

Secção – 1.ªS/PL  
Data: 16/06/2020  
Recurso Ordinário: 1/2020  
Processo: 3402/2019  
Transitado em julgado em 2/7/2020

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

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

## I. Relatório

1 O Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E (CHTMAD) interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 49/2019-17.DEZ-1.ªS/SS<sup>1</sup> que *recusou o visto* a protocolo celebrado, em 1-10-2019, entre o recorrente e o SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) de prestação de serviços de recolha e tratamento de roupa do Centro Hospitalar, em regime de locação, pelo valor de 382.447,19 € (acrescido de IVA).

2 O recorrente formulou alegações que culminam nas seguintes conclusões:

«1.ª Deve constar da matéria de facto assente que a existência de fundos disponíveis negativos acumulados se deve a problemas estruturais de financiamento do CHTMAD E.P.E.,

2.ª Deve constar ainda, daquela matéria, que pelo Despacho n.º 5269/2019, dos Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e Adjunto e da Saúde, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29 de maio, foram aprovados os planos de liquidação dos pagamentos em atraso das entidades públicas empresariais do Serviço Nacional de saúde existentes a 31 de dezembro de 2018, respeitando ao CHTMAD a situação melhor descrita no referido despacho.

3.ª Deve constar da matéria assente, que pelo referido despacho, a tutela assumiu o pagamento dos fundos negativos existentes a 31/12/2018, tornando-os inexistentes para o CHTMAD E.P.E., apesar de constarem da sua contabilidade, pois que, se trata de uma dívida assumida por terceiro, ou seja, o CHTMAD E.P.E., tem um crédito sobre a tutela de valor igual ao dos seus fundos negativos, conforme pode constatar, como diz o povo, qualquer contabilidade de merceeiro, pois que, o deve e o haver ficam equivalentes.

---

<sup>1</sup> O qual pode ser localizado e consultado a partir do sítio eletrónico do Tribunal, tal como os outros acórdãos e decisões do TdC citados no texto.

4.ª Tem que se dar por assente na matéria de facto que a tutela tem conhecimento, como tem este Tribunal, em virtude das funções por si desempenhadas, (artigo 412.º do CPC), que as verbas atribuídas ano após ano, com a outorga dos contrato programa a este Centro Hospitalar, são manifestamente insuficientes para que este assumira os compromissos mínimos, de despesa corrente, para se manter em funcionamento.

5.ª Deve constar dos factos provados, pois que disso tem conhecimento o Tribunal, pelas funções que desempenha, que a tutela nunca deu indicações ao ora recorrente para encerrar portas ou deixar de prestar os cuidados de saúde a que está obrigado quando não disponha de fundos, pois que, conhecendo a sua situação financeira, nunca deixou de celebrar sucessivamente ao longo do tempo os contratos programa que permitem o seu funcionamento.

6.ª Mais deve constar, que nunca se deixaram de celebrar acordos programas, o que reflete a intenção dos sucessivos governos e da tutela em manter o funcionamento deste Centro Hospitalar, apesar de conhecer os seus fundos negativos e ainda de conhecer e reconhecer que as verbas que lhe são atribuídas anualmente são manifestamente insuficientes para que o CHTMAD E.P.E., se mantenha em funcionamento, pois que, para se manter em funcionamento, e considerando-se, como pretende este Tribunal, que se considerem, os saldos acumulados, teria que ser atribuído de imediato, a este centro, ou seja, á cabeça, a totalidade da verba para liquidar os fundos negativos, bem como, igualmente á cabeça, uma verba que permitisse a existência de fundos disponíveis que possibilite, nos termos legais a assunção de quaisquer compromissos.

7.ª Deve constar dos factos provados que legalmente o CHTMAD E.P.E., nunca podia funcionar ou assumir qualquer compromisso em virtude dos fundos disponíveis negativos que possui, e que, o Governo disso sabendo, sempre ordenou que o CHTMAD E.P.E., continuasse em funcionamento e a assumir os compromissos necessários ao seu regular funcionamento, garantindo por essa via a existência de fundos disponíveis e a responsabilidade pela assunção de compromissos.

8.ª Deve constar dos referidos factos que os fundos negativos e os compromissos assumidos são do conhecimento do governo e por ele assumidos, assim como, da sua responsabilidade, pois que, ano após ano decide manter o CHTMAD E.P.E. em funcionamento apesar de conhecer a sua situação financeira e de bem saber, que as verbas que anualmente lhe são atribuídas são manifestamente insuficientes para liquidar saldos negativos transitados, assim como, para assumir compromissos de despesa corrente, declarando-se que os fundos negativos e os compromissos assumidos para despesa corrente do CHTMAD E.P.E., estão assumidos pelo Governo e respetiva tutela.

9.ª Os factos que se conclui devem constar da matéria assente, são do conhecimento geral, são notórios e resultam do conhecimento direto do Tribunal, que bem sabe, em virtude das funções que desempenha, que o CHTMAD E.P.E., assim como a maioria, senão todas, as entidades que prestam serviços de saúde neste país, como aliás reflete o despacho n.º 5269/2019, dos Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e Adjunto

e da Saúde, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29 de maio, possuem fundos disponíveis negativos, pelo que, entendendo-se que carecem de fundos positivos para funcionar deviam de imediato encerrar todas.

10.ª Pelos fundamentos supra expostos conclui-se que há fundos disponíveis, pois que estão garantidos pelo governo e nessa medida não se verifica qualquer nulidade do compromisso assumido e consequentemente do protocolo assinado.

11.ª Nos termos do artigo 412.º do Código do Processo Civil, (CPC) aqui aplicado por remissão do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) “Não carecem de prova nem de alegação os factos notórios, devendo considerar-se como tais os factos que são do conhecimento geral.” e que “Também não carecem de alegação os factos de que o tribunal tem conhecimento por virtude do exercício das suas funções”.

12.ª O Recorrente, submeteu indevidamente o protocolo aqui em discussão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pois que, tal protocolo beneficia de isenção de visto, ao abrigo do artigo 47.º n.ºs 1 al. a) e c) da LOPTC.

13.ª Não se confundem os conceitos de isenção de fiscalização prévia com o de dispensa de fiscalização prévia respetivamente previstos nos artigos 47.º e 48.º da LOPTC.

14.ª Não cuidaria o legislador de criar dois conceitos para a mesma realidade a legislar, pelo que, entendemos que caberá isenção de visto, para o protocolo aqui indevidamente submetido a visto prévio.

15.ª O protocolo aqui em discussão, não beneficia de dispensa de fiscalização, pois que, o seu valor, ultrapassa o limite fixado pelo artigo 255.º n.º 1 da Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro, ou seja, ultrapassa os €350.000,00.

16.ª O protocolo celebrado pelo ora recorrente com o SUCH, beneficia de isenção de visto.

17.ª O artigo 47.º n.º 1 al. a) da LOPTC consagra expressamente que estão isentos de visto “os atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º de valor inferior a 5.000.000 (cinco milhões de euros)

18.ª O CHTMAD E.P.E., é uma entidade pública empresarial, que se enquadra, no artigo 2.º n.º 2 al. b) da LOPTC e na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da referida lei, que expressamente consagra que as entidades previstas no artigo 2.º n.º 2 al. b) estão sujeitas a fiscalização pelo Tribunal de Contas, não se enquadrando por isso, na última parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, que se refere naturalmente a outro tipo de entidades, que não as mesmas que estão previstas na primeira parte,

19.ª O protocolo celebrado não se enquadra na parte final da alínea c) do n.º 1, do artigo 5.º da LOPTC, pois que, não constitui qualquer garantia prestada pelo CHTMAD E.P.E., ou em seu benefício, nesses termos, somos a entender que o protocolo não carece de visto prévio, porque dele isento, e isso mesmo, deve ser declarado pelo Tribunal.

20.ª Atento o objeto do contrato aqui em discussão – “Recolha e tratamento de Roupa do CHTMAD E.P.E., - conclui-se que o protocolo aqui em discussão beneficiará ainda de isenção de visto por via da aplicação da alínea c) do artigo 47.º da LOPTC, pois que se trata de um contrato celebrado com uma associação de utilidade pública, sem fins lucrativos, para serviços de limpeza de roupa, pois que, se a referida alínea c) do artigo 47.º da LOPTC permite a isenção para contratos celebrados com empresas de limpeza, onde há concorrência e uma maior propensão para obscuridades, por maioria de razão se há - de aplicar aos contratos celebrados com uma associação, da natureza do SUCH, pois que, se o legislador pretende isentar o mais, ou seja, o que carece de maior controlo e cautelas, também há – de obviamente isentar o menos, ou seja, o que carece de menor controlo e consequentemente de menores cautelas.

21.ª Quanto à eficácia retroativa do protocolo por forma a abranger o período compreendido entre 17/08/2019 e 1/10/2019 conclui-se que é legalmente admissível.

22.ª O artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos, doravante (CCP) consagra sob a epígrafe “Eficácia do Contrato” nos seus n.ºs 1 e 2 respetivamente que “A plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação, de visto, de publicidade, ou de outros atos integrativos de eficácia exigidos por lei, 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”, “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.

23.ª O Tribunal considerou, que os efeitos retroativos do protocolo ao período compreendido entre 17 de agosto e 1 de outubro de 2019, não lesa direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e não impede, restringe ou falseia a concorrência, conforme ponto 26 do duto acórdão,

24.ª Considerou ainda o Tribunal no seu ponto 25 que efetivamente a lei permite que as partes possam atribuir eficácia retroativa quando hajam razões de interesse público,

25.ª Considerou o Tribunal haver interesse público a acautelar, que justificava a atribuição de eficácia retroativa,

26.ª Assim considerando, deu por verificado o primeiro pressuposto vertido no artigo 287.º n.º 2 do CCP e de imediato passou á análise dos restantes requisitos, afim de validar a eficácia retroativo do protocolo celebrado,

27.ª Considerou o Tribunal nos pontos 26 e 27 do duto acórdão, que só falta um requisito, o da não proibição legal, para que, o protocolo tivesse validamente efeitos retroativos,

28.ª Isso mesmo resulta não só dos pontos 26 e 27 do duto acórdão como do seu ponto 29, onde claramente se diz, que apesar de haver um interesse público, a sua prossecução tem que respeitar os demais requisitos,

29.ª Concluiu o Tribunal que há um interesse público a prosseguir, que a retroação dos efeitos não lesa direitos e interesses protegidos de terceiros, nem impede a concorrência, todavia, no seu entendimento, a lei proíbe tal retroação, no artigo 45.º n.º 1 da LOPTC, pois que é a lei por si invocada, como norma que proíbe a retroatividade, o que discordamos de todo,

30.ª O artigo 45.º da LOPTC tem como epígrafe “Efeitos do Visto” e não efeitos dos atos ou contratos/protocolos.

