aplicação do CCP ao contrato em causa, os membros do CRN, nomeadamente os que autorizaram a realização de pagamentos à Sociedade de Advogados
, todos com formação médica, confiaram no conteúdo do Parecer jurídico então emitido, tendo atuado em conformidade com as respetivas conclusões¹³.

¹³ Recorde-se, acerca desta questão, que foram fornecidos ao Tribunal de Contas todos os documentos relativos aos pagamentos efetuados à sociedade de Advogados em apreço. Nas faturas emitidas, como poderá ser facilmente confirmado pelo Tribunal de Contas, resulta demonstrado o enquadramento contabilístico que foi efetuado – lançamento pelos serviços de contabilidade dos códigos referentes a serviços especializados por contrapartida de Fornecedores, Pagamento / por cheque ou transferência, e autorização (por via de assinatura e aposição de data) do respetivo pagamento. Este procedimento encontra-se observado em todas as faturas, conforme resulta dos documentos facultados e em poder do Tribunal de Contas.



ORDEM DOS MÉDICOS

109. As infrações imputadas ao CRN, no Relato de Auditoria, não determinaram qualquer prejuízo para a Ordem dos Médicos e para os seus associados, dado que a sociedade de advogados em questão prestou efetivamente os seus serviços.

110. E muito menos representou qualquer prejuízo para o erário público, atenta a autonomia financeira e a forma de financiamento da OM, acima melhor explicitada.

c) Quanto ao Conselho Regional do Centro

111. Relativamente às infrações imputadas ao CRC, valem, em boa medida, e com as devidas adaptações, as considerações acima vertidas, nomeadamente no que se refere à autonomia de contratação de certo tipo de serviços, por parte dos Conselhos Regionais, nos termos estatutariamente previstos!

112. E valem também, os considerandos explanados quanto à celebração de ajustes diretos por critérios materiais, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, e à atribuição de efeitos retroativos a certos contratos.

113. Concretamente no que se refere ao contrato celebrado em 25.11.2014, aqui se dão também por reproduzidos os argumentos que ficaram aduzidos, nos pontos 29 a 61 deste Contraditório, acerca da (in) aplicabilidade das regras da contratação pública, à OM, antes de 01.10.2015, entendimento igualmente perfilhado – de modo legítimo, pelos membros do CRC.



ORDEM DOS MÉDICOS

114. Destaca-se, ainda, a postura colaborativa do CRC, que facultou ao Tribunal de Contas, desde o primeiro momento, todos os documentos e respostas solicitadas.
115. E reitera-se que os processos de aquisição de bens e serviços no CRC – minutas de atas, consultas, propostas de decisão – foram (e são) conduzidos pela Direção de Serviços do CRC, cargo ocupado por uma Licenciada em Direito.
116. Acreditando e confiando os titulares do órgão gestor, e os demais intervenientes nos procedimentos, que os mesmos estavam devidamente instruídos e que tinham sido cumpridas todas as formalidades legalmente exigíveis.
117. Assim, e embora possa admitir-se, após os alertas feitos por este Tribunal de Contas, que casos houve em que não terão sido observadas todas as formalidades previstas no CCP, não pode ser ignorado que, ainda assim, foram sempre seguidas as recomendações internas de consultas a vários prestadores, análise das propostas recolhidas e escolha em função das necessidades e dos recursos da Ordem.
118. Sendo, pois, respeitados os princípios plasmados no Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente no que se refere à prossecução do interesse público, à imparcialidade e à transparência dos procedimentos.
119. Do mesmo modo, a execução dos contratos foi sempre devidamente acompanhada pelos serviços, não se tendo procedido a quaisquer pagamentos de serviços que não tenham sido prestados.



ORDEM DOS MÉDICOS

- 120.** Nessa medida, as infrações imputadas ao CRC, no Relato de Auditoria, não determinaram qualquer prejuízo para a Ordem dos Médicos e para os seus associados, dado que os serviços objetos dos três contratos identificados no Quadro 3 da p. 19 do Relato de Auditoria foram efetivamente prestados.
- 121.** E muito menos representaram qualquer prejuízo para o erário público, atenta a autonomia financeira e a forma de financiamento da OM, acima melhor explicitada.
- C4. Considerações finais acerca das infrações imputadas no Relato de Auditoria**
- 122.** Tendo em consideração todo o acima exposto, cremos que ficaram explicitadas as razões pelas quais alguns procedimentos foram ou não foram adotados, os entendimentos que suportaram as tomadas de decisão por parte dos responsáveis da OM, a nível nacional e regional, e foram também facultados elementos e prova documental que, no seu todo, é convicção da Ordem, conduzirão à conclusão de não verificação de algumas das infrações imputadas.
- 123.** Fica também evidenciada a postura colaborativa da Ordem, quer ao nível Nacional, quer ao nível Regional.
- 124.** Resulta evidente e clarificado que, em todos os contratos identificados no Relato de Auditoria, as infrações que podem, após ponderação da argumentação acima aduzida, ter-se ainda assim por verificadas, consistem em meras irregularidades ou em vícios que se degradaram em formalidades não essenciais.
- 125.** São critérios para a distinção entre formalidades essenciais e não essenciais, no âmbito da contratação pública: (i) a circunstância de a própria lei qualificar,



ORDEM DOS MÉDICOS

direta ou indiretamente, uma dada formalidade como não essencial; (ii) a circunstância da formalidade cumprir – ou não – um fim substancialmente relevante; (iii) a verificação – atendendo ao bem jurídico que a norma visa proteger – de que a ilegalidade cometida nenhuma influência teve no resultado final, que foi identicamente alcançado; (iv) e a circunstância da omissão da formalidade não colidir com os princípios gerais que regem os procedimentos concursais, no seu âmago ou reduto mínimo.¹⁴

126. No caso vertente, ficou demonstrado que as irregularidades que possam ter sido cometidas não tiveram impacto no resultado final, atenta a prestação efetiva de serviços, e a boa execução dos contratos em causa.

127. Bem assim, não foram, como se procurou demonstrar, sacrificados, no seu reduto essencial, os princípios da igualdade e da concorrência, da transparência, da imparcialidade, da publicidade, da segurança jurídica e da confiança.

128. E, finalmente, não se causou qualquer prejuízo, fosse a que título fosse, à Ordem dos Médicos, aos seus associados, a terceiros ou ao Estado, como se demonstrou e agora se repete.

D. Das medidas adotadas pela OM no sentido da uniformização e correção de procedimentos

129. Apesar da supra explicitada estrutura descentralizada da Ordem, que, como vimos, se traduz num conjunto de especificidades e autonomias, a OM tem desenvolvido esforços e trabalho de vulto, no sentido da uniformização e da introdução de ajustes corretivos em diversos procedimentos.

¹⁴ Cf. Acórdão n.º 4/2022, da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.



ORDEM DOS MÉDICOS

130. Sendo certo que, como se perceberá, muitos dos procedimentos já adorados antecipam e concretizam, em boa medida, as Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relato de Auditoria.

Assim,

131. Quanto ao **Conselho Nacional**, foi aprovado e implementado, em julho de 2022, o Manual de Procedimentos de Contratação Pública (que ora se junta como **Documento 4** e se dá por reproduzido) de modo a promover interpretações e atuações uniformes, a este respeito, em todos os serviços da Ordem dos Médicos (cf. Recomendações 1 a 5).
132. Foi, igualmente, promovida a contratação de uma empresa de Auditoria de referência , com vista à melhoria do modelo organizacional, de informação de gestão e do processo de contratação.
133. No que se refere à Recomendação 3, destaca-se também o reforço dos Recursos Humanos, com adstrição das funções e responsabilidade de cada interveniente no âmbito da gestão procedimental:
- a) Assessoria especializada em contratação pública;
 - b) Nomeação de júris;
 - c) Nomeação de gestor de contrato;
 - d) Publicações no BAseGoV;
134. Concretamente quanto à Recomendação 5, foi implementada a boa prática no sentido de que todas as deliberações do CN (órgão gestor) em matéria de



ORDEM DOS MÉDICOS

contratação pública sejam acompanhadas de parecer jurídico, que analise o procedimento e integre a documentação a apreciar pelo CN.

135. No que concerne às Recomendações 1 e 2, teve lugar um processo de recrutamento para o preenchimento do cargo de Diretor no Departamento Financeiro do Conselho Nacional da Ordem dos Médicos que deverá, entre outras funções, assegurar a preparação dos instrumentos de gestão estratégica, planeamento de necessidades, realização de cronogramas previsionais e centralização de compras.
136. Finalmente, teve também lugar um reforço do Departamento Informático e Sistemas de Informação, por forma a ser obtida maior eficácia e melhores resultados nesta área, promovendo-se a aquisição de ferramentas e metodologias de apoio à prática profissional em matéria de contratação pública, e que possam simplificar e melhorar o funcionamento do sistema de contratação pública, com efeitos transversais a toda a OM.
137. No CRN, têm sido promovidas e ministradas diversas formações em matéria de contratação pública, aos trabalhadores afetos ao departamento de Compras (económico-financeiro), assim contribuindo para a respetiva capacitação, esclarecimento de dúvidas e promoção de procedimentos e interpretações uniformes (cf. **Documento 5** que se anexa e se dá por reproduzido).
138. De resto, o cumprimento por parte do CRN da obrigação de aplicação do CCP pode ser demonstrado pela consulta do base.gov, em que o número de contratos publicados é manifestamente crescente.



