



RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2014-R

PROCESSO N.º 1517/2013

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO FIGUEIREDO

DESCRITORES: ADENDA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / ADJUDICAÇÃO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / EXECUÇÃO DO CONTRATO / EFICÁCIA DO CONTRATO / INTERESSE PÚBLICO / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / NULIDADE / NORMA FINANCEIRA / RETROATIVIDADE / VALOR DO CONTRATO

SUMÁRIO:

1. Nos termos do art.º 312.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), só podem constituir fundamento para a modificação do objeto do contrato: (i) alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar; (ii) razões de interesse público decorrentes de necessidades novas; (iii) razões de interesse público decorrentes de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.
2. A adenda contratual em apreço alterou o valor máximo a pagar pelo contrato inicial, situação que não revela uma alteração das circunstâncias decorrente de um acontecimento imprevisto, mas antes erros de estimativa e insuficiências de planeamento e de controlo sobre a execução do contrato.
3. A adenda desrespeitou o regime da modificação objetiva dos contratos, sendo ilegal por titular a prestação de serviços sem prévio procedimento pré-contratual e prévia adjudicação, em violação da parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP), com ausência absoluta de formalidades essenciais, a qual é geradora de nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA).



Tribunal de Contas

4. Não sendo legalmente possível, a adenda ilegal alterou o resultado financeiro do contrato inicial, cujo *plafond* de encargos foi excedido.
5. A realização de procedimentos pré-contratuais e as regras de adjudicação e autorização de contratos constituem normas de direito financeiro, que protegem o interesse financeiro público, acautelam a adequada utilização da despesa pública e são instrumento da realização do disposto nos arts. 42.º, n.º 6 e 47.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), cuja não observância implica a violação de normas financeiras.
6. De acordo com o disposto no art.º 287.º, n.º 1 do CCP, a plena eficácia dos contratos e das suas modificações formais, depende da emissão de atos de aprovação, de visto ou de outros atos integrativos de eficácia exigidos por lei.
7. Não tendo havido oportuna decisão de contratar e de adjudicar os novos serviços que suportassem as alterações contratuais e não tendo sido demonstradas exigências imperiosas de direito público, em termos de dispensar as exigências legais de prévia decisão e prévia autorização da assunção dos compromissos conducentes às despesas, a retroatividade da alteração contratual carece de justificação e fundamentação legal.
8. Nenhum compromisso gerador de despesa pública pode ser assumido sem prévia verificação do cabimento orçamental e da existência de disponibilidades [cfr. arts. 42.º, n.º 6, al. b) e 45.º da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, 5.º, n.º 3 da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), e 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho].
9. O desrespeito das normas relativas ao prévio registo de cabimento e compromisso constitui violação de normas financeiras.
10. As ilegalidades mencionadas constituem fundamento para a recusa do visto nos termos das als. a), b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).



Tribunal de Contas

Acórdão n.º 07/2015-03.MAR-1.S/PL

Recurso n.º RO 03/2014-R

Processos n.º 1517/2013

Relator: Conselheiro João Figueiredo

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

I – RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 34/2013-17.DEZ-1.ªS/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto a uma “Adenda ao contrato para prestação de serviço de gestão oficial de frota do INEM, IP”, celebrado em 5 de abril de 2012 com o consórcio PT Pro, SA e Finlog, SA, outorgada em 2 de outubro de 2013.
2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC ¹ e teve por fundamento:
 - a) A inexistência de fundamentação legal para a vinculação contratual por inexistência de procedimento de formação e, portanto, em violação do disposto na Parte II do CCP ²;

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

² Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho



Tribunal de Contas

- b) A retroatividade da adenda em violação do estabelecido no artigo 287.º, n.º 2, do mesmo Código;
 - c) A assunção de despesa sem o registo prévio de cabimento e compromisso, violando o disposto nos artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) ³, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, 5.º, n.º 3, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ⁴ e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.
- 3.** O acórdão em causa entendeu ainda que no processo constava matéria indiciadora do cometimento de infracções susceptíveis de gerar responsabilidades financeiras, pelo que determinou o prosseguimento do processo para apuramento das mesmas.
- 4.** Inconformado com o acórdão, o INEM veio dele interpôr recurso, pedindo a revogação do acórdão recorrido e a concessão do visto à adenda contratual e, no essencial, invocando os seguintes fundamentos:
- a) A adenda ao contrato surge após a apresentação das últimas faturas ao adjudicatário, faturas que foram sempre emitidas após o vencimento das obrigações a que se referem, ou seja, fora do período da vigência do contrato;

³ Lei do Enquadramento Orçamental: Lei nº 91/2001, de 20 de agosto, com a última redação introduzida pela Lei nº 41/2014, de 10 de julho, que a republicou.