31.ª Consagra o n.º 1 do referido artigo 45.º que “Os atos, contratos ... podem produzir todos os seus efeitos antes do visto exceto quanto a pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes”, e o seu número seguinte, o n.º 2 refere que “a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos, ... após a data da notificação da respetiva decisão”.

32.ª “O visto é uma condição de eficácia do contrato, a exigência de visto não interfere com a eficácia jurídica do contrato, só influenciando na eficácia financeira do contrato, no sentido em que, sem visto, não podem ser efetuados quaisquer pagamentos após a notificação da recusa de visto”, conforme refere Pedro Costa Gonçalves in Direito dos Contratos Públicos, 3.ª edição, Volume I. (*sublinhado nosso*)

33.ª “Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos antes 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”.

34.ª O protocolo em análise considerou para determinar o seu valor, o período ao qual atribuiu eficácia retroativa.

35.ª Os efeitos retroativos atribuídos pelas partes ao contrato, não se confundem com os efeitos do visto,

36.ª A validade dos contratos não se confunde com a sua eficácia.

37.ª Os contratos podem ser válidos e ineficazes, pelo que, não podemos confundir os conceitos.

38.ª Aqui importa verificar se as partes podiam atribuir validamente ao contrato, efeitos retroativos, independentemente da recusa de visto, isto é, caso se entendesse que no momento da outorga do protocolo, havia fundos disponíveis, e as partes tivessem atribuído eficácia retroativa ao protocolo, para acautelar uma situação anterior, porque foram realizadas prestações anteriores que careciam de regularização, podiam ou não podiam as partes atribuir-lhe eficácia retroativa.

39.ª A resposta só pode ser afirmativa.

40.ª O artigo 287.º do CCP permite a atribuição de eficácia retroativa, assim como o permite o artigo 155.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, que expressamente prevê, que o ato administrativo pode ter efeitos retroativos quando a lei ou o próprio ato lhe atribua eficácia retroativa, pois que estipula assim “O ato administrativo produz os seus efeitos desde a data em que é praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribuam eficácia retroativa, diferida ou condicionada.”

41.ª O protocolo celebrado expressamente atribui eficácia retroativa ao contrato na sua cláusula quinta.

42.ª O artigo 156.º do CPA, permite no seu n.º 2 alíneas a) e c) ao autor do ato atribuir-lhe eficácia retroativa “Quando a retroatividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existissem os pressupostos justificativos dos efeitos a produzir; Quando tal seja devido para dar cumprimento a deveres, encargos, ónus ou sujeições constituídos no passado, designadamente em execução de decisões dos tribunais ou na sequência de anulação administrativa, e não envolva a imposição de deveres, a aplicação de sanções, ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos.”

43.ª À data 17/08/2019, o serviço estava a ser prestado pelo SUCH,

44.ª O Tribunal de Contas recusou visto ao contrato que suportava aquele serviço, conforme Acórdão n.º 30/2019 deste Tribunal,

45.ª Como bem reconhece o Tribunal, o interesse público não permite que o CHTMAD E.P.E., possa deixar de prescindir dos serviços de limpeza e tratamento de roupa que o SUCH lhe presta, enquanto entidade pública sem fins lucrativos, da qual o CHTMAD é associado,

46.ª Não pode o CHTMAD E.P.E., deixar de laborar, pois que, tal irresponsabilidade, colocaria em causa o direito constitucional á vida das pessoas, expressamente consagrado no artigo 24.º da Constituição da República Portuguesa, doravante (CRP), assim como o direito á Saúde, consagrado no artigo 66.º do referido diploma legal, o que conduziria em última análise á responsabilização do CHTMAD E.P.E., nos termos do artigo 22.º da CRP em conjugação com a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que consagra o regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, o que acarretaria um enorme prejuízo para a saúde de milhares de cidadãos, a quem o CHTMAD E.P.E., presta cuidados de saúde, e ainda, um aumento exponencial dos fundos disponíveis, (negativos), por via da indemnização, aos cidadãos lesados,

47.ª Pelo que, a retroatividade atribuída ao protocolo, é válida, ou seja, o CHTMAD E.P.E., podia atribuir eficácia retroativa ao contrato, porque a lei o permite, contrariamente ao defendido pelo Tribunal.

48.ª A retroatividade é favorável para os interessados, não lesa direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros,

49.ª Á data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existiam os pressupostos justificativos dos efeitos a produzir;

50.ª A retroatividade era devida para dar cumprimento a deveres, encargos, ónus ou sujeições constituídos no passado, designadamente em execução de decisões dos tribunais ou na sequência de anulação administrativa, e não envolve a imposição de deveres, a aplicação de sanções, ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos.”

51.ª O artigo 45.º da LOPTC não proíbe a atribuição de eficácia retroativa ao contrato.

52.ª O visto é um procedimento de eficácia do ato e não de validade do ato.

53.ª A recusa do visto apenas determina a ineficácia jurídica dos contratos após a data da notificação da recusa, nos termos do n.º 2 do artigo 45.º da LOPTC, até lá, o contrato produz todos os seus efeitos, incluindo os retroativos, que as partes, validamente lhe atribuírem no momento do ato, - celebração do protocolo-, e devidamente orçamentados, pois que a lei lhe permite conforme explanamos supra, pois que, o artigo 45.º da LOPTC, não tem de todo a virtualidade de proibir a eficácia retroativa atribuída ao contrato para salvaguardar efeitos e obrigações já produzidos.

54.ª Pelo que, não colhe o fundamento defendido pelo douto acórdão no seu ponto 27, no sentido de que a retroatividade dos efeitos do contrato a 17/08/2019 viola o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, conjugado com o artigo 45.º n.º 1 da LOPTC.

55.ª Conclui-se assim, que é legalmente admissível a atribuição de efeitos retroativos ao protocolo, tanto mais que, a atribuição de tais efeitos em nada aumenta os encargos ou despesa do CHTMAD E.P.E., na medida em que á data da assinatura do presente contrato, já havia a obrigação de pagar aqueles serviços, porque efetivamente prestados pelo SUCH e porque indispensáveis ao funcionamento do CHTMAD E.P.E., para que regularmente prestasse os serviços de saúde indispensáveis aos seus utentes.

56.ª A não assunção do cumprimento da obrigação - pagamento do preço pelo serviço prestado -, conduziria a uma situação de incumprimento dos deveres do CHTMAD para com o SUCH e conseqüentemente uma violação do principio da boa fé consagrado no artigo 10.º do CPA, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, plasmado nos artigos 4.º do CPA e 266.º da CRP, bem como do principio da boa administração, a qual se deve pautar nos termos do artigo 5.º do CPA por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

57.ª Os serviços prestados pelo SUCH entre o dia 17/08/2019 e 01/10/2019 tinham que ser pagos sob pena de incumprimento contratual, pois que, nos termos legais haveria de se considerar que existia um contrato, ainda que verbal, ou em última instância, teria que ser pago pela via do enriquecimento sem causa do CHTMAD E.P.E., e pelo conseqüente empobrecimento do SUCH, que tendo prestado o serviço se viria privado do preço devido por tal prestação,

58.ª Ignorar a obrigação do CHTMAD E.P.E., de pagar os serviços prestados entre 17/08/2019 e 01/20/2019 era assumir uma conduta contrária á boa fé, á economicidade e á celeridade a que está obrigada a administração por força dos princípios consagrados no artigo 5.º do CPA.

59.ª Quer se atribuisse eficácia retroativa ao protocolo celebrado, quer não, a despesa assumida pelo CHTMAD E.P.E., seria exatamente a mesma, o preço devido pela prestação de serviços tem que ser pago, pelo que, o CHTMAD E.P.E., atuou ao atribuir eficácia retroativa ao contrato no estrito cumprimento dos deveres de boa fé, da eficiência, da economicidade e celeridade, respetivamente plasmados nos artigos 10.º e 5.º do CPA, bem como, no estrito cumprimento do dever de prossecução do interesse público consagrado nos artigos 4.º do CPA e 266.º da CRP, mais zelando pela saúde e pela vida dos seus utentes, e conseqüentemente, evitando ações de responsabilidade civil contra si, zelando assim, pelo erário público.

60.ª A considerar-se, o que não se concebe, a inadmissibilidade da eficácia retroativa dos efeitos do contrato a momento anterior ao da sua adjudicação, temos que o douto acórdão assumirá uma contradição insanável, pois que, declarar-se que não pode existir efeitos retroativos, para efeitos de recusa de visto, e de seguida dizer-se, como se diz, nos pontos 30 e 31 do acórdão ora recorrido, para efeitos de aplicação de multa, que o contrato produziu efeitos a 17/08/2019 e por isso, não se cumpriu o prazo legal de remessa do protocolo ao Tribunal, é manifestamente contraditório, inadmissível e contrário á boa fé, o que deve assim se entendendo, ser declarado.

61.ª Porque defendemos a admissibilidade da eficácia retroativa, somos a adiantar, que o não cumprimento do prazo se deveu ao facto de estarmos em período de férias, agosto de 2017, com uma carência acrescida de recursos humanos, e por mero lapso, pelo qual, aliás, desde já nos penitenciamos, na medida em que, de forma equivocada, contamos o prazo a partir da data da assinatura do contrato, que é o procedimento mais habitual, e não da produção dos efeitos retroativos que se atribuíram, no presente protocolo.

62.ª Nunca houve uma qualquer intenção de incumprir os prazos, como aliás é do conhecimento desse Tribunal, pois que, habitualmente os cumprimos, sendo, segundo cremos, a primeira vez, que ultrapassamos um qualquer prazo,

63.ª Jamais pretendeu o ora recorrente eximir-se a qualquer controle ou fiscalização por esse tribunal ou a esta obstar, constranger ou dificultar.