ORDEM DOS MÉDICOS

139. E, por fim, no CRC, encontram-se já implementados, e em contínuo melhoramento, diversas medidas, que acomodam e em boa medida dão cumprimento às Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.
140. Concretamente, quanto às Recomendações 1 a 4, promoveu-se a elaboração de Mapas de controle interno dos procedimentos de contratação pública, com a seguinte configuração_

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
PROCEDIMENTOS 2023

NUMERO	TIPO	DESIGNAÇÃO	DURAÇÃO	PREÇOS MÉS	PREÇO TOTAL	PRESTADOR	OBS
--------	------	------------	---------	------------	-------------	-----------	-----

141. De igual modo, e com vista a evitar falhas de arquivo e gestão documental, a documentação referente a todos os procedimentos encontra-se agora devidamente organizada, quer em arquivo físico, quer em arquivo digital, no que respeita às diversas fases do procedimento, incluindo todas as comunicações trocadas entre as partes.
142. No que se refere à Recomendação 3, foi ainda promovido um reforço dos Recursos Humanos, com adstrição das funções e responsabilidade de cada interveniente no âmbito da gestão procedimental, nomeadamente:
- Alocação de técnico com experiência nas plataformas de compras públicas e que igualmente verifica a conformidade das propostas/documentos.
 - Nomeação de júris;
 - Nomeação de gestor de contrato;
 - Publicações no BAseGoV ;



ORDEM DOS MÉDICOS

143. E, por referência à Recomendação 5, também no CRC todas as deliberações do órgão gestor em matéria de contratação pública são acompanhadas de um parecer jurídico, que analisa o procedimento e integra a documentação a apreciar pelo Conselho.

Importa ainda salientar,

144. A medida, de alcance geral, de elaboração de mapas de controle organizados por fornecedor (independentemente do centro de custos) de modo a garantir o planeamento e a gestão estratégica da contratação na OM, em pleno respeito pelas normas contidas no artigo 113.º do CCP.

E. Da não verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória

a) Da correção de alguns factos constantes do Relato de Auditoria

145. As Médicas e
foram eleitas para o Conselho Regional do Norte nas eleições que se realizaram no dia 19 de janeiro de 2023, tendo tomado posse no dia 01 de fevereiro de 2023 – cf. **Documento 6** que se anexa e se dá por reproduzido para todos os efeitos legais.

146. Assim, apesar de a lista vencedora que tomou posse identificar, nos termos do n.º 2 do artigo 2 do artigo 35.º do Estatuto da OM “...o candidato a presidente, a vice-presidente, a secretário e a tesoureiro, os vogais e os três suplentes”, a



ORDEM DOS MÉDICOS

verdade é que a primeira reunião do CRN eleito teve lugar no dia 07 de fevereiro de 2023 - cfr. **Documento 7** que ora se junta e se dá por reproduzido.

147. Deste modo, no período entre janeiro e março (como consta do Mapa 2, p. 33, do Relato de Auditoria) estas Médicas, em concreto, não se encontravam sequer em funções no CRN, sendo manifesto que, tendo participado, apenas a 07.02.2023, na primeira reunião deste órgão, o período que, no Relato de Auditoria, se refere como constituindo o da prática da alegada infração financeira (janeiro a março de 2023) não corresponde à realidade.

148. Pois, no período que se seguiu à primeira reunião, estas Médicas, como seria expectável, encontravam-se ainda a interar-se acerca do funcionamento do CRN e das suas novas funções, cuidando de dar seguimento a assuntos pendentes e urgentes, não sendo, manifestamente, legítimo, a imputação as mesmas de qualquer responsabilidade.

149. Por outro lado, cumpre fazer nota de que o
apenas esteve presente numa reunião do CN, a de 21.12.2017 e não em três, como parece resultar do Mapa 1 do Anexo IV ao Relato, quando faz menção às atas que constituem os elementos de prova das alegadas infrações.

b) Da inexistência de culpa ou da culpa leve dos “responsáveis individuais” identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria

150. De acordo com a LOPTC, nomeadamente o seu artigo 67.º, o Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados



ORDEM DOS MÉDICOS

ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

151. O n.º 3 deste artigo 67.º da LOPTC esclarece ainda que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.
152. O que significa que, estando no domínio de uma responsabilidade sancionatória, relevarão, nesta sede, o que o Código Penal identifica como sendo os “pressupostos da punição”, nomeadamente no que diz respeito à Culpa.
153. Ora, o **princípio da culpa** constitui um imperativo constitucional, não só para fundamentar a existência de uma sanção, isto é, da punibilidade de um comportamento, mas também para determinar a medida da sanção, de molde a aferir da proporcionalidade da punição.
154. Por isso, não há, nem pode haver, aplicação de multas, quando não haja culpa (a responsabilidade financeira não pode considerar-se objetiva, i.e, independente de culpa), e a medida da multa não pode, nunca, ultrapassar a medida da culpa.
155. Se a culpa é fundamento da sanção, e se a culpa é analisada relativamente a um específico agente, daqui decorre a pessoalidade e a intransmissibilidade da responsabilidade e da sanção que lhe venha a ser aplicada ¹⁵.

¹⁵ A propósito desta questão, vide, com as devidas adaptações, ANA MARTA DIAS CRESPO PEREIRA, *in Algumas Considerações Sobre o Princípio da Culpa enquanto Fator de Autonomização do Direito Contra-Ordenacional*, Dissertação de Mestrado, Escola de Direito, Universidade do Minho, 2015.

hr



ORDEM DOS MÉDICOS

156. Deste modo, para ser sancionado, qualquer agente deverá ter tido uma conduta culposa, a título doloso ou a título negligente, e não se poderão verificar, em concreto, causas de exclusão da culpa.
157. Ora, sabendo que, nos termos do disposto nos artigos 14.º e 15.º do Código Penal, a culpa poderá ser avaliada perante uma atuação dolosa ou negligente, e avaliando as circunstâncias concretas vertidas no Relato de Auditoria, bem se percebe que, aos pretensos responsáveis individuais não poderá ser assacada uma responsabilidade meramente funcional, i.e., decorrente do exercício dos respetivos cargos em período temporal coincidente com o da verificação das infrações.
158. Pelo contrário, seria necessário que, quanto a cada um, se verificasse, em concreto, a existência do pressuposto da culpa, o que, salvo melhor opinião, não se verifica.
159. Na verdade, por tudo o que acima se expôs e resultou também das averiguações dos senhores auditores, resulta claro que os **alegados responsáveis individuais**, identificados no Anexo IV do Relato, **atuaram sem qualquer consciência da ilicitude dos factos, não sendo censurável o erro**, isto é, a ignorância ou má representação da realidade em que incorreram, segundo o Relato de Auditoria.
160. Dado que as infrações identificadas não se traduzem na violação de regras cuja ilicitude material se possa considerar sedimentada, na consciência ético-social, como sendo – ou devendo ser – de conhecimento geral e, como tal, exigível.
161. Todos os Médicos em causa no Relato de Auditoria são pessoas que, como infra se demonstrará, revelam uma reta consciência ética e social, não revelam



ORDEM DOS MÉDICOS

indiferença perante o Direito. Por isso, consistindo as infrações em falhas e irregularidades procedimentais, que não causaram, como acima vimos, qualquer prejuízo, e que apenas se podem atribuir ao conhecimento meramente operacional e perfunctório de legislação específica, complexa e não isenta de controvérsia e de interpretações diversas (como o é a da contratação pública), por parte de pessoas com formação estritamente médica, que confiaram nos pareceres jurídicos e práticas adotados nos órgãos em que participaram.

162. Assim, a considerar-se ter existido, no caso vertente, qualquer forma de culpa por parte dos pretensos responsáveis individuais, a mesma apenas pode traduzir negligência levíssima.¹⁶

163. Importa ter presente, insiste-se, que os pretensos responsáveis individuais identificados no Relato de Auditoria são Médicos que, de forma voluntária, exerceram funções no CN, no CRN e no CRC, dispondo dos seus tempos de descanso e de família para se dedicarem a funções de representação e defesa dos médicos, dos doentes e da Medicina.