⁴ Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis nºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.



Tribunal de Contas

- b) O valor inicial do contrato é um valor estimado pelo que o total faturado não resulta de novos serviços prestados em virtude dos serviços objeto do contrato não estarem contratualmente quantificados;
- c) A adenda submetida a fiscalização prévia configura uma modificação objetiva do contrato, nos termos previstos no artigo 311.º e seguintes do CCP;
- d) A adenda não prossegue a finalidade do regime dos serviços a mais, previsto no artigo 454.º do CCP, em virtude de não ter existido alteração da natureza dos serviços nem modificação da relação com o objecto do contrato inicial e os serviços objecto do contrato não se encontrarem contratualmente quantificados;
- e) Assim, a adenda não está sujeita ao cumprimento do disposto no n.º 5 do referido artigo 454.º, não podendo ser invocada a inexistência de qualquer tipo de procedimento pré-contratual;
- f) Por isso, não houve ausência absoluta de formalidades essenciais na formação da adenda, não ocorrendo nulidade nos termos do artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, e, conseqüentemente, o fundamento de recusa do visto previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;
- g) A retroatividade da adenda respeita o estabelecido no artigo 287.º do CCP e 127º e 128º do CPA, por se fundar em exigências imperiosas de direito público;
- h) As normas relativas ao prévio registo de cabimento e compromisso não foram violadas, na medida em que foram feitos antes da outorga da adenda, não tendo, desse modo, ocorrido qualquer violação de normas financeiras;
- i) A adenda objeto de recusa de visto é análoga a processos anteriores, em que foi concedido o visto sem terem sido emitidas recomendações, pelo



Tribunal de Contas

que o INEM agiu no pressuposto de que o entendimento seguido estava em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas;

- j) A adenda não produziu quaisquer efeitos financeiros, tendo o INEM procedido apenas aos pagamentos que estavam contratualmente permitidos no âmbito do valor do contrato inicial;
- k) A atuação do INEM se pautou pelos princípios de boa gestão que devem presidir à prossecução da actividade e interesse públicos, não tendo sido cometidos quaisquer atos inválidos que acarretem responsabilidade financeira;
- l) Os valores orçamentados para esta prestação de serviços eram insuficientes por questões relacionadas com restrições orçamentais em vigor;
- m) A manutenção, assistência técnica e reparação das ambulâncias e veículos de assistência médica, distribuídos geograficamente por todo o território continental, tem de ser garantida em permanência sob pena de ficar comprometida a prestação de socorro pré-hospitalar a sinistrados e vítimas de doença súbita;
- n) O INEM desenvolveu medidas de controlo interno à gestão de frota, no sentido de apurar a implementação futura de mecanismos de controlo no que respeita à manutenção da frota, no sentido de ser assegurado que situações idênticas não voltem a ocorrer.

5. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso.

Nele se diz nomeadamente:

“Não estamos perante necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes (artigo 311º e 312º do CCP)”;

“O que os factos revelam não é uma alteração das circunstâncias, decorrentes de um acontecimento imprevisto, mas sim um erro de estimativa do número de reparações/manutenções já que as prestações que integram o objeto do contrato inicial se mantêm inalteráveis”;



Tribunal de Contas

“[N]ão se mostra minimamente caracterizada qualquer situação de urgência, no âmbito da gestão da frota automóvel afeta ao INEM. Com efeito, o alegado (...) diz respeito às contingências, vicissitudes e constrangimentos normalmente associados a qualquer processo de gestão de frotas, mas em si não contém qualquer característica de urgência. A ser assim, estar-se-ia a transferir a urgência inerente ao serviço público de emergência médica (...) para o quadro dos serviços de suporte operacional de gestão da reparação e manutenção das viaturas utilizadas nas concretas situações de emergência médica. Essa comutação não tem razão de ser, pois num caso são as contingências da vida a impor a emergência médica, e noutro, é a insuficiência de planeamento e a imperfeição do sistema de controlo interno”;

“[Os] procedimentos (...) não asseguram a plena legalidade da realização da despesa pública associada. (...) [Se] não houver uma informação atualizada sobre a execução financeira do contrato, o valor total contratualizado não passará de uma mera ficção, já que todo o excesso será redimido por uma inexorável adenda”.

6. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Factos

7. No recurso interposto não foram impugnados os aspetos fundamentais da matéria de facto referida na decisão recorrida e que diretamente a suportou. Dá-se pois por assente tal matéria.
8. Contudo, na petição de recurso assinalam-se algumas inexactidões constantes da decisão recorrida, relacionadas com anteriores processos de fiscalização prévia, mas que são irrelevantes para as questões que neste processo estão em causa.
9. No essencial, a matéria de facto relevante é a seguinte:
 - a) Em 5 de abril de 2012, na sequência de concurso público internacional, foi assinado um contrato para a prestação de serviços de gestão de frota do INEM, englobando a gestão da assistência, manutenção e reparações



Tribunal de Contas

- da frota de viaturas do Instituto em qualquer ponto do território do continente, de acordo com as cláusulas do caderno de encargos;
- b) Esse contrato vigorou até 31 de dezembro de 2012;
 - c) Nesse contrato previu-se que a despesa pública envolvida teria um valor máximo estimado de € 1.461.662,15;
 - d) No contrato consta cláusula em que se refere: “*a entidade prestadora deve apresentar uma única fatura, mensalmente*”;
 - e) A adenda sujeita a fiscalização prévia altera o valor máximo a pagar por aquele contrato para €1.772.619,22, e surge após a apresentação das últimas faturas ao adjudicatário, no quadro do contrato a que respeita;
 - f) A adenda foi autorizada em 19 de setembro e celebrada em 2 de outubro de 2013;
 - g) Foram prestadas informações de cabimento e de compromisso em 19 e 24 de setembro de 2013.

Enquadramento jurídico

Os limites temporal e financeiro fixados no contrato inicial

- 10.** A decisão a tomar sobre se podia ser celebrada a referida adenda, 10 meses após o termo de execução do contrato e aumentando o seu valor de 1.461.662,15 para € 1.772.619,22 e contrariando expressamente a disciplina nele fixada em matéria de apresentação de faturas, não pode deixar de considerar o seguinte aspeto fundamental: o contrato, prevendo que o prestador dos serviços assegurasse imediatamente indeterminadas operações necessárias à manutenção, conservação e reparação das viaturas e faturar posteriormente o INEM, tinham limites claros: limites temporais e valores máximos.
- 11.** Por um lado, o contrato só cobria os serviços executados num determinado período, terminando este em 31 de dezembro de 2012.



Tribunal de Contas

12. Por outro, o INEM só poderia pagar ao prestador de serviços até um preço máximo, tendo sido estipulado na cláusula 11.^a do contrato esse respectivo encargo máximo: € 1.461.662,15. Ou seja, embora os serviços objeto do contrato não se encontrassem contratualmente quantificados quanto ao número de actos necessários, estavam contratual e claramente quantificados os limites até onde esses atos podiam realizar-se: limites temporais e limites financeiros.
13. Compreende-se que o INEM e o prestador dos serviços desejassem poder abranger todos os serviços necessários, e que essa modalidade pudesse ser entendida como adequada às específicas necessidades do INEM. No entanto, não só os limites foram, de facto, estabelecidos contratualmente, como tal tem necessariamente de acontecer por força das regras financeiras públicas.
14. O regime financeiro público impõe que a autorização da despesa pública e o respetivo compromisso se façam por referência a um montante quantificado, o qual é absolutamente necessário para determinar as regras aplicáveis a essa despesa e para verificar a sua cobertura orçamental e de disponibilidades. Quando as necessidades são difíceis de determinar, este montante é estimado e funciona como limite máximo, tal como sucedeu no caso.
15. Sendo o contrato válido para os serviços que se tornassem necessários durante um determinado período e até um determinado valor, fácil é concluir que tanto os limites temporais como os relativos ao respectivo montante máximo delimitavam o objeto contratual. Todos os serviços que os excedessem não podiam considerar-se incluídos no contrato.