64.ª Sem qualquer prévia notificação efetuada por esse tribunal, remeteu-se o protocolo para visto prévio, apesar de se entender que o mesmo está dele dispensado.

65.ª Porquanto, face a tudo quanto supra de expôs, julga-se que não deve ser entendido que o recorrente tenha atuado com culpa, ou sequer com negligência.

66.ª Não houve intenção de não colaborar com esse Tribunal, e bem assim, em nosso entender, não existiu incúria nem qualquer conduta ilícita ou censurável.



67.<sup>a</sup> Assim, não tendo existido por parte do ora recorrente qualquer comportamento negligente ou culposos e, por outro lado, encontrando-se justificado o atraso do envio do protocolo para fiscalização, não se encontram preenchidos os pressupostos para a imputação da infração processual financeira prevista no artigo 66.º n.º 1 al. e) da LOPTC, e da correspondente multa.

68.<sup>a</sup> Pelo que, nos termos legais, mormente do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, inexistindo culpa, ou sendo ela diminuta, deve-se dispensar o procedimento tendente á aplicação duma eventual multa.

69.<sup>a</sup> Conclui-se pela não prossecução do processo para apuramento de responsabilidade financeira, nomeadamente em face da retroatividade dos efeitos do protocolo sob análise, na medida em que, tais efeitos são admissíveis,

70.<sup>a</sup> Aliás, ainda que não fossem, não prejudicam ou aumentam a despesa, pois que, o serviço foi prestado,

71.<sup>a</sup> Nem podia deixar de o ter sido, para acautelar interesses públicos, como bem reconhece este Tribunal, e direitos constitucionais dos cidadãos, mormente o direito á saúde e em última análise á vida, respetivamente consagrados nos artigos 66.º e 24.º da CRP,

72.<sup>a</sup> Nos termos gerais do direito, o serviço prestado, sempre teria que ser pago, ou por via de se considerar existir um contrato, ainda que verbal, ou pela via do enriquecimento sem causa do CHTMAD E.P.E., por contraposição a um empobrecimento da Associação de Utilidade Pública Sem Fins Lucrativos - SUCH, criada precisamente para realizar atividades de interesse público de prestação de serviços comuns aos hospitais nas áreas instrumentais á atividade da prestação de cuidados de saúde, de forma a contribuir para o aumento da eficácia e eficiência do sistema de saúde e para a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde, conforme artigos 1.º a 3.º dos estatutos do SUCH publicados em anexo ao DL 209/2015 de 25 de setembro.

73.<sup>a</sup> Mais, nenhum dano foi causado ao erário público pela atuação do CHTMAD E.P.E., pelo contrário, acautelou-se, minimizou-se prejuízos, que certamente adviriam, por via da responsabilização pelos utentes deste Centro Hospitalar, por via da omissão, nos termos do artigo 22.º da CRP em conjugação com o regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas plasmado na lei 67/2007, de 31 de dezembro.

74.<sup>a</sup> De boa-fé, tendo os serviços sido prestados pelo SUCH, pois que, absolutamente imprescindíveis ao regular funcionamento do CHTMAD E.P.E., antes de se originar conflitos judiciais, e conseqüentemente, custos acrescidos, despesa adicional, acautelou-se a regularização jurídica da situação, não se aumentando com isso as responsabilidades do CHTMAD E.P.E.,

75.<sup>a</sup> Assumiu-se compromissos com a anuência da tutela, que como sobejamente alegamos supra tem conhecimento dos fundos negativos, como aliás, tem toda a

população portuguesa e os Conselheiros deste Tribunal em virtude do exercício das suas funções, sendo certo que, se não tivesse a anuência, a tutela já teria ordenado o encerramento do CHTMAD E.P.E., ou, já teria transferido fundos suficientes para liquidar os saldos negativos transitados, bem como, verba suficiente para assumir despesa corrente, compromissos correntes, o que, como é do conhecimento de todos, nunca ocorreu,

76.<sup>a</sup> Pelo que, não se verifica nenhum dos pressupostos da responsabilidade financeira, ou seja, não há qualquer ação ou omissão do CHTMAD E.P.E., ilícita, muito menos culposa, pois que, nenhuma culpa pode ser assacada aos serviços ou órgãos dirigentes, não existe qualquer dano, alegadamente causado por qualquer conduta ilícita e culposa, e muito menos, nexos de causalidade entre qualquer ação ou omissão do CHTMAD E.P.E., e um alegado dano, porque inexistente.

77.<sup>a</sup> Pelo que, não se deve ordenar a prossecução do processo para apuramento de responsabilidade financeira.

Nestes termos e nos mais de direito que Vossas Excelências doutamente suprirão deve o duto acórdão recorrido ser revogado e substituído por outro que

A) Faça constar dos factos assentes, os resultantes das conclusões, 1.<sup>a</sup> a 10.<sup>a</sup>, por os mesmos resultarem da documentação junta ao processo e por serem do conhecimento do Tribunal em virtude das funções por si desempenhadas nos termos do artigo 412.<sup>o</sup> do C.P.C, aplicado por via do artigo 80.<sup>o</sup> da LOPTC.

B) Considere haver fundos disponíveis, pois que, a tutela já assumiu os transitados através do despacho n.<sup>o</sup> 5269/2019, dos Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e Adjunto e da Saúde, publicado no Diário da República, 2.<sup>a</sup> Série, n.<sup>o</sup> 103, de 29 de maio, bem como, os posteriores, em virtude de bem saber que a verba atribuída no contrato programa é manifestamente insuficiente para assumir despesa corrente necessária ao regular funcionamento do CHTMAD E.P.E.

C) Considere legal e por isso válidos os efeitos retroativos atribuídos ao contrato celebrado entre o ora recorrente e o SUCH, nos termos das disposições conjugadas no artigo 287.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 2 do CCP, e bem assim, dos artigos 155.<sup>o</sup> e 156.<sup>a</sup> do CPA

D) Conceda visto prévio ao protocolo submetido a fiscalização prévia,

E) Declare não verificado qualquer indicio do cometimento da infração prevista na alínea e) do n.<sup>o</sup> 1 do artigo 66.<sup>o</sup> da LOPTC, caso se considere inadmissível a retroatividade dos efeitos do contrato, sem prescindir, de se considerar o contrário, se declarar a dispensa de aplicação de multa nos termos do artigo 65.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 8 da LOPTC,

F) Declare concluir-se pela não prossecução do processo para apuramento de responsabilidade financeira, designadamente em face da retroatividade dos efeitos do protocolo sob análise, na medida em que, tais efeitos são admissíveis, e mesmo que não sejam, a atuação do CHTMAD E.P.E., em nada aumentou a sua despesa, pois que os

serviços foram prestados e são absolutamente imprescindíveis para o seu regular funcionamento.

Sem prescindir,

G) Ser declarada a isenção de visto nos termos do artigo 47.º n.º 1 al. b) da LOPTC,

Sem prescindir ainda,

H) Ser declarada a isenção de visto nos termos do artigo 47.º n.º 1 al. c) da LOPTC.»

### 3 Na fase processual de recurso:

3.1 O Ministério Público (MP) teve oportunidade de responder ao recurso, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, tendo, depois de uma síntese da questão suscitada pelo recorrente e do Acórdão recorrido, o Magistrado do MP empreendido a seguinte apreciação:

«4. No que diz respeito ao primeiro fundamento de recusa de visto, mostra-se que a decisão do Tribunal *“a quo”* exprime orientação jurisdicional uniforme e constante sobre o incumprimento da Lei dos Compromissos, como alias, vem assinalado no ponto 21 do douto acórdão recorrido. A inexistência de fundos disponíveis, aferida nos termos legais e reportada à data da assunção do compromisso, é geradora de nulidade do compromisso e do respetivo contrato, o que tem como consequência a impossibilidade legal de concessão de visto (artigo 44.º, n.º 3 alínea a), da LOPTC. Ao alegar que os fundos disponíveis estão garantidos pelo governo, o recorrente, salvo o devido respeito, parece confundir a redução dos pagamentos em atraso com a existência de fundos disponíveis. Estamos em presença de uma mera expectativa, que não reveste natureza jurídica, e que não pode postergar a aplicação do direito vigente à data dos factos e da verificação dos requisitos legais para a atribuição do visto. Ou seja, não tem a virtualidade de validar atos anteriormente praticados e feridos de nulidade.

5. Já quanto à questão da atribuição de eficácia retroativa ao protocolo submetido a fiscalização prévia, acompanhamos a posição do recorrente.

6. Na verdade, o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC consagra a regra da eficácia jurídica dos atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa.

7. O n.º 4 do mesmo preceito consagra, porém, uma norma proibitiva de produção de quaisquer efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade quanto aos atos, contratos ou demais instrumentos cujo valor seja superior a € 950.000.

8. Ora o protocolo submetido a fiscalização prévia nos presentes autos tem o valor de €382.447,19. Logo, a norma proibitiva, relevante para a aferição da verificação do requisito da alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP é a constante do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, E não estabelecendo o artigo 287.º do CCP, qualquer parâmetro temporal

quanto à atribuição de eficácia retroativa dos contratos, a norma do n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC, deve ser interpretada no sentido de garantir a máxima liberdade contratual das partes, no plano da eficácia jurídica do contrato. Constitui uma norma permissiva, na medida em que traduz unicamente a permissão dos pagamentos relativos aos bens e serviços adquiridos no âmbito do ato contratual respetivo e antes da notificação da decisão de recusa de visto.

9. Como defende Jorge Andrada da Silva, o n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC *tem como justificação a necessidade de salvaguardar os princípios da boa fé e da tutela da confiança e mesmo da prossecução do interesse público, permitindo que os trabalhos entretanto realizados possam ser pagos(...)*- in Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 8.ª Edição-2019, pág.603. O motivo de tal norma é, pois, a constatação de que numa relação contratual, mesmo que meramente factual, que tenha dado origem a prestações a favor do ente público devam ser objeto de pagamento, sob pena de *violação dos princípios da tutela da confiança e do pacta sunt servanda*, na expressão de Rui Guerra da Fonseca (*Pagamentos a realizar na sequência de recusa de visto prévio pelo Tribunal de Contas*, in Revista de Contratos Públicos, n.º 7, pág. 53 e segs.). *In casu* verifica-se que o início da relação contratual de facto, geradora de encargos para o Centro Hospitalar, coincide com a data a que se pretende remontar a eficácia do Protocolo.