164. Para o exercício das funções de gestão da Ordem dos Médicos estão assessorados por diversos serviços, pelo que a confiança nestes serviços é corolário da própria forma como, internamente, a Ordem dos Médicos se encontra organizada.

165. Os pretensos responsáveis individuais sempre pautaram o exercício das suas funções, nos cargos desempenhados na OM, por rigorosos critérios de legalidade, atuando em obediência a critérios de interesse público e de cuidadosa gestão dos recursos colocados à disposição da Ordem.

¹⁶ Cf. Acórdão n.º 16/2018, de 19.12.2018, da Terceira Seção deste Tribunal de Contas.

hr



ORDEM DOS MÉDICOS

166. Assim, a factualidade vertida no Relato de Auditoria permite igualmente ponderar, em concreto, que a ocorrência das imputadas infrações apenas terá derivado de falhas organizativas dos serviços, as quais têm vindo, progressivamente, a ser corrigidas e o funcionamento da OM, como um todo, melhorado.
167. Também ficou demonstrado, no próprio Relato de Auditoria, que os responsáveis e funcionários de todos os órgãos da OM colaboraram com vista à descoberta dos factos ocorridos, facultando todas as informações e prestando todos os esclarecimentos solicitados.
168. O que, como tal, deverá ser ponderado e valorado.

c) Da inexistência de antecedentes dos pretensos responsáveis individuais

169. Os responsáveis individuais, como tal identificados no Relato de Auditoria, nunca foram visados em qualquer outro tipo de processos junto do Tribunal de Contas, ou sequer relacionado com matérias da competência desse Tribunal.
170. Tão-pouco foram previamente alertados pelo Tribunal de Contas para as infrações em causa, sendo que, por exemplo, na sequência de Auditoria anteriormente realizada às contas da OM, o Tribunal de Contas não emitiu qualquer recomendação dirigida aos seus órgãos, e que os responsáveis individuais pudessem não ter seguido ou acatado.



ORDEM DOS MÉDICOS

171. Ou seja, os titulares de órgãos e responsáveis por cargos na OM, identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria, não atuaram em sede de reação a uma recomendação não cumprida, o que poderia demonstrar — pelo menos em tese - que incumpriam os seus deveres legais.
172. Diferentemente, e como acima se expôs, atuaram de forma diligente, de forma espontânea, durante os seus mandatos, sem que, em momento algum, por parte das entidades fiscalizadoras ou tutelares, tenha sido identificada este tipo de irregularidades, ou emitida qualquer recomendação, com vista à correção destes procedimentos.
173. Esta foi, pois, a primeira vez que os pretensos responsáveis, identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria, viram a sua atuação ser objeto de reparo ou censura.
174. Acresce que, como acima também se esclareceu, muitos dos procedimentos de uniformização e correção, adotados antes do Relato de Auditoria, foram por si espontânea e voluntariamente criados, encontrando-se a ser progressivamente implementados e melhorados pelos atuais titulares dos órgãos da OM.
175. O que, salvo melhor opinião, merece também a ponderação devida, por parte deste Tribunal de Contas.

d) Da formação académica e dos percursos profissionais dos pretensos responsáveis individuais

176. Como se procurou evidenciar na argumentação acima expendida, os pretensos responsáveis individuais, identificados no Anexo IV do Relato de



ORDEM DOS MÉDICOS

Auditoria, são Médicos, com percursos profissionais muito relevantes, bem reveladores do tempo por si dedicado à medicina, em particular, e à saúde, em sentido amplo, no nosso país (cf. Sínteses curriculares/Curricula Vitae abreviados que ora se juntam como **Documentos 8 a 23**).

177. Os mesmos, confrontados com o Relato de Auditoria em apreço, reforçam, por via do presente Contraditório, que sempre pautaram a sua conduta pelos mais elevados padrões morais, disciplinares e de rigor profissional.
178. Todos, sem exceção, têm exercido as suas funções, médicas e institucionais, em percursos que se podem considerar absolutamente ímpeles, durante os quais se dedicaram com profissionalismo – e muitos com mérito reconhecido – à defesa dos interesses e valores dos médicos, da Medicina e da saúde em Portugal.
179. O que expressamente também se requer seja alvo da valoração adequada, por parte desse Tribunal de Contas.

ISTO DITO, e em CONCLUSÃO,

F. Do erro sobre a ilicitude

180. Do que vem de ser dito, resulta para nós manifesto que os alegados responsáveis individuais, identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria, atuaram, pelo menos em relação às infrações relacionadas com a aplicação no



ORDEM DOS MÉDICOS

tempo, do Código dos Contratos Públicos, sem qualquer consciência da ilicitude dos factos, não sendo censurável o erro em que incorreram, isto é, tendo agido com ignorância ou má representação da realidade em que incorreram.

181. Por isso, incorreram em erro sobre a ilicitude que, por serem pessoas dotadas de uma reta consciência ética e social, não revelando indiferença perante o Direito, deve ser considerado excludente da culpa, assim determinando o arquivamento do presente processo.

G. Da Relevação da responsabilidade prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

182. A relevação da responsabilidade por infração financeira, a que se refere o artigo 65º n.º 9 da LOPTC, é um instituto particular, estabelecido pela LOPTC que obedece a alguns requisitos, nomeadamente: (i) é da competência da 1ª e 2ª secção; (ii) quando a infração financeira for apenas passível de multa; (iii) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; (iv) não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado; (v) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

183. O funcionamento deste instituto, quando está em causa apenas a responsabilidade sancionatória, comporta a extinção do procedimento, nos termos do disposto na al. e) do n.º 2 do artigo 69º da LOPTC, ou seja, o mesmo configura uma verdadeira causa de extinção da responsabilidade.



ORDEM DOS MÉDICOS

184. É também certo que a aplicabilidade do regime da relevação não constitui uma obrigação *ope legis* do Tribunal de Contas, mas antes um poder-dever, que dependerá da análise em concreto e em função das circunstâncias desse mesmo caso (funcionando *ope iudice*).

185. Ora, em face de todo o acima exposto, considera-se estarem verificados, no caso vertente, todos os pressupostos de que o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC faz depender a relevação da responsabilidade, razão pela qual, expressamente, aqui se requer a aplicação deste instituto aos responsáveis individuais como tal identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria.

SEM PRESCINDIR, e apenas caso assim não se entenda,

H. Da dispensa da aplicação das multas prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC

186. No que respeita à dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.

187. Deste modo, a dispensa da multa, nos termos em que o instituto foi introduzido na LOPTC, surge como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória.



ORDEM DOS MÉDICOS

- 188.** Ou seja, assume-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.
- 189.** As finalidades subjacentes à condenação por via da prática do ilícito ficam satisfeitas por via da declaração da prática do ilícito financeiro, sendo desnecessária a aplicação efetiva de qualquer multa.
- 190.** Isto dito, e pese embora a relevação da responsabilidade se afigure como o instrumento, ao dispor do Tribunal de Contas, mais adequado à situação sob análise, por mera cautela de patrocínio, e sem prescindir, requer-se subsidiariamente, atento o alegado supra acerca da conduta dos responsáveis individuais identificados no Relato de Auditoria, bem como ao facto de não existir, *in casu*, lugar a qualquer reposição, a dispensa de aplicação das multas previstas no artigo 179.º do Relato de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

SEMPRE SEM PRESCINDIR, e subsidiariamente,

I. Da atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC

- 191.** Ainda que – o que apenas por cautela de raciocínio se admite – improceda todo o acima exposto, e entenda o Tribunal de Contas não estarem reunidas as condições para que seja relevada a responsabilidade, ou dispensada a aplicação das multas previstas no Relato de Auditoria, o enquadramento, de facto e de direito, feito no presente Contraditório, não pode deixar de ser considerado.



ORDEM DOS MÉDICOS

192. Demonstrando, à sociedade, que o circunstancialismo que antecedeu a data das imputadas infrações, assim como aquele que se lhes seguiu, e que acima se descreveu detalhadamente, diminuiu, de modo inequívoco, a ilicitude e a culpa que, ainda assim, se pudessem ter por verificadas.
193. Nessa medida, requer-se, expressamente, a atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e invocados no ponto 179 do Relato de Auditoria.

TERMOS EM QUE.

Se requer ao Tribunal de Contas, em conformidade com as alegações acima,

- a) Seja arquivado o processo, atenta a falta de culpa em face do erro sobre a ilicitude em que os alegados responsáveis individuais, identificados no Anexo IV do Relato, incorreram.

Sem prescindir, e subsidiariamente,

- b) A relevação da responsabilidade aos responsáveis individuais como tal identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;



ORDEM DOS MÉDICOS

Sem prescindir, e ainda subsidiariamente,

c) A dispensa de aplicação das multas previstas no artigo 179.º do Relato de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Sempre sem prescindir, e apenas subsidiariamente,

d) A atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e invocados no ponto 179 do Relato de Auditoria.