O contrato inicial e os serviços abrangidos pela adenda contratual



Tribunal de Contas

16. Conforme foi explicitado, os serviços abrangidos na adenda sujeita a visto são serviços que excederam os limites estimados para o período a que o contrato se reportava. Esse excesso sucedeu neste contrato, tal como sucedeu em outros contratos também celebrados pelo INEM para outros períodos.
17. O procedimento foi o de o prestador realizar todos os serviços assim que necessários e de faturar *a posteriori* ao INEM, solução que “*embora seja indesejável, houve circunstâncias que obrigaram a que o contrato tenha sido objeto de adenda após a sua execução, por se afigurar ser a única solução viável*”.
18. O conteúdo da adenda contratual é somente o de alterar a cláusula 11.^a do contrato, aumentando o limite máximo a pagar para o valor que acomode os serviços entretanto já prestados.
19. Como facilmente se percebe, não se esteve perante alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias em que as partes fundaram as decisões de contratar, nova ponderação das circunstâncias existentes ou eventuais necessidades novas. Estamos, sim, perante um procedimento de rotina na execução do contrato, deste como de outros: em nome da constante indeterminação das necessidades, as partes ignoraram os limites contratualmente fixados, crendo que os poderiam livremente alterar *a posteriori*.

As possibilidades de modificação do objecto contratual

20. A lei não é cega a situações de necessidades imperiosas ou imprevistas ou de alteração das circunstâncias, designadamente em contratos de aquisição de serviços. Aliás, no processo referem-se instrumentos nela previstos para o efeito, designadamente as modificações do objecto contratual, nos termos dos



Tribunal de Contas

artigos 311.º e seguintes do CCP, e os serviços a mais, previstos no artigo 454.º do mesmo CCP.

21. O recorrente afirma que lançou mão do regime constante dos artigos 311.º e seguintes do CCP (modificação objectiva do contrato) e não do regime previsto no artigo 454.º do mesmo Código (serviços a mais), considerando que se trata de regimes distintos.

22. Admitindo teoricamente a hipótese defendida pelo recorrente, vejamos se os requisitos do mecanismo invocado se verificam. Nos termos do artigo 312.º do CCP, só podem constituir fundamento para a modificação do objecto do contrato:

- a) Alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar;
- b) Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas;
- c) Razões de interesse público decorrentes de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.

23. Como referimos acima, a situação verificada é uma circunstância conhecida. Foi feita uma estimativa dos serviços necessários, mas o facto de essa estimativa poder falhar pela natureza própria do tipo de intervenções que está aqui em causa é do conhecimento de todos. E o facto é que essa estimativa, não foi corrigida em tempo oportuno. E a resolução do problema surgiu dez meses após o fim do período de vigência do contrato. Acresce que, como o próprio recorrente invoca, a estimativa foi também afectada por restrições orçamentais que limitaram a autorização das despesas: *“o orçamento para esta prestação de serviços é insuficientemente dotado por questões relacionadas com restrições orçamentais em vigor”*.



Tribunal de Contas

24. Por outro lado, a execução do contrato não foi objecto de controlo atempado para aferição da conformidade dos serviços a prestar com os limites de preço a pagar, antes se esperando que o prestador efetuasse a faturação dos serviços já prestados para concluir que o *plafond* estabelecido não era suficiente.
25. Deste modo, e como sugestivamente refere o Ministério Público no seu parecer, o que os factos revelam não é uma alteração das circunstâncias decorrente de um acontecimento imprevisto, mas antes erros de estimativa, por um lado, e insuficiências de planeamento e de controlo sobre a execução do contrato, por outro. Daí, aliás, o carácter repetitivo das modificações, que se verificaram noutros processos que correram seus termos neste Tribunal. O que evidencia bem que não se verifica a anormalidade, a imprevisibilidade ou a novidade exigidas pelo artigo 312º.
26. Mesmo não falando da possível correção dos (recorrentes) erros de estimativa, se o limite contratual do montante envolvido no contrato tivesse sido encarado seriamente, e se tivesse sido instituído o necessário sistema de controlo que permitisse aferir o risco de atingir esse limite (circunscrevendo a imprevisibilidade, como refere o Ministério Público), teria sido possível ao INEM obter atempadamente as autorizações para uma nova adjudicação que garantisse os serviços adicionais necessários, já que o que estava em causa era precisamente um conjunto de serviços *novos*, pois os serviços que excedem o limite de montante são um conjunto de novos serviços, cuja necessidade também poderia ser antecipada.
27. Não se verificando os fundamentos necessários para a modificação objectiva do contrato, impunha-se a realização de procedimentos conducentes a novas adjudicações e novos contratos (ainda que por ajuste directo). Ou seja, mesmo não aplicando aos casos o regime dos serviços a mais (como pretende o