10. O fim da norma não é, pois, o de limitar os efeitos retroativos do contrato, mas tão somente o de garantir que os prestadores de bens ou serviços não sejam prejudicados por factos que não lhes sejam minimamente imputáveis. Como defendem os autores citados, trata-se de uma norma de autorização de despesa.

11. Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos até à data de notificação da recusa de visto, abrangidos pela eficácia jurídica do contrato, podem ser pagos. Com efeito, a expressão *após a celebração do contrato*, constante do n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC, tem de ser harmonizada com o teor do mesmo preceito, e do artigo 287.º do CCP).

12. No que concerne à questão do prosseguimento dos autos para apuramento de responsabilidades, constata-se que o recorrente apresenta desenvolvida argumentação sobre a decisão do Tribunal “*a quo*” de mandar prosseguir o processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Ora o Tribunal, nesta parte, e nesta fase, limitou-se a exercer os seus poderes/deveres de apuramento das responsabilidades emergentes(indiciadas) do processo de fiscalização do contrato, sem, obviamente, emitir qualquer juízo sobre o mérito da questão, designadamente sobre a culpa dos indigitados responsáveis. Tal decisão desencadeia tão somente a iniciativa de instauração de um procedimento sancionatório, no qual os visados poderão alegar factos e circunstâncias subjacentes à falta de fundos disponíveis, requerer diligências e contraditar os factos agora indiciados.

Nesta medida, a matéria em causa, é alheia ao objeto do recurso, que incide sobre uma decisão final de recusa de visto.

13. Em face do exposto, somos de parecer que a recusa de visto apenas pode ser fundamentada na inexistência de fundos disponíveis.»

3.2 O recorrente foi notificado da resposta do MP.

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II. Fundamentação

### II.1 Objeto do recurso

5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § 2) delimitam o respetivo objeto, atento o disposto nos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância. Sem embargo, podem existir problemas cujo conhecimento oficioso se impõe (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC).

6 Metodologicamente, a apreciação do recurso em matéria de facto deve, em regra, preceder a interpretação e aplicação do direito aplicável aos temas objeto do recurso, impondo-se, em qualquer caso, começar por destacar a factualidade julgada provada com relevo para a apreciação do recurso e depois intentar a apreciação das questões suscitadas pelo recorrente.

### II.2 Factos provados

7 É o seguinte o enunciado da matéria de facto que consta da decisão recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

- «a) A presente prestação de serviços foi autorizada por deliberação de 20.09.2019, do Conselho de Administração do CHTMAD;
- b) A adjudicação ao SUCH foi feita ao abrigo da contratação excluída, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos (CCP);
- c) O encargo máximo total do protocolo totaliza 382.447,19 € (acrescido de IVA);
- d) A adjudicação foi efetuada por deliberação do Conselho de Administração do CHTMAD, datada de 26.09.2019;
- e) O protocolo foi celebrado em 01.10.2019;
- f) Do respetivo preâmbulo consta a fundamentação da presente contratação como estando excluída do cumprimento da tramitação procedimental da Parte II do CCP:

*“O SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, criado nos termos do Decreto-Lei n.º 46668, de 24 de novembro de 1965, é uma associação sem fins lucrativos que tem por finalidade a realização de uma missão de serviço público, orientada para garantir a autossatisfação das necessidades dos seus associados, e a quem foi reconhecido o estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa.*

*A missão do SUCH encontra-se definida no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, ao dispor que o SUCH tem por finalidade realizar atividades de interesse público de prestação de serviços comuns aos hospitais nas áreas instrumentais à atividade da prestação de cuidados de saúde, contribuindo para o aumento da eficácia e eficiência do sistema de saúde e para a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde.*

*O SUCH permite que os seus Associados se libertem da gestão de atividades que não constituem a sua função principal, orientando-os, assim, para a melhor prossecução da sua razão de ser: a prestação de cuidados de saúde.*

*No âmbito da prestação de serviços partilhados, o SUCH tem como atribuições a sustentabilidade financeira do SNS, otimizando o binómio custo-benefício, através da prestação de serviços de elevada qualidade, sem fins lucrativos.*

*No seu relacionamento com os associados, o SUCH pode prosseguir uma relação direta com os seus Associados através de protocolos ou contratos-programa entre estes e o SUCH, estabelecendo neles condições concretas de execução da prestação de serviços.*

*Na esteira do que já tinha sido, aliás, reconhecido pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República em diferentes pareceres, também o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro, dispõe que “as relações entre o SUCH e os seus associados (...) regem-se por protocolos ou contratos-programa celebrados ao abrigo da contratação excluída”.*

*Decorre do referido, designadamente a natureza desta prestação específica de tratamento de roupa hospitalar, das suas características específicas, bem como da posição relativa das*

*partes, que esta prestação se encontra no âmbito da contratação excluída, regendo-se por uma relação direta entre o SUCH e o seu associado ao abrigo do presente Protocolo.*

*A prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar é bem a prova da lógica de atividade de serviços público exercida pelo SUCH, conforme preconizada no artigo 6.º do diploma supra mencionado, tendo em conta o facto de estes serviços serem prestados por uma unidade que, pela sua capacidade e vocação, foi concebida, está organizada e funciona como um conjunto de meios postos em comum, ao serviço dos associados do SUCH.”*

g) Na cláusula 5.ª do referido protocolo consta que o mesmo vigora de 17 de agosto a 31 de dezembro de 2019 e está sujeito à obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas;

h) No mencionado protocolo consta ainda que foi emitido o compromisso n.º 1350 e que a despesa anual inerente será suportada pela rubrica 02.02.02, com a dotação de 813.252,00€, mediante a cabimentação orçamental n.º 1078;

i) Do processo submetido a fiscalização prévia consta uma informação de controlo de fundos disponíveis, com referência à data de 30.09.2019, respeitante ao citado compromisso n.º 1350, na qual se evidencia que os fundos disponíveis apresentavam saldo negativo de (-) 49.518.335,66€, antes do compromisso, passando a (-) 49.988.745,70€, após o compromisso da despesa de 470.410,04€.

j) O contrato foi devolvido ao CHTMAD, em 31.10.2019, para prestação dos seguintes esclarecimentos considerados necessários à instrução do respetivo processo de fiscalização:

*Questão 1: “Tendo presente o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, quanto à proibição de assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, considerando esses compromissos nulos, esclareça como considera legalmente possível a assunção do compromisso prestado no presente processo perante a aparente existência de fundos negativos, considerando a jurisprudência recente do Tribunal de Contas neste âmbito”*

*Resposta CHTMAD: “Quanto ao facto de os fundos disponíveis se apresentarem negativos à data de emissão do número de compromisso, cumpre-nos referir que:*

*a) Fundos disponíveis acumulados de exercícios anteriores. A existência de fundos disponíveis negativos acumulados deve-se a problemas estruturais de financiamento deste Centro Hospitalar, que, sistematicamente, são assumidos, anualmente, pelo Conselho de Administração à Tutela e, por esta, corroborada aquando da assinatura do contrato-programa, assumindo, indiretamente a assunção de compromissos com fundos negativos, ao permitirem a existência de EBITDA negativos (demonstrando a existência de insuficiência de financiamento ao Centro Hospitalar). Este assunto foi abordado e corroborado, em relatório, quer pela Auditoria Interna quer pela Inspeção Geral de Finanças, em auditorias realizadas sobre o cumprimento da LCPA.»*

Questão 2: «*Em especial tendo em conta o teor dos acórdãos n.º 30 e 31/2019, 1.ª S/SS, de 16 de agosto, justifique fundamentadamente, a autorização reiterada de assunção e autorização de despesa pública em violação de normas financeiras*»

Resposta CHTMAD: “*Quanto ao facto de os fundos disponíveis se apresentarem negativos à data de emissão do número de compromisso, cumpre-nos referir que:*

*a) As declarações de Fundos Disponíveis emitidas identificam, por assunção de saldos transitados (compromissos não liquidados), montantes negativos. Sem essa assunção de saldos transitados, é verificado a existência de saldo de Fundos Disponíveis positivos, que possibilita a realização da despesa em apreço.*

*b) A identificação de défices crónicos da atividade operacional do CHTMAD, consubstanciada na aprovação pelos seus acionistas de EBITDA negativos, é implicitamente assumido, que, o nível de financiamento, por via de receitas (sendo 95% à ACSS), não é adequado, implicando que o montante de receitas, para efeitos de cálculo de Fundos Disponíveis, seja deficitário no acumular do ano económico face ao volume de despesas.*

*c) Pelo que, o acumulado de défices de atividade operacional, expõe a 31 de dezembro de 2018, de montante de pagamentos em atraso elevado, sendo o prazo de pagamento médio de 265 dias.*

*d) Face a esta realidade, o CHTMAD apresentou um Plano de Liquidação de Pagamentos em Atraso, nos termos da prerrogativa do artigo 227.º da Lei n.º 71/2018, de 12 de dezembro (Orçamento de Estado), que conjugado com o n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, permite diferir no tempo, nos termos propostos no referido plano, o montante dos compromissos assumidos e não liquidados de exercícios anteriores, sendo estes relevados, no tempo e na proporção da sua liquidação, no mapa de fundos disponíveis.*

*e) Pelo exposto, consideramos que o CHTMAD, na presente data possui Fundos Disponíveis positivos que possibilite a assunção de compromisso para o procedimento de concurso em apreço”.*

Questão 3: “*Atendendo ao princípio geral da proibição de retroatividade dos atos administrativos (cf. Artigo 155.º do CPA), justifique fundamentadamente o teor da cláusula quinta, na parte em que indica que o início da vigência do protocolo é a 17/08/2019, tendo ainda em conta que o início do procedimento só se deu por deliberação do Conselho de Administração de 20/09/2019 e que a outorga do contrato ocorreu a 01/10/2019, bem ainda que, à data do início da execução material estipulada, não se encontravam cumpridas as normas legais que obrigam ao compromisso orçamental prévio e respetivo registo com fundos disponíveis positivos”.*