Nos termos e para os efeitos do disposto no **artigo 28.º-A do Decreto-lei 135/99, de 22 de abril**, que estabelece as medidas de modernização da administração, os Signatários dão o seu acordo a que o Tribunal de Contas proceda à consulta e/ou obtenção de quaisquer documentos que, relacionados com a matéria em causa no presente Relato de Auditoria, se encontrem na posse de qualquer serviço e organismo da Administração Pública.

Os serviços e organismos da Administração Pública devem assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários ao presente processo com respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais, sem prejuízo da autorização precedente.

Junta: 23 documentos, Dossier 1 e Dossier 2.

hr



ORDEM DOS MÉDICOS

Espera Deferimento

O Presidente do Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos

O Presidente do Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos



ORDEM DOS MÉDICOS

Espera Deferimento

O Bastonário da Ordem dos Médicos

O Presidente do Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos

O Presidente do Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos



ORDEM DOS MÉDICOS

Espera Deferimento

O Bastonário da Ordem dos Médicos

O Presidente do Conselho Regional do Norte da Ordem dos Médicos

O Presidente do Conselho Regional do Centro da Ordem dos Médicos



ORDEM DOS MÉDICOS

Os seguintes responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria

hr



ORDEM DOS MÉDICOS



ORDEM DOS MÉDICOS

Os seguintes responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria



ORDEM DOS MÉDICOS

Os seguintes responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria



ORDEM DOS MÉDICOS

Os seguintes responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria



ORDEM DOS MÉDICOS

Os seguintes responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria



ORDEM DOS MÉDICOS

Os seguintes responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria

hr

CONTRADITÓRIO – ADITAMENTO DE

E



my

ORDEM DOS MÉDICOS

Exmo. Senhor Conselheiro da 2.º Seção do
Tribunal de Contas

Remetido em suporte eletrónico para DAV@tcontas.pt

Assunto: Processo n.º 2/2023 – ARF – DAV – UAT.2

Ex.mo Senhor Conselheiro.

Em aditamento ao documento de contraditório subscrito pelo Conselho Nacional, Conselho Regional do Norte, Conselho Regional do Centro e pelos responsáveis individuais identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria relativamente aos factos que a cada um são imputados, os Subscritores, vêm, no que concerne às contraordenações que lhe são imputadas enquanto membros que foram do Conselho Nacional, apresentar o seguinte aditamento no que se refere às circunstâncias que rodearam o convite e a celebração do 1º contrato com a sociedade

1. O relato de auditoria aponta a falta de evidência de prova documental quanto aos procedimentos prévios à celebração/outorga do contrato em 02 de janeiro de 2018, com exceção da ata da reunião de 21.12.2017 em que foi aprovado o convite e o caderno de encargos a endereçar à referida sociedade.

2. Infelizmente a ausência dessa prova apenas poderá resultar de lapso dos serviços, o que não se estranha, atento o facto de, à data, não se encontrar implementado, um sistema de gestão documental desmaterializado (um workflow) que permitisse com segurança o processamento e arquivo de toda a correspondência (em suporte de papel ou eletrónico) que dava entrada (ou saída) nos serviços nacionais da Ordem dos Médicos.

3. Como resulta dos Relatório Anual de atividades que no período de 2018 (referente a 2017) a 2013 (referente a 2012) foram apresentados à Assembleia da República e ao Governo, em cumprimento do disposto no artigo 160.º do EOM, eram



ORDEM DOS MÉDICOS

milhares os documentos processados pelos serviços nacionais da OM sendo que no ano de 2017 em média entravam 1300 documentos por mês nos serviços centrais da Ordem.

3. De resto, tendo-se iniciado um novo ciclo no que concerne às pessoas que passaram e iriam durante dois mandatos ocupar os cargos nacionais da Ordem dos Médicos – seja, iniciando-se o primeiro dos dois mandatos do Bastonário

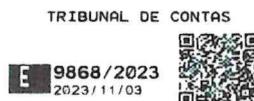
e dos conselhos regionais que praticamente se mantiveram inalterados por dois mandatos sucessivos até às eleições de janeiro de 2023 – por todos estes membros foi necessário distribuir tarefas/pelouros e todos os membros do Conselho Nacional necessitaram de se inteirarem da forma como os serviços se encontravam até então organizados, ajustar os funcionários aos diferentes departamentos, criar novos departamentos (como o de comunicação) e proceder ao reforço do pessoal de secretariado e de contabilidade.

6. Mais ainda: neste ano inicial de mandato, os membros do Conselho Nacional e o Bastonário depararam-se com um elevado número de processos pendentes, com mais de seis meses de atraso na sua resolução, no que foi também preciso centralizar esforços para resposta (realização de reuniões e elaboração de pareceres).

7. Por isso, reitera-se a falta de documentação e publicitação apenas e pode ser imputada a estas circunstâncias mas que, como se refere, a referida contratação encontra-se documentada em Ata.

Com os melhores cumprimentos,

h



[Handwritten signature]

Ao
TRIBUNAL DE CONTAS
Exmo. Senhor Conselheiro da 2.ª
Secção do Tribunal de Contas
Avenida da República, n.º 65, 1050-189
LISBOA

Remetido em mão e por suporte eletrónico para DAV@tcontas.pt

Assunto: Processo n.º 2/2023 – ARF – DAV – UAT.2

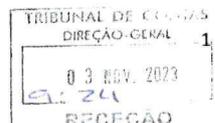
, tendo sido notificados do Relato de Auditoria elaborado no âmbito do processo em referência, para, querendo, se pronunciarem ao abrigo do direito ao contraditório, estabelecido nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º, e no n.º 3 do artigo 87.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (na sua atual redação), e estando em prazo – o primeiro por ter recebido a notificação no dia 30 de outubro e os demais por via da prorrogação concedida para o efeito, até ao dia 03 de novembro, que a todos aproveita, vêm exercer o seu

DIREITO AO CONTRADITÓRIO,

Apresentando as suas alegações nos termos e com os seguintes fundamentos:

A. Considerações iniciais e enquadramento geral

1. Cumpre, antes de mais, referir que os signatários aderem, de forma genérica e no que concerne aos aspetos relacionados com as infrações eventualmente





praticadas no âmbito do Conselho Nacional da Ordem dos Médicos (doravante, OM ou Ordem), ao contraditório exercido pela OM por via dos seus representantes institucionais.

2. Pronunciam-se, assim e nesta sede só sobre os factos e circunstâncias ocorridas no âmbito do Conselho Nacional da Ordem dos Médicos, órgão que integraram, pretendendo, numa perspetiva mais pessoal, reforçar alguns aspetos que consideram relevantes.
3. O 1.º signatário, _____ é especialista em Ginecologia/Obstetrícia, tendo sido eleito, para o triénio de 2017-2019, Presidente do Conselho Regional do Sul (CRS), integrando, por força do artigo 52.º do Estatuto da OM, o Conselho Nacional.
4. Foi reeleito para um segundo mandato, no triénio 2020-2022.
5. O 2.º signatário, _____, é especialista em Cirurgia Geral, tendo igualmente sido eleito para o Conselho Regional do Sul, onde desempenhou as funções de vice-presidente nos triénios indicados – 2017-2019 e 2020-2022 – integrando de igual modo o Conselho Nacional.
6. Por seu turno o 3.º signatário, _____, é especialista em Medicina Física e de Reabilitação, igualmente eleito para o Conselho Regional do Sul nos mencionados triénio, tendo sido designado como membro suplente do CRS para o Conselho Nacional, no âmbito do qual desempenhou as funções de Tesoureiro no triénio 2017-2019.
7. Embora envolvidos na vida da OM, foi esta a primeira vez que os signatários desempenharam este tipo de funções, de responsabilidade executiva, que não estrita e exclusivamente relacionadas com a profissão médica.

hr

h
m
B

8. Foi, pois, com enorme esforço e dedicação que foram adquirindo conhecimentos, designadamente e entre outros, em sede de contratação pública e prestação de contas.
9. O relato da Auditoria em apreço é extenso, composto por 27 (vinte e sete) páginas e 4 (quatro) anexos, sendo que a matéria objeto do relatório incide sobre factos reportados aos anos de 2018 a 2020, os quais a Ordem, através dos seus órgãos e respetivos serviços procurou esclarecer, em momento anterior a este, junto dos Senhores Auditores.
10. Sem prejuízo do que é feito no Relato de Auditoria, julga-se pertinente fazer também, nesta sede, um breve enquadramento sobre a forma como se encontra estruturada e organizada a Ordem dos Médicos, e, bem assim, destacar algumas das normas do respetivo Estatuto.
11. as quais, por conterem especificidades relativamente aos aspetos acima mencionados, se afiguram relevantes para a apreciação dos factos que constam do Relato de Auditoria e, como tal, também para a sua correta apreciação jurídica.
12. Do mesmo modo, e após novo esforço interno de recolha e organização de informação e documentos, aproveita-se o presente exercício do contraditório para clarificar alguns pontos, que, como se verá, importam correções à “matéria de facto” e, assim se espera, ao respetivo enquadramento de Direito.