Tribunal de Contas

recorrente e sem discutir se tem ou não razão nesse argumento), ainda assim ocorreu falta de procedimento prévio, com as consequências estabelecidas no acórdão em recurso.

A retroatividade da adenda contratual

- 28.** Mesmo no caso das modificações objetivas dos contratos, aplicam-se as regras gerais sobre a necessidade de precedência de autorização e de verificação da legalidade financeira dos respetivos encargos. Estaríamos perante serviços não previstos nos contratos iniciais, que nos termos do artigo 311.º, n.º 1, do CCP, careceriam de formalização contratual e de prévia verificação da conformidade legal.
- 29.** Ora, como se refere no n.º 1 do artigo 287.º do CCP, a plena eficácia dos contratos, e, portanto, igualmente das suas modificações formais, depende da emissão dos actos de aprovação, de visto ou de outros actos integrativos de eficácia exigidos por lei.
- 30.** No presente procedimento não houve oportuna decisão de contratar e de adjudicar os novos serviços que suportassem as alterações contratuais. A decisão tomada para alteração contratual é de 19 de setembro de 2013 para um contrato cuja vigência tinha terminado em 31 de dezembro do ano anterior. É uma decisão reportada a serviços prestados anteriormente sem qualquer autorização prévia e relativamente a um contrato há muito expirado.
- 31.** Não foram demonstradas exigências imperiosas de direito público que se tivessem imposto e tivessem impedido o oportuno controlo da execução do contrato e a oportuna identificação da necessidade de adquirir serviços adicionais, em termos de dispensar as exigências legais de prévia decisão e



Tribunal de Contas

prévia autorização da assunção dos compromissos conducentes às despesas. Repare-se que essas exigências imperiosas devem resultar de norma legal de direito público, que em momento algum foi invocada.

32. Termos em que a retroatividade da alteração contratual carece de justificação e fundamentação legal.

A falta de prévio cabimento e registo dos compromissos

33. Conforme o disposto nos artigos 42.º, n.º 6, alínea b), e 45.º da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, nenhum compromisso gerador de despesa pública pode ser assumido sem prévia verificação do cabimento orçamental e da existência de disponibilidades para lhe fazer face.

34. No presente caso, aquelas normas foram cumpridas, mas após a apresentação de faturas pelo prestador dos serviços, o que sucedeu depois da prestação dos correspondentes serviços.

35. É certo que a acção formal que origina uma obrigação de pagamento a um fornecedor é normalmente um contrato com ele outorgado. Sendo os pretendidos novos serviços só válida e juridicamente titulados a partir da outorga de instrumentos contratuais, reconhece-se que o instrumento contratual submetido a fiscalização prévia, atenta a sua data, foi precedido das necessárias informações de cabimento e compromisso.

36. No entanto, o que resulta do acórdão recorrido é que as concretas obrigações de despesa foram originadas antes disso, por ocasião do efetivo fornecimento dos serviços. No caso, sabemos que as faturas relativas ao fornecimento foram emitidas *a posteriori* e que não existia contrato que enquadrasse os serviços no



Tribunal de Contas

momento em que eles foram prestados. Assim, o incumprimento das normas financeiras em apreço ocorreu, não por falta de verificação do cabimento e compromisso relativamente a um ato tardiamente formalizado, mas antes pela falta da formalização oportuna desse mesmo ato, impedindo a prévia e oportuna verificação daqueles requisitos. O que sucedeu foi que foram prestados serviços ao INEM sem um imprescindível ato formal de aquisição ou encomenda, o que impediu a verificação oportuna dos requisitos de cabimento e compromisso.