Resposta CHTMAD: “*No presente caso a eficácia retroativa está justificada por exigências imperiosas de direito público, nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, uma vez que no período entre 17 de agosto e 1 de outubro de 2019, não fora a eficácia retroativa do contrato,*



*o CHTMAD não teria condições operacionais para laborar durante esse período, o que obrigaria o CHTMAD a colocar em risco a saúde e bem-estar dos seus utentes de forma a evitar a interrupção da atividade cirúrgica e dar continuidade aos tratamentos, cumprindo o dever tutelar na prestação de cuidados de saúde com qualidade e humanidade fundamentais à população”;*

k) Por via do Despacho n.º 5269/2019, dos Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e Adjunto e da Saúde, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29 de maio, foram aprovados os planos de liquidação dos pagamentos em atraso das entidades públicas empresariais do Serviço Nacional de Saúde existentes a 31 de dezembro de 2018, respeitando ao CHTMAD a seguinte situação:

	Fornecedores fora da Adm Central	Fornecedores dentro da Adm Central	Total	2019	2020	2021	2022	2023
CHTMAD	12.083.837,55€	2.404.894,35€	14.488.731.90,€	12.083.837,55€	601.223,59€	601.223,59€	601.223,59€	601.223,59€

»

## II. 3 Apreciação das questões suscitadas sobre a matéria de facto

### II.3.1 Aditamentos à matéria de facto

8 A apreciação do recurso em matéria de facto deve ser conformada pela decomposição analítica entre dois campos em que a lei processual estabelece distintos deveres das partes processuais e poderes dos tribunais:

8.1 Alegação e fixação da matéria de facto objeto do recurso, e

8.2 Procedimento probatório perante o tribunal *ad quem* sobre matéria de facto previamente delimitada que pode envolver nova valoração de provas já admitidas ou produzidas na primeira instância, assunção e valoração de novas provas e/ou realização diligências probatórias, nomeadamente as previstas no artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC e nos artigos 436.º, n.º 1, e 652.º, n.º 1, alínea d), do CPC).

9 Autonomia analítica nuclear para a compreensão do regime dos recursos em matéria de facto interpostos contra acórdãos de recusa de visto nos quais:

- 9.1 A regulação sobre a impugnação da matéria de facto, quando não tenham sido suscitadas *novas questões* pelo MP no respetivo parecer, encontra-se, no essencial, regulada na lei processual civil aplicável supletivamente por força do artigo 80.º da LOPTC — sobre a vasta jurisprudência do TdC relativa à ampliação da matéria de facto nos processos de fiscalização prévia em fase de recurso, vd. por todos o acórdão 1/2016-26.JAN-1.S/PL, onde se formula a seguinte síntese: «é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir»;
- 9.2 O procedimento probatório pelo tribunal de recurso está circunscrito a universos processuais em que existem poderes jurisdicionais de julgamento da matéria de facto, sendo, nomeadamente, esse o campo restrito em que opera a norma do artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC («o relator pode ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso»), cf. acórdãos 14/2018-10.JUL-1.S/PL e 17/2018-4.SET-1.S/PL, sendo a data do acórdão recorrido um marco temporal decisivo delimitador de factos atendíveis — por força dos limites à atendibilidade de *factualidade* ocorrida em *momento posterior* à data da prolação da decisão recorrida, que, como se refere no Acórdão n.º 2/2020-10.JAN-1.S/PL, constitui «*traço essencial e estruturante do sistema de recursos, no quadro do regime processual civil português – e que se nos afigura estar igualmente pressuposto no regime específico da LOPTC*» (juízo síntese formulado após ampla recensão, para a qual também se remete, de jurisprudência anterior do TdC).
- 10 No plano jurídico-processual tem de começar por se avaliar o preenchimento dos pressupostos para reapreciação da matéria de facto em face do princípio probatório da relevância e, conseqüentemente, do princípio geral da proibição de atos inúteis.
- 11 O princípio da relevância integra a axiologia nuclear do direito probatório envolvendo componentes jurídicas relativas à regulação preventiva das atividades dos sujeitos processuais com impacto na iniciativa, admissão e produção de provas em todos os sistemas jurídicos.
- 12 A relevância da prova compreende dois elementos:

- 12.1 A materialidade sobre a relação entre a prova e os factos juridicamente relevantes para o concreto processo, entre as proposições que um determinado meio pretende provar e as questões que integram os enunciados factuais relevantes para o processo — a qual se relaciona com o objeto da instrução ou objeto da prova nas terminologias atualmente empregues na lei portuguesa no artigo 410.º do CPC e no artigo 124.º do Código de Processo Penal (CPP).
- 12.2 O valor probatório reportado à aptidão da prova para estabelecer a proposição que se pretende provar ou colocá-la em causa — neste domínio, o artigo 401 das *Federal Rules of Evidence* dos Estados Unidos da América apresenta uma fórmula impressiva que pode ser adaptada: *prova relevante significa prova que apresenta alguma aptidão para um juízo sobre a existência de um facto relevante para o processo ser mais provável ou menos provável do que seria sem a existência dessa prova.*
- 13 Se na fase processual em causa o tribunal não tem poderes de julgamento do facto, estando vinculado à matéria de facto estabelecida noutra fase ou instância, o pressuposto da materialidade não pode ser preenchido e, conseqüentemente, não pode haver lugar ao desenvolvimento de qualquer atividade probatória por impertinente.
- 14 O objeto da instrução ou prova acima referido em sede de recurso está logicamente contido nos poderes gnoseológicos do tribunal, e, como oportunamente se destacou (*supra* § 5), o objeto do recurso é mais restrito do que o da ação sendo delimitado pelas conclusões do recorrente, compreendendo um ónus desse sujeito processual reforçado em caso de impugnação da matéria de facto por força do n.º 1 do artigo 640.º do CPC, norma que estabelece a obrigação de especificar: «a) Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados; b) Os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida; c) A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas.»
- 15 O CPC de 2013 acentuou os ónus do impugnante da matéria de facto impondo-lhe, na citada alínea c) do n.º 1 do artigo 640.º, que concretize a decisão pretendida de forma especificada, o que, como

se refere no acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) de 13-3-2014, proferido no processo 569/12.7TVLSB.L1-6<sup>2</sup>, compreende uma «exigência nova de reforço do ónus de alegação e conclusão, por forma a obviar à interposição de recursos de pendor genérico ou inconsequente».

16 Imperativo estabelecido pela lei aplicável supletivamente em fase de recurso congruente com o sentido e natureza do processo de fiscalização prévia do TdC e com os ónus de alegação e prova do requerente em primeira instância:

16.1 A entidade requerente tem o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC e as instruções constantes da Resolução n.º 14/2011 do Tribunal de Contas (entretanto objeto de significativas alterações pela Resolução n.º 1/2020, publicada no *Diário da República* 2.ª Série, de 4 de maio, a qual, contudo, não se aplica ao presente processo que já se encontrava em recurso quando a mesma entrou em vigor), aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.

16.2 Os deveres do requerente, poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, princípios da cooperação, boa-fé processual e critérios que se devem observar em casos de dúvida são, ainda, conformados pelo disposto nas normas dos artigos 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC — complexo normativo interpretado à luz da natureza desse processo jurisdicional que não prevê produção oficiosa de meios de prova, não compreende qualquer auditoria ou investigação direta do tribunal sobre ficheiros e arquivos (em suporte digital e papel) existentes nos serviços daquela entidade, sendo as inferências judiciais confinadas teleologicamente pela arquitetura procedimental e substantiva da fiscalização prévia (atento, nomeadamente, o prazo perentório estabelecido no artigo 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC).

---

<sup>2</sup> Publicado em <http://www.dgsi.pt> assim como todos os acórdãos de tribunais judiciais citados sem outra menção.

- 17 No recurso em matéria de facto, como já se destacou, o ónus de impugnação constitui *conditio sine qua non* do poder de indagação factual do tribunal *ad quem*, o qual é delimitado pelo objeto do recurso (a base da materialidade já referida). Dependência lógica conformadora de múltiplas atividades probatórias suscetíveis de ser desenvolvidas pelo tribunal de recurso, como admissão e assunção de documento superveniente (cf. artigo 662.º, n.º 1, do CPC), produção ou junção de novos meios de prova (662.º, n.º 2, alínea *b*), do CPC), e impulso de diligências pelo relator ao abrigo do artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC — em abstrato aplicável no presente recurso e que se apresenta em linha com a norma do artigo 652.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC, a regra da LOPTC é mais exigente e restritiva quanto ao grau do valor probatório que tem de preencher o conceito de «indispensabilidade», enquanto no CPC se exige, apenas, «necessidade».
- 18 Relativamente ao recurso em matéria de facto, articulando as conclusões do recurso (*supra* § 2) com a respetiva motivação e os documentos juntos, o recorrente pretende uma *alteração da matéria de facto* consubstanciada na introdução de novos factos (conclusões 1 a 8 da respetiva motivação, cf. *supra* § 2 do presente Acórdão) em aditamento à factualidade julgada provada pela primeira instância (*supra* § 7).
- 19 O recorrente cumpriu os respetivos ónus enquanto impugnante da matéria de facto, analisados acima, nomeadamente o imposto pela alínea *c*) do n.º 1 do artigo 640.º do CPC.
- 20 Os novos elementos que o recorrente pretende que sejam introduzidos na matéria de facto preenchem o requisito de materialidade, pois na perspetiva do recorrente, devidamente desenvolvida nas suas alegações, teriam repercussão na apreciação da matéria de direito (a conformação do relevo do facto à luz de uma tese fundamentadamente defendida sobre a interpretação e aplicação do direito no caso concreto não implica, naturalmente, a concordância com a respetiva motivação jurídica) com uma única exceção — o facto constante da conclusão 2.ª do recurso (*supra* § 2).