PROSSEGUINDO,

B. Enquadramento específico: a estrutura, organização e funcionamento da Ordem dos Médicos



13. Conforme decorre dos seus Estatutos e se exarou no próprio Relato de Auditoria, a Ordem dos Médicos é uma pessoa coletiva de direito público, constituída sob a forma de associação pública profissional, regendo-se pela respetiva lei de criação, pela Lei n.º 2/2013, de 10.01, e pelo disposto no seu Estatuto, cuja versão atual consta de anexo à Lei n.º 117/2015, de 31.08 (cf. artigo 1.º).
14. A OM tem âmbito nacional e sede em Lisboa e está estruturada nas regiões do Norte, do Centro e do Sul, as quais têm sede, respetivamente, no Porto, em Coimbra e em Lisboa.
15. As estruturas regionais asseguram a prossecução das atribuições da Ordem na respetiva área territorial, nos termos do Estatuto (cf. artigo 2.º).
16. A OM, no exercício dos seus poderes públicos, goza de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, praticando todos os atos necessários à prossecução das suas atribuições e aprovando os regulamentos previstos na lei e no seu Estatuto (cf. artigos 4.º, 5.º, 6.º e 9.º).
17. Nessa medida, e enquanto pessoa coletiva autónoma, dispõe de órgãos próprios, estando a sua organização interna sujeita ao princípio da separação de poderes (cf. artigo 10.º).
18. O Bastonário, o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais, para o que aqui nos importa, consideram-se, nos termos do Estatuto, órgãos de competência genérica (cf. artigo 10.º).
19. O Conselho Nacional é constituído pelo Bastonário, pelos Presidentes dos Conselhos Regionais, por um elemento designado de entre os seus membros por cada um dos Conselhos Regionais e por dois membros propostos pelo Bastonário e nomeados pela Assembleia de Representantes, sendo que cada conselho regional designa ainda dois membros suplentes que, nas ausências e



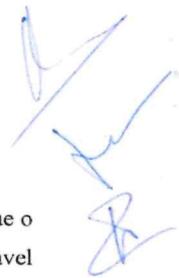
impedimentos do seu presidente e do elemento designado, os substituem (cf. artigo 52.º do Estatuto).

20. Do Plenário do Conselho Nacional destacamos, entre outras, as seguintes competências (cf. artigo 58.º do Estatuto):

- Contratar, pelo tempo de duração do seu mandato, o revisor oficial de contas para integrar o Conselho Fiscal Nacional – competência ao nível da contratação;
- Contratar, pelo tempo de duração do seu mandato, os serviços de consultadoria, nomeadamente, jurídica, económica ou de comunicação – competência para a contratação de certos serviços;
- Elaborar e apresentar anualmente à Assembleia de Representantes os planos de atividade, os orçamentos e os relatórios de atividades e de contas – competências organizatórias, de planeamento e gestão nacionais;
- Administrar o património afeto aos órgãos nacionais da Ordem e zelar pelos bens e valores nacionais da mesma – competências de administração e gestão patrimonial nacionais;
- Elaborar os regulamentos de âmbito nacional da Ordem e submetê-los à aprovação da Assembleia de Representantes – competência regulamentar;
- Contratar os funcionários e os prestadores de serviços dos órgãos nacionais da Ordem e fixar as suas remunerações – competência ao nível da contratação de trabalhadores e prestadores de serviços.

Importando ainda referir que,

21. Os órgãos da Ordem são, até à data, exclusivamente compostos por médicos que, ao caso e para o que aqui releva, são eleitos para mandatos de três anos, que apenas podem ser renovados por uma vez (cf. artigo 12.º do Estatuto).



22. Em termos de gestão financeira, a OM tem um orçamento próprio, sendo que o Estado não garante as suas responsabilidades financeiras nem é responsável pelas suas dívidas (cf. artigo 152.º do Estatuto).
23. A Ordem tem, assim, as suas receitas próprias, cujas fontes se encontram previstas no artigo 155.º do Estatuto, e o Estado só pode financiá-la quando se trate da contrapartida de serviços determinados, estabelecidos mediante protocolo e não compreendidos nas suas incumbências legais.
24. Como também se prevê expressamente no artigo 159.º do Estatuto, a Ordem está sujeita à jurisdição deste Tribunal de Contas, nomeadamente no que se refere à fiscalização sucessiva prevista na Seção IV da LOPTC.

ISTO DITO, VEJAMOS:

C. Das infrações identificadas no Relato de Auditoria

C1. Histórico relevante

25. O Relato de Auditoria em apreço incide sobre factos relativos a atos e contratos praticados pelo Conselho Nacional, bem como pelos Conselhos Regionais do Norte e do Centro da Ordem dos Médicos.
26. Os factos em apreciação relativamente ao CN reportam-se aos anos de 2017 a 2020, sendo que é na qualidade de membros deste órgão que os signatários são visados.
27. Cabe referir que, desde a entrada em vigor do Estatuto aprovado pela Lei 117/2015 e ao longo deste hiato temporal, a OM sempre que comunicou as suas Contas ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização, nunca foi objeto de

hr

qualquer alerta ou recomendação no que se refere às matérias em discussão no presente Relato.

28. O que, bem sabendo dizer respeito a uma avaliação estritamente financeira do ponto de vista da regularidade da atuação da OM, deverá ser positivamente valorado, porquanto criou, desde logo nos titulares de cargos dirigentes e com responsabilidades financeiras, a convicção – eventualmente errônea – da regularidade da sua atuação, em especial no que concerne à ação de fiscalização que o Tribunal de Contas levou a cabo quanto ao exercício do ano de 2017.

C2. Das infrações concretamente imputadas no Relato de Auditoria

29. Nos termos do Relato de Auditoria, mais concretamente do Capítulo III – Observações, é imputada, ao CN da OM, a eventual prática de infrações relacionadas com o incumprimento de normas relativas aos procedimentos de contratação pública.

Assim, impõem-se algumas – breves – considerações quanto ao Conselho Nacional

30. Lamentavelmente não foi possível localizar os documentos comprovativos do procedimento pré-contratual seguido aquando da celebração do 1.º contrato, que corresponde ao período inicial do mandato para o qual tinham sido eleitos, com pouca experiência na exigência de evidência e guarda efetiva de documentos.
31. Acresce que nessa altura ainda não havia sido implementado o sistema de gestão documental que, ao que julgam saber, ainda se encontra em funcionamento, tornando assim mais difícil a pesquisa de documentação.

h
h
h

32. Já no que se refere ao 2.º Contrato (pontos 31 a 42 do Relato de Auditoria), importa esclarecer que o respetivo procedimento (AJ/5/2019) foi tramitado com recurso à plataforma de contratação pública *Acingov* (plataforma utilizada pela OM), na qual constam todas as evidências documentais da respetiva tramitação, incluindo o envio do convite a contratar, a notificação da adjudicação e a notificação para apresentação dos documentos de habilitação, assim como comprovativos da apresentação desses documentos e cópia dos mesmos (cf. **Dossier 1** – que ora se junta e dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais).
33. O mesmo sucedeu com o 3.º Contrato (pontos 43 a 53 do Relato de Auditoria), cujo procedimento (AJ/2/2020) foi também tramitado com recurso à plataforma de contratação pública *Acingov*, na qual constam todas as evidências documentais da respetiva tramitação, incluindo o envio do convite a contratar, a notificação da adjudicação e a notificação para apresentação dos documentos de habilitação, assim como comprovativos da apresentação desses documentos e cópia dos mesmos (cf. **Dossier 2** – que ora se junta e dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais).
34. Ambos os contratos se encontram publicados no Portal Base, conforme constata o próprio Relato de Auditoria.
35. Deste modo, deve ser admitida, por relevante para a descoberta da verdade e boa decisão da causa, a junção destes documentos, nesta fase, sendo que dos mesmos decorre que não se encontram verificadas as irregularidades procedimentais referidas no Relato de Auditoria, concretamente a “inexistência de elementos na formação do contrato”,