37. O recorrente alegou que as normas relativas ao prévio registo de cabimento e compromisso foram observadas. Concluimos já acima que os serviços não se enquadravam nos contratos em vigor, mas, mesmo que assim fosse, a verdade é que a realização dos mesmos e a despesa que daí adviria excedia o *plafond* inicialmente cabimentado e compromissado. Termos em que sempre ocorreria violação dos normativos em causa.

As ilegalidades verificadas

38. Como vimos, a presente adenda contratual, desrespeitando o regime da modificação objectiva dos contratos, é ilegal por titular a prestação de serviços sem prévio procedimento pré-contratual e prévia adjudicação, em violação da Parte II do CCP, com ausência absoluta de formalidades essenciais. Como se referiu na primeira instância, esta situação enquadra-se no artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, sendo um vício gerador de nulidade. Aliás, como bem ensina Mário Esteves de Oliveira, um dos elementos do ato administrativo é a sua forma, a qual inclui o modo ou o processo através do qual se forma a vontade da administração. Nessa linha, conclui este autor que, quando um acto se forme à completa revelia do processo que, nos termos da lei, o deveria preceder, estamos perante *carência absoluta de forma legal*, a qual é



Tribunal de Contas

geradora de invalidade absoluta conforme especificado na alínea f) do n.º 2 do mesmo artigo 133.º.

- 39.** Para além disso, não sendo legalmente possível, a adenda ilegal alterou efetivamente o resultado financeiro do contrato inicial, cujo *plafond* de encargos foi excedido.
- 40.** Por outro lado, a realização de procedimentos pré-contratuais e as regras de adjudicação e autorização de contratos constituem normas de direito financeiro, protegendo o interesse financeiro público, acautelando a adequada utilização da despesa pública envolvida e sendo instrumento da realização do disposto nos artigos 42.º, n.º 6, e 47.º, n.º 2, da LEO. A não observância dessas regras implica, assim, também a violação de normas financeiras.
- 41.** O desrespeito do estabelecido nos artigos 287.º, n.º 2, do CCP, 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, constitui igualmente violação de normas financeiras e, no caso dos dois últimos diplomas, é legalmente sancionado com nulidade.
- 42.** Ocorrem, pois, fundamentos para a manutenção da decisão de recusa de visto, nos termos do estabelecido nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 43.** O recorrente alega que adendas contratuais idênticas foram, no passado, objeto de visto, o que lhe criou o convencimento da legalidade do procedimento.
- 44.** A este respeito diremos que, face ao exposto, não há dúvidas de que o ato em apreciação é ilegal face à legislação vigente. Não podemos assegurar a identidade das situações ou do enquadramento legal aplicável nem reproduzir eventuais erros passados de apreciação.



Tribunal de Contas

45. Também não cabe ao caso um eventual visto com recomendações, já que o previsto no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC não se aplica às situações de nulidade ou violação de normas financeiras.
46. O referido pode, no entanto, constituir matéria a considerar em termos de apuramento e efetivação de responsabilidades financeiras.

Da responsabilidade financeira

47. Com efeito, o acórdão recorrido identificou a possibilidade de ocorrência de infracções financeiras por violação de normas sobre a execução orçamental e sobre a assunção de despesas públicas ou compromissos, sobre a eficácia de actos submetidos a fiscalização prévia e sobre o cumprimento de prazos de remessa desses atos ao Tribunal de Contas, determinando o prosseguimento do processo para efeitos de apuramento dessas responsabilidades. Esses indícios mantêm-se.
48. Não iremos discutir aqui essas eventuais responsabilidades, que devem ser cuidadosamente analisadas na fase de apuramento.
49. O recorrente produz várias alegações sobre a sua eventual responsabilidade que podem ser relevantes. É, no entanto, no âmbito do respectivo processo de apuramento que os esclarecimentos prestados a este respeito na petição de recurso devem ser ponderados.

III. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto à adenda contratual.



Tribunal de Contas

Decide-se, ainda, manter a decisão de prosseguimento do processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, determinando-se que seja extraída certidão do documento incluído nos presentes autos de recurso de fls. 3 a 16 para integração nesse processo.

Coerentemente com o decidido em primeira instância, decide-se remeter cópia do presente aresto ao Senhor Ministro da Saúde e à competente Área de Responsabilidade da 2.ª Secção deste Tribunal.

São devidos emolumentos nos termos da alínea b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 03 de março de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(João Aveiro Pereira)

(José Pinto Almeida)

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente de Almeida)