- 21 Com efeito, o facto constante da conclusão 2.<sup>a</sup> do recurso (*supra* § 2)<sup>3</sup> é uma mera repetição de facto já provado e enunciado com maior detalhe e objetividade na alínea k) da matéria de facto (transcrito *supra* § 7), pelo que não preenche o requisito da relevância para efeitos de reapreciação em segunda instância.
- 22 Estabelecido o objeto da questão de facto impõe-se empreender a segunda etapa que culmina no julgamento pelo tribunal *ad quem* dessa questão, a qual deve operar à luz de algumas coordenadas de direito probatório, campo constituído por um conjunto de regras e mecanismos para as inferências sobre os enunciados de facto em função da ponderação de dimensões jurídicas e extrajurídicas.
- 23 Começando pelas regras jurídicas, a aplicação supletiva da lei processual civil estabelecida no artigo 80.º da LOPTC abrange o direito probatório material e formal enquanto complexo, independentemente de as normas estarem previstas na lei civil adjetiva ou substantiva.
- 24 Impondo-se articular um conjunto de princípios e regras reguladores ao nível do processo, como o ónus de alegar, com normas de direito probatório material (por exemplo sobre o ónus da prova) e de direito probatório adjetivo (como o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material), tudo sob a luz do direito à tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º da Constituição que integra a dimensão principialista do *fair trial* (cuja integral captação não compreende conceitos equivalentes nas línguas latinas, embora, na versão oficial da Convenção Europeia dos Direitos do Homem em francês tenha sido adotado «processo equitativo» como equivalente da epígrafe do artigo 6.º na versão inglesa *fair trial* ).
- 25 As provas são qualificadas a partir de um critério funcional, no artigo 341.º do Código Civil (CC), como tendo «por função a demonstração da realidade dos factos», perspectiva finalística do direito probatório material que reportada ao processo judicial compreende a «demonstração da

---

<sup>3</sup> «Pelo Despacho n.º 5269/2019, dos Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e Adjunto e da Saúde, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29 de maio, foram aprovados os planos de liquidação dos pagamentos em atraso das entidades públicas empresariais do Serviço Nacional de saúde existentes a 31 de dezembro de 2018»?

realidade dos factos juridicamente relevantes»<sup>4</sup> para os processos abrangidos, no caso o processo de fiscalização prévia perante o TdC.

26 O recorrente defende o aditamento de factos positivos e de facto complexo com componentes positivas e outra negativas, importando distinguir as seguintes questões autónomas suscitadas pelo recorrente, relativas a saber se:

26.1 «A existência de fundos disponíveis negativos acumulados se deve a problemas estruturais de financiamento do CHTMAD E.P.E.»?

26.2 «A tutela assumiu o pagamento dos fundos negativos existentes a 31/12/2018»?

26.3 «A tutela tem conhecimento, como tem este Tribunal, em virtude das funções por si desempenhadas, (artigo 412.º do CPC), que as verbas atribuídas ano após ano, com a outorga dos contratos programa a este Centro Hospitalar, são manifestamente insuficientes para que este assuma os compromissos mínimos, de despesa corrente, para se manter em funcionamento»?

26.4 «A tutela nunca deu indicações ao ora recorrente para encerrar portas ou deixar de prestar os cuidados de saúde a que está obrigado quando não disponha de fundos»?

26.5 «Nunca se deixaram de celebrar acordos programas»?

26.6 «Legalmente o CHTMAD E.P.E., nunca podia funcionar ou assumir qualquer compromisso em virtude dos fundos disponíveis negativos que possui»?

26.7 «Os fundos negativos e os compromissos assumidos são do conhecimento do governo e por ele assumidos, assim como, da sua responsabilidade, pois que, ano após ano decide manter o CHTMAD E.P.E. em funcionamento apesar de conhecer a sua situação financeira e de bem saber, que as verbas que anualmente lhe são atribuídas são manifestamente insuficientes para liquidar saldos negativos transitados, assim como, para assumir compromissos de despesa corrente, declarando-se que os fundos negativos e os compromissos assumidos

---

<sup>4</sup> Cf. Antunes Varela *et al.*, *Manual de Processo Civil*, Coimbra Editora, 2.ª edição, 1985: § 148.

para despesa corrente do CHTMAD E.P.E., estão assumidos pelo Governo e respetiva tutela»?

27 Dos enunciados transcritos (sendo certo que a apresentação de alguns pelo recorrente foi acompanhada de considerandos argumentativos) podem distinguir-se duas tipologias:

27.1 Os que compreendem asserções de facto (§§ 26.3 a 26.5);

27.2 Os que se reportam essencialmente a componentes valorativas que não podem integrar a matéria de facto da decisão, a qual deve ter como objeto exclusivamente factualidade objeto de prova produzida (§§ 26.1, 26.2, 26.6 e 26.7):

a) No caso do § 26.6, reporta-se de forma expressa a uma conclusão sobre interpretação da lei (apenas podendo ser apreciados eventuais factos relevantes aduzidos pelo sujeito processual em prol desse juízo jurídico, que deverá ser empreendido, caso se afigure pertinente, em sede de apreciação a matéria de direito);

b) No caso dos §§ 26.1 e 26.7, resulta de avaliações sobre responsabilidade (e transmissão de responsabilidades) que em si mesmas não são factuais, mas constituem conclusões que dependem de outras premissas, nomeadamente, de natureza factual, pelo que não são suscetíveis de ser evidenciadas a partir de estritas inferências probatórias apenas podendo ser o resultado da articulação entre um conjunto de factos e o sistema normativo que estabelece regras e princípios sobre responsabilidade jurídica, nomeadamente, adveniente de ações e omissões de órgãos administrativos.

c) No caso do § 26.2, resulta de uma extrapolação jurídica, da autoria do recorrente, a partir do facto provado sob a alínea k (transcrito *supra* § 7).

28 Consequentemente, o julgamento sobre aditamentos à matéria de facto tem de se cingir aos indicados no § 27.1 (§§ 26.3 a 26.5), não podendo incidir nas valorações subjacentes aos enunciados referidos no § 27.2.

29 No caso concreto, ainda que implicitamente, o recorrente defende a introdução dos novos factos com suporte em prova documental que se encontra junta aos autos do processo de fiscalização



prévia que correu na primeira instância e por se tratarem de factos «notórios» que «resultam do conhecimento direto do Tribunal» «em virtude das funções que desempenha».

### **II.3.2 Alteração da matéria de facto com base na prova produzida no processo em primeira instância**

30 Relativamente aos três factos enunciados nos §§ 26.3 a 26.5 que o recorrente pretende aditar à matéria provada, importa avaliar se os mesmos se devem considerar provados ou não provados.

31 Começando pelo primeiro, alega o recorrente que as verbas atribuídas com a outorga dos contratos programa ao CHTM, são manifestamente insuficientes para que este assumira os compromissos mínimos, de despesa corrente, para se manter em funcionamento.

32 A aludida conclusão factual carece de prova, com alguma complexidade, sobre o desequilíbrio entre as obrigações assumidas pelo CHTM e as verbas que lhe foram sendo atribuídas pela administração de saúde para a respetiva prossecução.

33 Da prova junta e matéria de facto provada em primeira instância resulta um saldo negativo dos fundos do CHTM, sem que seja possível com base na mesma o Tribunal empreender um julgamento, aliás incompatível com o objeto e prazos dos processos de fiscalização prévia, sobre os motivos do desequilíbrios, nomeadamente, se a totalidade do saldo negativo em causa resulta exclusivamente de insuficiência do financiamento atribuído pela administração de saúde e que a utilização dos recursos pela administração do CHTM foi excelente e os potenciou ao máximo na prossecução das funções dessa entidade.

34 Tendo presente, ainda, que o CHTM não apresentou provas adicionais na fase de recurso, o Tribunal não pode assumir uma inferência fundada na prova dos autos de que o saldo negativo dos fundos do CHTM decorre exclusivamente de uma insuficiência das verbas atribuídas e, em particular, de inadequação dos contratos programa celebrados.

35 Não sendo possível afirmar com base na prova apresentada um juízo positivo ou negativo sobre o facto indicado no § 26.3, impõe-se que o Tribunal, em face do disposto no artigo 342.º do Código Civil, considere o mesmo não provado.

- 36 Por outro lado, quanto ao segundo facto de natureza negativa alegado em recurso («nunca se deixaram de celebrar acordos programas»), o recorrente também não apresentou qualquer prova que permita uma afirmação fundamentada no sentido de que o mesmo corresponde à verdade, isto é que «nunca» um contrato programa cuja outorga tivesse pretendida ou fosse prevista no quadro de contratualizações previstas para entidades prestadoras de serviços do SNS entre o CHTM e as Administrações Central e Regional de Saúde tenha deixado de ser celebrado.
- 37 Pelo que também esse facto negativo constante do § 26.4 tem de se julgar não provado por ausência de quaisquer meios de prova que permitam uma inferência sobre a sua verificação.
- 38 Sendo certo que, como já tem sido reiterado em jurisprudência anterior do TdC, o «julgamento no âmbito da fiscalização prévia [...] não envolve escrutínio global sobre omissões e ações de entidades com obrigação de providenciar meios financeiros adequados e necessários para a prossecução das finalidades do SNS, plano em que [...] se deve sublinhar que a LCPA reconhece a membros do Governo poderes próprios para suprir problemas de *fundos disponíveis* de entidades integrantes do SNS — v.g. artigos 4.º, n.º 1, alínea a), sobre *Aumento temporário dos fundos disponíveis* e 4.º-A sobre *Reafetação de fundos disponíveis*» (§ 48 do Acórdão n.º 44/2019-12.NOV-1.ªS/PL).
- 39 Relativamente ao último facto alegado pelo recorrente carecido de apreciação («a tutela nunca deu indicações ao CHTM para encerrar portas ou deixar de prestar os cuidados de saúde a que está obrigado quando não disponha de fundos»), apesar de não ter sido apresentada prova em fase de recurso, tendo em atenção a prova documental que se encontra junta aos autos do processo de fiscalização prévia que correu na primeira instância e a circunstância de se tratar ainda de facto «notório» o mesmo deve ser julgado provado, embora com uma ligeira reformulação da frase visando a respetiva clareza.
- 40 Em face do exposto, deve ser aditado à factualidade considerada provada em primeira instância um novo facto com o seguinte teor:

«I) A tutela nunca deu indicações ao CHTM para, em virtude de não dispor de fundos, encerrar portas ou deixar de prestar os cuidados de saúde a que está obrigado».