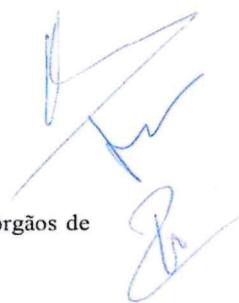
hr

V
M
P

36. o que deverá ser valorado em conformidade, em favor da Ordem dos Médicos, dos seus responsáveis institucionais e dos pretensos responsáveis individuais, aqui signatários.
37. O Relato de Auditoria debruça-se, ainda, sobre o facto de o CN ter celebrado os contratos de prestação de serviços aí identificados, com a sociedade de advogados
 , com recurso ao procedimento de ajuste direto por critérios materiais, ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.
38. Entende o Tribunal de Contas que o recurso a tal procedimento não se encontra fundamentado e demonstrado em concreto, não estando reunidos os requisitos legalmente exigidos para que, do mesmo, o CN pudesse ter lançado mão.
39. No entanto, também neste aspeto deverá Tribunal Contas atentar, salvo o devido respeito, na existência de entendimentos diversos, nomeadamente por parte de Doutrina, considerada qualificada pela comunidade jurídica¹, sobre a matéria em causa,
40. e que se inclina no sentido de privilegiar a confiança que tem necessariamente de existir entre o prestador e o beneficiário dos serviços jurídicos, como fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto (cf. artigos 92.º e 97.º do Estatuto da Ordem dos Advogados),
41. Aliada ao facto de, no caso de contratação de assessoria jurídica que não se destine ao acompanhamento de um assunto em concreto ou ao desempenho de uma específica tarefa, mas antes, como sucedeu no caso vertente, ao acompanhamento, diário, corrente e constante, em volume e complexidade que

¹ Cf. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, em artigo publicado in “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*”, Vol. II, págs. 373 a 413, com o título “*A Contratação Pública de Serviços de Assessoria Jurídica*”.

hr



não conseguem, de todo, estimar-se, do funcionamento de diversos órgãos de uma Associação pública como a Ordem dos Médicos.

42. No caso vertente, a assessoria jurídica em causa importou a presença assídua na sede da Ordem dos Médicos em Lisboa, assim como a assessoria permanente, por videoconferência, ao então Senhor Bastonário da Ordem dos Médicos, nas reuniões do Conselho Nacional, Conselho de Secretários e do Departamento de Colégios, com emissão de centenas de pareceres e de milhares de ofícios (conforme poderá verificar-se nos Relatórios Anuais que a Ordem dos Médicos enviou, no período em causa, aos órgãos de soberania, em cumprimento do disposto n.º 1 do artigo 160.º do seu Estatuto).
43. Assumindo a assistência jurídica prestada, características únicas, atenta a especialização da advogada então afeta à prestação do serviço na área do Direito Médico, especialmente necessário à Ordem dos Médicos e aos seus associados ².
44. Como bem refere GONÇALO GUERRA TAVARES³, "*Nos termos da alínea b) deste n.º 1 do artigo 27.º do Código é também possível recorrer ao ajuste direto em função de critérios materiais no caso de serviços, nomeadamente serviços de natureza intelectual, cuja natureza das prestações não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que possam ser definidos atributos qualitativos necessários à fixação de um critério de adjudicação e desde que uma definição meramente quantitativa no âmbito dos outros tipos de procedimento aplicáveis seja manifestamente desadequada*

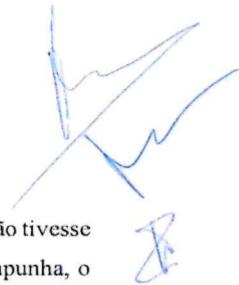
² A Advogada _____ afeta à prestação do serviço em causa, é Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e autora de inúmeros pareceres no âmbito do procedimento legislativo em matéria de legislação médica, especialidades médicas, concursos e recrutamento médico, licenciamento das unidades de saúde, reconhecimento de qualificações profissionais médicas, ministrando cursos de direito médico, palestras sobre Segredo Médico, Deontologia Médica, Internato Médico, Responsabilidade Médica e Carreiras Médicas.

³ In *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2019, p. 175, notas de rodapé n.º 157 e 158.



tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida.” Em nota de rodapé, acrescenta o Autor: “Isto porque os atributos em que assenta a escolha do adjudicatário incidem maioritariamente nas suas qualidades pessoais e não em aspetos da execução do contrato.”, “Pois, na verdade, o que está em causa neste caso é a obtenção de um serviço de elevada qualidade e não outros fatores, como o preço mais baixo ou o prazo mais curto.” E, um pouco mais adiante, conclui: “Uma das situações enquadráveis nesta alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do Código é a dos serviços jurídicos.” (sublinhados nossos).

45. De resto, no que se considera ser uma interpretação hermenêutica do que é afirmado por esse Tribunal em 56., 57. e 58., o Relato de Auditoria não nega a possibilidade do recurso ao critério material para aquisição de serviços intelectuais /jurídicos, mas censura o facto de, *in casu*, essa fundamentação não estar concretamente demonstrada.
46. O que conduz a que, na sua análise, o Relato de Auditoria entenda que “...no caso em apreciação seria possível a elaboração de especificações suficientemente precisas na definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas, designadamente por referência à especificidade da experiência profissional necessária à prestação dos serviços em causa” (cf. ponto 58.)
47. Isto é, o Relato de Auditoria reconhece que, do ponto de vista substantivo a contratação até poderia ser subsumível ao critério material, discordando-se, no entanto, da falta de demonstração da fundamentação, em concreto.
48. Mas, esta discordância da fundamentação não pôs em crise qualquer um dos princípios que, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º-A do CCP, subjazem às normas da contratação pública.
49. Reconhecendo-se a função que o dever de fundamentação desempenha no âmbito do Direito Administrativo, sempre se salienta que, de acordo com o



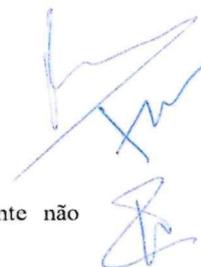
princípio do aproveitamento do ato, se a demonstração da fundamentação tivesse sido expandida com o grau de rigor que o Relato considera que se impunha, o resultado teria sido o mesmo, isto é, o de aplicação do critério material consignado na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.

50. No que se refere à atribuição de efeitos retroativos aos contratos, sem que se tenha fundamentado em razões de interesse público, dir-se-á que esse comportamento pretendeu retratar a realidade do sucedido, isto é, que efetivamente os serviços foram prestados, sendo que as demoras e delongas verificadas na formalização da contratação conduziram a que, durante vários meses, estes fossem prestados sem que a Ordem os remunerasse.
51. Ora, atenta a especificidade – notória e pública – das intervenções da Ordem dos Médicos e do então Bastonário, a falta de assessoria jurídica era e foi considerada uma questão que acarretava prejuízo para a defesa dos interesses dos médicos e dos doentes, de acordo com os fins estatutários definidos no artigo 3.º do EOM.
52. Assim, e sendo certo que os contratos celebrados retrataram a realidade dos factos – isto é, a data da sua celebração e o facto de remunerarem um período de efetiva e pontual prestação de serviços – é manifesto que não houve intenção de causar qualquer prejuízo financeiro à Ordem dos Médicos.
53. Atente-se que as faturas emitidas pela sociedade de advogados apenas o foram em datas posteriores às da assinatura dos contratos, sendo que os pagamentos, que estavam orçamentados, apenas foram autorizados e efetuados após a assinatura dos mesmos.
54. Note-se que, com este comportamento o Conselho Nacional visou proceder de acordo com o **princípio da boa-fé** consignado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo e que deve presidir a toda a atuação da administração, incluindo na formação dos contratos.

hr



55. Assim, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, no cumprimento do dever de boa-fé, *“...devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida”*.
56. Ora, na formação dos contratos públicos não podemos fazer a aplicação estrita das regras da contratação pública, postergando as circunstâncias concretas que rodeiam a aplicação da lei.
57. Tal é precisamente o caso, em que, o não pagamento dos serviços já prestados durante vários meses, numa situação em que a eficácia do contrato não se encontra sujeita ao visto do Tribunal de Contas, representaria uma forma de enriquecimento por parte da administração, ofensiva do princípio da boa-fé.
58. Assim, sempre se pode concluir que, ao terem sido pagos os serviços efetivamente prestados, a falha cometida apenas releva para efeitos formais, não tendo conduzido a que não tenha sido efetivamente assegurado o interesse público.
59. Saliente-se que o interesse na prestação dos serviços de assessoria jurídica, com a inerente necessidade imperiosa de que o serviço fosse prestado, num cenário de continuidade e atenta a elevada pendência procedimental do CN - efetivamente existiu e foi determinante na atribuição de tais efeitos.
60. Finalmente cumpre salientar que, em momento algum, refere o Tribunal de Contas não estarem preenchidos os demais pressupostos, previstos no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, para atribuição de efeitos retroativos aos contratos, porquanto, no caso concreto, tais efeitos não são nem eram proibidos por lei, não lesaram direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e, encontrando-



nos no scio de um procedimento de ajuste direto, manifestamente não impediram, não restringiram nem falsearam a concorrência.

Acresce ainda que,

61. As infrações imputadas ao CN, no Relato de Auditoria, não determinaram qualquer prejuízo para a Ordem dos Médicos e para os seus associados, dado que a sociedade de advogados em questão prestou efetivamente os seus serviços.

C3. Considerações finais acerca das infrações imputadas no Relato de Auditoria

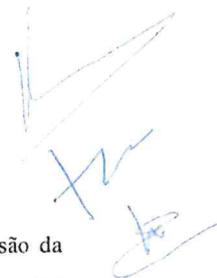
62. Tendo em consideração todo o acima exposto, cremos que ficaram explicitadas as razões pelas quais os procedimentos foram adotados, bem como os entendimentos que suportaram as tomadas de decisão por parte dos responsáveis da OM a nível nacional e foram também facultados elementos e prova documental que, no seu todo, estamos em crer, conduzirão à conclusão de não verificação das infrações imputadas.

63. Resulta do próprio Relato de Auditoria a postura colaborativa da Ordem.

64. É, assim, evidente que, quanto aos contratos realizados por deliberação do CN, as infrações que podem, após ponderação da argumentação acima aduzida, ter-se ainda assim por verificadas, consistem em meras irregularidades ou em vícios que se degradaram em formalidades não essenciais.

65. São critérios para a distinção entre formalidades essenciais e não essenciais, no âmbito da contratação pública: (i) a circunstância de a própria lei qualificar, direta ou indiretamente, uma dada formalidade como não essencial; (ii) a circunstância da formalidade cumprir – ou não – um fim substancialmente relevante; (iii) a verificação – atendendo ao bem jurídico que a norma visa proteger – de que a ilegalidade cometida nenhuma influência teve no resultado

hr



final, que foi idênticamente alcançado; (iv) e a circunstância da omissão da formalidade não colidir com os princípios gerais que regem os procedimentos concursais, no seu âmago ou reduto mínimo.⁴

66. No caso vertente, ficou demonstrado que as irregularidades que possam ter sido cometidas não tiveram impacto no resultado final, atenta a prestação efetiva de serviços, e a boa execução dos contratos em causa.
67. Bem assim, não foram, como se procurou demonstrar, sacrificados, no seu reduto essencial, os princípios da igualdade e da concorrência, da transparência, da imparcialidade, da publicidade, da segurança jurídica e da confiança.
68. E, finalmente, não se causou qualquer prejuízo, fosse a que título fosse, à Ordem dos Médicos, aos seus associados, a terceiros ou ao Estado, como se demonstrou e agora se repete.

D. Da não verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória

a) Da inexistência de culpa ou da culpa leve dos signatários identificados como eventuais “responsáveis individuais” no Anexo IV do Relato de Auditoria

69. De acordo com a LOPTC, nomeadamente o seu artigo 67.º, o Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

⁴ Cf. Acórdão n.º 4/2022, da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.



70. O n.º 3 deste artigo 67.º da LOPTC esclarece ainda que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.
71. O que significa que, estando no domínio de uma responsabilidade sancionatória, relevarão, nesta sede, o que o Código Penal identifica como sendo os “pressupostos da punição”, nomeadamente no que diz respeito à Culpa.
72. Ora, o **princípio da culpa** constitui um imperativo constitucional, não só para fundamentar a existência de uma sanção, isto é, da punibilidade de um comportamento, mas também para determinar a medida da sanção, de molde a aferir da proporcionalidade da punição.
73. Por isso, não há, nem pode haver, aplicação de multas, quando não haja culpa (a responsabilidade financeira não pode considerar-se objetiva, i.e, independente de culpa), e a medida da multa não pode, nunca, ultrapassar a medida da culpa.
74. Se a culpa é fundamento da sanção, e se a culpa é analisada relativamente a um específico agente, daqui decorre a pessoalidade e a intransmissibilidade da responsabilidade e da sanção que lhe venha a ser aplicada ⁵.
75. Deste modo, para ser sancionado, qualquer agente deverá ter tido uma conduta culposa, a título doloso ou a título negligente, e não se poderão verificar, em concreto, causas de exclusão da culpa.
76. Ora, sabendo que, nos termos do disposto nos artigos 14.º e 15.º do Código Penal, a culpa poderá ser avaliada perante uma atuação dolosa ou negligente, e avaliando as circunstâncias concretas vertidas no Relato de Auditoria, bem se percebe que, aos pretensos responsáveis individuais não poderá ser assacada uma

⁵ A propósito desta questão, vide, com as devidas adaptações, ANA MARTA DIAS CRESPO PEREIRA, *in Algumas Considerações Sobre o Princípio da Culpa enquanto Fator de Autonomização do Direito Contra-Ordenacional*, Dissertação de Mestrado, Escola de Direito, Universidade do Minho, 2015.

h



responsabilidade meramente funcional, i.e., decorrente do exercício dos respetivos cargos em período temporal coincidente com o da verificação das eventuais infrações.

77. Pelo contrário, seria necessário que, quanto a cada um, se verificasse, em concreto, a existência do pressuposto da culpa, o que, salvo melhor opinião, não se verifica.
78. Na verdade, por tudo o que acima se expôs e resultou também das averiguações dos senhores auditores, resulta claro que os **alegados responsáveis individuais**, identificados no Anexo IV do Relato, **atuaram sem qualquer consciência da possível ilicitude dos factos, não sendo censurável o erro**, isto é, a ignorância ou má representação da realidade em que incorreram, segundo o Relato de Auditoria.
79. Dado que as infrações identificadas não se traduzem na violação de regras cuja ilicitude material se possa considerar sedimentada, na consciência ético-social, como sendo – ou devendo ser – de conhecimento geral e, como tal, exigível.
80. Todos os Médicos em causa no Relato de Auditoria são pessoas que, como infra se demonstrará, revelam uma reta consciência ética e social, não revelam indiferença perante o Direito. Por isso, consistindo as infrações em falhas e irregularidades procedimentais, que não causaram, como acima vimos, qualquer prejuízo, e que apenas se podem atribuir ao conhecimento meramente operacional e perfunctório de legislação específica, complexa e não isenta de controvérsia e de interpretações diversas (como o é a da contratação pública), por parte de pessoas com formação estritamente médica, que confiaram nos pareceres jurídicos e práticas adotados nos órgãos em que participaram.
81. Assim, a considerar-se ter existido, no caso vertente, qualquer forma de culpa por parte dos pretensos responsáveis individuais, a mesma apenas pode traduzir negligência levíssima.⁶

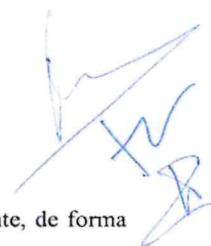
⁶ Cf. Acórdão n.º 16/2018, de 19.12.2018, da Terceira Secção deste Tribunal de Contas.



82. Importa ter presente, insiste-se, que os signatários, como os demais pretensos responsáveis individuais identificados no Relato de Auditoria são Médicos que, de forma voluntária, exerceram funções na OM, dispondo dos seus tempos de descanso e de família para se dedicarem a funções de representação e defesa dos médicos, dos doentes e da Medicina.
83. Note-se que os signatários exerceram as funções para que foram eleitos e/ou designados de forma gratuita, sendo que mesmo quando colocados perante a possibilidade de auferir uma remuneração, recusaram tal hipótese, em prol da Ordem dos Médicos e da Medicina.
84. Mais: para os signatários fez sentido a fundamentação que foi invocada para a contratação realizada, atenta a amplitude e diversidade de matérias inerentes aos serviços a prestar e bem assim, a disponibilidade temporal que os mesmos envolviam, a par da especialização, experiência da prestadora de tais serviços e da confiança nela depositada.
85. O 3.º signatário, enquanto responsável por autorizar os pagamentos, em conjunto com a Secretária do Conselho Nacional, só o fez porque lhe foram apresentadas as deliberações, sendo que como até resulta da documentação que ora se junta, participou no procedimento de formação dos contratos que tramitaram na plataforma *Acingov*.
86. Todos estavam, portanto, convictos da legalidade e conformidade da sua atuação.
87. Para o exercício das funções de gestão da Ordem dos Médicos estão assessorados por diversos serviços, pelo que a confiança nestes serviços é corolário da própria forma como, internamente, a Ordem dos Médicos se encontra organizada.
88. Os pretensos responsáveis individuais sempre pautaram o exercício das suas funções, nos cargos desempenhados na OM, por rigorosos critérios de legalidade,

atuando em obediência a critérios de interesse público e de cuidadosa gestão dos recursos colocados à disposição da Ordem.

89. Assim, a factualidade vertida no Relato de Auditoria permite igualmente ponderar, em concreto, que a ocorrência das imputadas infrações apenas terá derivado de falhas organizativas e de interpretação dos serviços, as quais têm vindo, progressivamente, a ser corrigidas e o funcionamento da OM, como um todo, melhorado.
90. Também ficou demonstrado, no próprio Relato de Auditoria, que os responsáveis e funcionários de todos os órgãos da OM colaboraram com vista à descoberta dos factos ocorridos, facultando todas as informações e prestando todos os esclarecimentos solicitados.
91. O que, como tal, deverá ser ponderado e valorado.
- b) Da inexistência de antecedentes dos pretensos responsáveis individuais**
92. Os signatários nunca foram visados em qualquer outro tipo de processos junto do Tribunal de Contas, ou sequer relacionado com matérias da competência desse Tribunal.
93. Tão-pouco foram previamente alertados pelo Tribunal de Contas para as infrações em causa, sendo que, por exemplo, na sequência de Auditoria anteriormente realizada às contas da OM, o Tribunal de Contas não emitiu qualquer recomendação dirigida aos seus órgãos, e que os responsáveis individuais pudessem não ter seguido ou acatado.
94. Ou seja, os titulares de órgãos e responsáveis por cargos na OM, aqui signatários, não atuaram em sede de reação a uma recomendação não cumprida, o que poderia demonstrar - pelo menos em tese - que incumpriam os seus deveres legais.



95. Diferentemente, e como acima se expôs, atuaram de forma diligente, de forma espontânea, durante os seus mandatos, sem que, em momento algum, por parte das entidades fiscalizadoras ou tutelares, tenha sido identificada este tipo de irregularidades, ou emitida qualquer recomendação, com vista à correção destes procedimentos.
96. Esta foi, pois, a primeira vez que os pretensos responsáveis, ora signatários, viram a sua atuação ser objeto de reparo.
97. Acresce que, como acima também se esclareceu, muitos dos procedimentos de uniformização e correção, adotados antes do Relato de Auditoria, foram por si espontânea e voluntariamente criados, estando certamente a ser progressivamente implementados e melhorados pelos atuais titulares dos órgãos da OM.
98. O que, salvo melhor opinião, merece também a ponderação devida, por parte deste Tribunal de Contas.

c) Da formação académica e dos percursos profissionais dos pretensos responsáveis individuais

99. Como se procurou evidenciar na argumentação acima expendida, os pretensos responsáveis individuais, identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria, são Médicos, com percursos profissionais muito relevantes, bem reveladores do tempo por si dedicado à medicina, em particular, e à saúde, em sentido amplo, no nosso país (cf. Sínteses curriculares/Curricula Vitae abreviados que ora se juntam como **Documentos 1, 2 e 3**).
100. Os mesmos, confrontados com o Relato de Auditoria em apreço, reforçam, por via do presente Contraditório, que sempre pautaram a sua conduta pelos mais elevados padrões morais, disciplinares e de rigor profissional.

hr

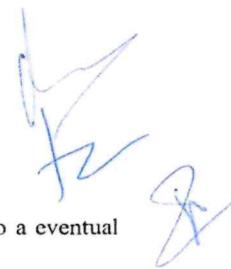
[Handwritten signature]

101. Todos, sem exceção, têm exercido as suas funções, médicas e institucionais, em percursos que se podem considerar absolutamente ímpecos, durante os quais se dedicaram com profissionalismo – e com mérito reconhecido – à defesa dos interesses e valores dos médicos, da Medicina e da saúde em Portugal.
102. O que expressamente também se requer seja alvo da valoração adequada, por parte desse Tribunal de Contas.

ISTO DITO, e em CONCLUSÃO,

E. Do erro sobre a ilicitude

103. Do que vem de ser dito, resulta manifesto que os signatários, eventuais responsáveis individuais, identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria, atuaram sem qualquer consciência da alegada ilicitude dos factos, não sendo censurável o erro em que podem ter incorrido, isto é, tendo agido com ignorância ou má representação da realidade.
104. Por isso, se incorreram em erro sobre a ilicitude, por serem pessoas dotadas de uma reta consciência ética e social, não revelando indiferença perante o Direito, tal deve ser considerado excludente da culpa, assim determinando o arquivamento do presente processo.
105. A que acresce o facto de terem agido com confiança na atuação adequada dos serviços, sendo que não havia quaisquer circunstâncias que fizessem ou devessem fazer duvidar da correção dos procedimentos.



106. O princípio da confiança tem aqui plena aplicação, afastando a eventual ilicitude da sua atuação, bem como a culpa.

F. Da Relevação da responsabilidade prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

107. A relevação da responsabilidade por infração financeira, a que se refere o artigo 65º n.º 9 da LOPTC, é um instituto particular, estabelecido pela LOPTC que obedece a alguns requisitos, nomeadamente: (i) é da competência da 1ª e 2ª secção; (ii) quando a infração financeira for apenas passível de multa; (iii) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; (iv) não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado; (v) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

108. O funcionamento deste instituto, quando está em causa apenas a responsabilidade sancionatória, comporta a extinção do procedimento, nos termos do disposto na al. e) do n.º 2 do artigo 69º da LOPTC, ou seja, o mesmo configura uma verdadeira causa de extinção da responsabilidade.

109. É também certo que a aplicabilidade do regime da relevação não constitui uma obrigação *ope legis* do Tribunal de Contas, mas antes um poder-dever, que dependerá da análise em concreto e em função das circunstâncias desse mesmo caso (funcionando *ope iudice*).

110. Ora, em face de todo o acima exposto, considera-se estarem verificados, no caso vertente, todos os pressupostos de que o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC faz depender a relevação da responsabilidade, razão pela qual, expressamente, aqui se requer a aplicação deste instituto aos signatários, enquanto eventuais

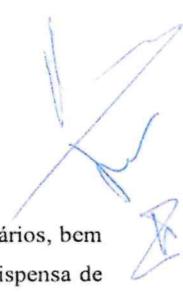
hr

responsáveis individuais como tal identificados no Anexo IV do Relato de Auditoria.

SEM PRESCINDIR, e apenas caso assim não se entenda,

G. Da dispensa da aplicação das multas prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC

111. No que respeita à dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.
112. Deste modo, a dispensa da multa, nos termos em que o instituto foi introduzido na LOPTC, surge como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória.
113. Ou seja, assume-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.
114. As finalidades subjacentes à condenação por via da prática do ilícito ficam satisfeitas por via da declaração da prática do ilícito financeiro, sendo desnecessária a aplicação efetiva de qualquer multa.
115. Isto dito, e pese embora a relevação da responsabilidade se afigure como o instrumento, ao dispor do Tribunal de Contas, mais adequado à situação sob análise, por mera cautela de raciocínio, e sem prescindir, requer-se



subsidiariamente, atento o alegado supra acerca da conduta dos signatários, bem como ao facto de não existir, *in casu*, lugar a qualquer reposição, a dispensa de aplicação das multas previstas no artigo 179.º do Relato de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

SEMPRE SEM PRESCINDIR, e subsidiariamente,

I. Da atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC

116. Ainda que – o que apenas por cautela de raciocínio se admite – improceda todo o acima exposto, e entenda o Tribunal de Contas não estarem reunidas as condições para que seja relevada a responsabilidade, ou dispensada a aplicação das multas previstas no Relato de Auditoria, o enquadramento, de facto e de direito, feito no presente Contraditório, não pode deixar de ser considerado.
117. Demonstrando, à saciedade, o circunstancialismo em que ocorreram as supostas infrações, assim como aquele que se lhes seguiu, e que acima se descreveu detalhadamente, diminuiu, de modo inequívoco, a ilicitude e a culpa que, ainda assim, se pudessem ter por verificadas (o que, repete-se, só por hipótese de raciocínio se configura).
118. Nessa medida, requer-se, expressamente, a atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e invocados no ponto 179 do Relato de Auditoria.

TERMOS EM QUE,

Se requer ao Tribunal de Contas, em conformidade com as alegações acima,



a) Seja arquivado o processo, atenta a falta de culpa em face do erro sobre a eventual ilicitude em que os signatários, incorreram, o que igualmente decorre da aplicação do princípio da confiança, cuja relevância em sede penal se tem vindo a afirmar.

Sem prescindir, e subsidiariamente,

b) A relevação da responsabilidade aos signatários, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;

Sem prescindir, e ainda subsidiariamente,

c) A dispensa de aplicação das multas previstas no artigo 179.º do Relato de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Sempre sem prescindir, e apenas subsidiariamente,

d) A atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e invocados no ponto 179 do Relato de Auditoria.

Nos termos e para os efeitos do disposto no **artigo 28.º-A do Decreto-lei 135/99, de 22 de abril**, que estabelece as medidas de modernização da administração, os Signatários dão o seu acordo a que o Tribunal de Contas proceda à consulta e/ou obtenção de quaisquer documentos que, relacionados com a matéria em causa no presente Relato de

Auditoria, se encontrem na posse de qualquer serviço e organismo da Administração Pública.

Os serviços e organismos da Administração Pública devem assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários ao presente processo com respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais, sem prejuízo da autorização precedente.

Junta: 3 documentos, Dossier 1 e Dossier 2.

Esperam Deferimento