## II.4 Apreciação das questões jurídicas sobre matéria de direito suscitadas no recurso

### II.4.1 Questões jurídicas relevantes

41 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações do recorrente (cf. *supra* §§ 1, 2 e 5), a resposta do MP (que compreende uma pronúncia fundamentada sobre o objeto do recurso e sentido da decisão, mas não suscitou «questões novas», cf. *supra* § 3.1) e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do recurso são os seguintes:

41.1 Sujeição a fiscalização prévia.

41.2 Regime legal sobre compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas e aplicação do complexo normativo pertinente ao caso *sub judice*.

41.3 Decisão sobre o pedido do recorrente relativo à concessão de visto.

41.4 Pedido do recorrente sobre o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

42 No julgamento do recurso deve estar presente, além da delimitação do respetivo objeto (*supra* §§ 2, 5 e 6), o princípio de que o tribunal *ad quem* pode apreciar todas as questões selecionadas pelas partes não estando sujeito às respetivas alegações quanto à interpretação e aplicação das normas jurídicas (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).

### II.4.2 Sujeição do ato a fiscalização prévia

43 O recorrente apresenta duas pretensões que se apresentam numa relação lógica em que o deferimento da *primária* prejudica o julgamento da *eventual* (sobre a relação entre essas tipologias de pedidos no processo de fiscalização prévia, cf. §§ 6 a 21 do Acórdão n.º 3/2019-1.FEV-1.ªS/SS e § 31 do Acórdão n.º 9/2019-8.MAR-1.ªS/PL), pois entende que o Tribunal deve:

- 43.1 Considerar que o ato não se encontra sujeito a visto do TdC, o que implica a procedência do recurso e revogação da decisão recorrida substituída por outra no sentido de que o contrato não está abrangido pelo âmbito objetivo da fiscalização prévia;
- 43.2 Subsidiariamente, conceder o visto ao ato, o que também implica a procedência do recurso e revogação da decisão recorrida substituída por outra de concessão do visto<sup>5</sup>.
- 44 O recorrente defende que o ato submetido a apreciação do TdC deve ser qualificado como isento de visto por força do disposto nas alíneas *a)* e *c)* do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.
- 45 No caso concreto, valorar a reunião dos pressupostos materiais da submissão do contrato a fiscalização prévia deve ter por referência, em primeira linha, as normas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea *c)*, 46.º, n.ºs 1 e 2, 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 1, da LOPTC, em particular a alínea *b)* do n.º 1 do artigo 46.º que dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC os instrumentos de *aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa* quando reduzidos a escrito por força da lei, sendo o valor dos contratos excluídos fixado pelas leis do orçamento do Estado (LOE), que desde 2009 têm estabelecido o limiar em 350.000 € (cf. artigo 255.º, n.º 1, da LOE para 2019 aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que subsiste no artigo 318.º, n.º 1, da LOE para 2020 aprovada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março).
- 46 A integração do ato *sub judice* na previsão na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC (conjugada com o n.º 2 do referido preceito legal) não suscita dúvida e as únicas questões levantadas pelo recorrente são a de saber se o contrato em causa deve ser qualificado como isento de fiscalização prévia por uma de duas alíneas do n.º 1 do art. 47.º da LOPTC, sendo certo que o preenchimento de apenas uma das invocadas pelo recorrente determinaria a respetiva isenção.
- 47 A primeira questão suscitada pelo recorrente sobre a eventual isenção do instrumento a fiscalização prévia é indissociável da problemática do âmbito subjetivo da referida função do TdC,

---

<sup>5</sup> No caso concreto, o recorrente não estabeleceu a referida conexão lógica entre os seus dois pedidos (cf. *supra* § 2), mas o Tribunal de recurso tem competência para adotar a metodologia jurídica mais adequada em face do direito aplicável aos pedidos formulados (cf. *supra* § 5).

matéria sobre a qual se afigura nuclear conjugar a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º com o artigo 47.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC:

47.1 A primeira norma estabelece: «compete, em especial, ao Tribunal de Contas fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou».

47.2 A segunda prescreve que estão isentos de fiscalização prévia «os atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a € 5 000 000, bem como os atos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades».

48 Sendo o recorrente entidade enquadrada no artigo 2.º, n.º 2, alínea *c*), no caso concreto importa avaliar se se encontram preenchidos os requisitos previstos na segunda parte da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, isto é, se a requerente é uma (i) entidade criada por entidade pública para desempenhar (ii) funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública (isto é, funções cometidas ao Estado ou outras pessoas coletivas públicas para satisfação das necessidades coletivas), e (iii) com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou.

49 O recorrente é uma entidade pública empresarial (EPE) integrada no SNS que nos termos do regime jurídico estabelecido pelo decreto-lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial dotada de autonomia administrativa,

financeira e patrimonial regendo-se, em primeira linha, pelo regime jurídico instituído por esse diploma legal estando ainda sujeita ao regime jurídico do setor público empresarial (subsidiariamente aplicável), bem como aos respetivos regulamentos internos e às normas em vigor para o SNS que não contrariem as normas estabelecidas no decreto-lei n.º 18/2017.

- 50 As EPE integradas no SNS preenchem os três requisitos mencionados na segunda parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC, isto é, são entidades criadas pelo Estado e reguladas pelo regime jurídico legal indicado cujo objeto é a prestação de cuidados de saúde no âmbito do SNS e financiadas nos termos da base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro — plano em que tem de ser enquadrado o financiamento estatal através de contratos programa, conforme sentido inequívoco dos artigos 24.º e 25.º do referido Decreto-Lei n.º 18/2017 e jurisprudência pacífica deste Tribunal sobre essa matéria, *v.g.* arestos mencionados *supra* no § 38 e *infra* no § 69, sendo, em particular, apreciados os imperativos constitucionais relativos ao financiamento da prestação de cuidados de saúde realizados pelas unidades prestadoras de saúde do SNS nos §§ 27 a 43 do Acórdão n.º 44/2019-12.NOV-1.ªS/PL.
- 51 Preenchimento dos aludidos três requisitos mencionados na segunda parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC que não é fundamentadamente colocado em causa pelo recorrente cuja alegação sobre este ponto (cf. conclusões 17.ª a 19.ª transcritas *supra* no § 2) se centra numa interpretação e articulação distinta da empreendida pelo Tribunal sobre o sentido do complexo normativo constituído pela alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.
- 52 O argumento do recorrente quanto ao segundo alegado motivo de isenção de fiscalização prévia, alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC, estriba-se na seguinte ideia: essa norma «permite a isenção para contratos celebrados com empresas de limpeza, onde há concorrência e uma maior propensão para obscuridades, por maioria de razão se há-de aplicar aos contratos celebrados com uma associação, da natureza do SUCH».

- 53 A isenção estabelecida na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC corresponde à que já constava na alínea *f)* do artigo 14.º da anterior Lei do TdC aprovada pela Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, sem que tenha sido interposta no atual diploma qualquer nova valoração (como aliás se sublinhou nos trabalhos preparatórios<sup>6</sup>).
- 54 A norma da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC apresenta um caráter de exceção à regra sobre o âmbito objetivo da fiscalização prévia estabelecida na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 46.º, pelo que o respetivo preenchimento quanto a prestações de serviços depende da verificação de um elemento diferenciador e legitimador da exclusão do controlo especificamente previsto na norma que consagra a isenção como se destacou no Acórdão n.º 9/2019-8.MAR-1.ªS/PL e no Acórdão n.º 35/2019-17.SET-1.ªS/PL.
- 55 A ampliação do âmbito da norma alínea *c)* do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC a tipologias de atos ou contratos não especificamente previstos na mesma é incompatível com a natureza excecional dessa norma.
- 56 A norma excecional da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC na parte relevante para a questão *sub judice* relaciona-se com uma opção política, que tem por referência o objeto dos contratos celebrados com empresas de limpeza de edifícios, independente da dimensão concorrencial do mercado em que operam, pelo que não legitima que se amplie a isenção a outras prestações de serviços com fundamento em alegadas peculiaridades da entidade prestadora do serviço.
- 57 Em síntese, o ato *sub judice* está enquadrado no âmbito objetivo da fiscalização prévia estabelecido pela alínea *b)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e não preenche nenhuma das tipologias de contratos (arrendamento, fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica) que, por força da norma excecional do artigo 47.º, n.º 1, *c)*, da LOPTC, são excluídos dessa fiscalização.
- 58 Pelo exposto:

---

<sup>6</sup> Cf. nota justificativa constante da norma correspondente do anteprojeto de lei de bases do Tribunal de Contas in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 25 (1996), tomo II, p. 95.

- 58.1 O ato apreciado pela primeira instância integra o âmbito subjetivo e objetivo da fiscalização prévia estabelecido pelas normas conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º, n.º 1, da LOPTC (o último conjugado com artigo 255.º, n.º 1, da LOE para 2019 aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que subsiste no artigo 318.º, n.º 1, da LOE para 2020 aprovada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março);
- 58.2 A pretensão primária do recorrente não pode ser atendida, o que implica a obrigatoriedade de o Tribunal apreciar o respetivo pedido subsidiário sobre a revogação da decisão de mérito do acórdão recorrido que recusou o visto ao contrato.

#### **II.4.3 Regime legal sobre compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas e aplicação do complexo normativo pertinente ao caso *sub judice***

59 A fundamentação do Acórdão recorrido culmina nas seguintes asserções conclusivas nucleares:

«20. Não se verifica assim o que é afirmado no sentido de que «o CHTMAD, na presente data possui Fundos Disponíveis positivos que possibilite a assunção de compromisso para o procedimento de concurso em apreço».

21. A falta de fundos disponíveis para suportar as despesas com o protocolo em apreço é geradora de nulidade do compromisso e do respetivo protocolo, nos termos dos artigos 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA e 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, normas imperativas e que revestem natureza financeira [cfr., nesse sentido, entre muitos outros, os acórdãos já proferidos em 2019 relativamente à mesma entidade: Acórdão n.º 6/2019, de 19 de março, transitado em julgado em 09.04.2019, bem como os Acórdãos n.ºs 30 e 31/2019, ambos de 16 de agosto, e ambos transitados em julgado em 16.09.2019].

22. Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, tanto a nulidade como a violação direta de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto.»

60 A interpretação das regras financeiras centrais relativas à LCPA no enquadramento jurídico do presente caso é conformada por duas categorias conceptuais com direta regulação legal:

- 60.1 *Compromissos* para efeitos da LCPA que são as «obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições» (artigo 3.º, alínea a), da LCPA).



60.2 *Fundos disponíveis* para efeitos da LCPA constituídos «pelas verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos: a) a dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes; b) as transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes; c) a receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento; d) a previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes; e) o produto de empréstimos contraídos nos termos da lei; f) as transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e de outros programas estruturais, cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas; g) outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º da LCPA» (artigos 3.º, alínea *f*), da LCPA e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>7</sup>, que aprovou as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA).

61 Quanto à articulação entre assunção de compromissos e fundos disponíveis, o artigo 5.º, n.º 1, da LCPA é taxativo ao determinar que «os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis».

62 Por outro lado, em matéria de assunção de compromissos encontra-se estabelecido que:

62.1 Sob pena da respetiva nulidade, «nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: a) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; b) registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; c) emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente» (artigo 7.º, n.º 3, Decreto-Lei n.º 127/2012).

62.2 No âmbito dos atos com duração limitada ao ano civil, a assunção deve ser «efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra,

---

<sup>7</sup> Revisto pelas Leis n.º 64/2012, de 20-12, e n.º 66-B/2012, de 31-12, e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2-6.

nota de encomenda ou documento equivalente» (artigo 8.º, n.º 1, Decreto-Lei n.º 127/2012).

- 63 As normas analisadas sobre assunção de compromissos e fundos disponíveis decorrem de um programa legislativo sobre controlo da despesa pública e transparência orçamental determinado historicamente pela solicitação, por parte do XVIII Governo Constitucional na XI Legislatura, da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal, de acordo com programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condiçionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora estabelecido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011, tendo sido concluído ainda durante essa legislatura, em 30 de junho de 2014.
- 64 Como se destacou no preâmbulo da Proposta de Lei n.º 40/XII que esteve na base da LCPA este compreende um modelo dirigido à eficácia do controlo da despesa o qual obriga a que o mesmo fosse «antecipado para o momento da assunção do compromisso, momento a partir do qual a despesa é incorrida, não havendo alternativa que não seja o pagamento», pretendendo-se obstar «à acumulação de pagamentos em atraso» através de «um novo modelo legislativo que permita inverter a tendência de acumulação de dívida» de acordo com o «princípio fundamental» «de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso».
- 65 Em face da matéria de facto provada, conclui-se que a despesa gerada pelo protocolo no momento em que foi inscrito o compromisso não podia ser assegurada por fundos disponíveis positivos.
- 66 O recorrente não apresentou qualquer motivo que permita, no plano jurídico e em termos de legislação ordinária, ultrapassar a violação de dois complexos normativos de natureza financeira constituídos pelas disposições conjugadas:
- 66.1 Dos artigos 5.º, n.º 1, da LCPA e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012 que proíbem a assunção de compromissos que ultrapassem os fundos disponíveis;

66.2 Do artigo 5.º, n.º 3, da LCPA e dos artigos 7.º, n.º 3, e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012 sobre os imperativos em matéria de assunção de compromissos e a consequência obrigacional do incumprimento: a nulidade do protocolo.

67 Por último, importa ter presente ser pacífico no atual quadro normativo que as «entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde» estão sujeitas ao referido regime legal, atento o disposto no artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.

#### II.4.4 Decisão sobre o pedido do recorrente relativo à concessão de visto

68 Sendo o processo teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.

69 O TdC tem vasta e constante jurisprudência sobre as implicações da violação das regras pelas EPE do SNS em matéria de compromissos, para efeitos de recusa de visto prévio<sup>8</sup>, na qual se destacam duas pautas centrais:

69.1 As normas dos artigos 3.º, 5.º e 11.º da LCPA têm, nos termos do artigo 13.º do mesmo diploma, «natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais que disponham em sentido contrário».

69.2 A nulidade do protocolo e a violação direta de normas financeiras são fundamentos absolutos de recusa de visto, que não permitem a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC.

70 A segunda das asserções enunciadas implica, aliás, que não só a nulidade inviabiliza uma eventual concessão de visto com recomendação como, ainda, a pacífica qualificação das normas violadas

---

<sup>8</sup> Podendo referir-se, a título meramente ilustrativo, os Acórdãos n.º 8/2017-11.JUL-1.ªS/SS, n.º 10/2017-17.JUL-1.ªS/SS, n.º 11/2017-17.JUL-1.ªS/SS, n.º 17/2017-30.NOV-1.ª S/SS, n.º 10/2017-17.OUT-1.ª S/SS, n.º 11/2017-17.OUT-1.ª S/SS, n.º 18/2017-30.NOV-1.ª S/SS, n.º 3/2018-16.JAN-1.ª S/SS, n.º 12/2018-13.MAR-1.ª S/SS, n.º 14/2018-20.MAR-1.ªS/SS, 19/2018-2.MAI-1.ªS/SS, 35/2018-18.SET-1.ªS/SS, 18/2019-18.JUN-1.ªS/SS, 23/2019-10.JUL-1.ªS/SS, 43/2019-5.NOV-1.ªS/PL.

como de natureza financeira por si só também o tornaria inadmissível — refira-se que sendo uma violação direta de norma financeira isoladamente considerada insuscetível de suprimento pelo TdC em sede de fiscalização prévia, considerar que já o seria quando essa mácula se cumulasse com um outro vício relativo ao sancionamento como nulidade (que também não pode ser suprido pelo TdC) afigura-se, ainda, incongruente nos planos lógico e funcional, por se tratar mais gravemente um fundamento de recusa quando é preenchido singularmente e mais benevolmente quando essa causa de recusa de visto se cumula com outra que impõe o mesmo efeito jurídico.

- 71 O entendimento firmemente assente por este Tribunal em sucessivos arestos é no sentido de que, mesmo não existindo qualquer nulidade, a inequívoca *violação direta de normas financeiras* (artigos 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA e 7.º, n.º 2, e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012) integra um motivo de recusa de visto previsto na alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, para o qual não se encontra legalmente prevista qualquer forma de suprimento.
- 72 Concluindo: no caso concreto foram identificadas ilegalidades subsumíveis às alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, o que impõe ao Tribunal de Contas a recusa de visto ao protocolo.

#### **II.4.5 Pedido do recorrente sobre o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras**

73 No recurso são formulados dois pedidos para que o Tribunal:

- 73.1 «Declare não verificado qualquer indício do cometimento da infração prevista na alínea *e)* do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, caso se considere inadmissível a retroatividade dos efeitos do contrato, sem prescindir, de se considerar o contrário, se declarar a dispensa de aplicação de multa nos termos do artigo 65.º n.º 8 da LOPTC»; e
- 73.2 «Declare concluir-se pela não prossecução do processo para apuramento de responsabilidade financeira, designadamente em face da retroatividade dos efeitos do protocolo sob análise, na medida em que, tais efeitos são admissíveis, e mesmo que não

sejam, a atuação do CHTMAD E.P.E., em nada aumentou a sua despesa, pois que os serviços foram prestados e são absolutamente imprescindíveis para o seu regular funcionamento.»

74 Estes pedidos relacionam-se com os seguintes segmentos do Acórdão recorrido:

«23. Conforme se assinalou na matéria de facto, o protocolo foi celebrado em 01.10.2019, retroagindo a produção de efeitos a partir de 17.08.2019, nos termos da cláusula 5.ª, sendo certo que a deliberação de abertura do procedimento apenas foi tomada em 20.09.2019. [...]

27. [A] apontada retroatividade viola o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, conjugado com o artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC, uma vez que é legalmente admitida a produção de efeitos antes do visto, ou seja, desde a data de assinatura do contrato ou, no limite, retroagindo à data da adjudicação, mas não, como no caso *sub judice*, a uma data que é cerca de um mês anterior à da própria decisão de abertura do procedimento. [...]

30. Donde decorre que o protocolo foi remetido ao Tribunal para fiscalização prévia para além do prazo legal, dado que o mesmo iniciou a sua produção de efeitos em 17.08.2019.

31. Tal situação indicia o cometimento da infração prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 66º da LOPTC».

75 Vindo a constar no final do Acórdão recorrido o seguinte trecho: «Mandar prosseguir o processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, nomeadamente em face do disposto nos §§ 26 a 31».

76 Como se destacou acima, o processo de fiscalização prévia é teleologicamente vinculado à prolação de uma decisão sobre a alternativa dicotómica entre a concessão e a recusa de visto.

77 As matérias apreciadas em processos de fiscalização prévia suscetíveis de recurso são delimitadas normativamente tendo por referência essa componente teleológica e, ainda, o poder jurisdicional de condenação no pagamento de emolumentos — «decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, bem como as que respeitem a emolumentos» (artigo 96.º, n.º 1, da LOPTC).

78 Recorribilidade, aliás, indissociável do âmbito do caso julgado de decisões do TdC nos processos de fiscalização prévia pois, como se referiu na Decisão n.º 99/2020 da 1.ª Secção do TdC, de 10-2-2020 (processo de fiscalização prévia n.º 3980/2019), «as decisões do TdC sobre concessão ou recusa de visto têm natureza constitutiva [à luz da terminologia do artigo 10.º, n.º 3, alínea c), do Código de Processo Civil (CPC)], na medida em que autorizam ou indeferem uma mudança na ordem jurídica existente, conferindo ou proibindo a eficácia jurídica plena de um determinado ato

ou contrato, matéria quanto a contratos celebrados após concurso público com valor superior a 950.000 € (como o que foi objeto do Acórdão n.º 16/2018-10.JUL-1ªS/PL), nomeadamente, regulada pelo artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC».

- 79 A notícia sobre eventuais infrações financeiras pode emergir de um processo de fiscalização prévia, no âmbito do qual também se podem aplicar sanções previstas no artigo 66.º da LOPTC, embora estas alternativamente sejam suscetíveis de constituir objeto de processo autónomo de multa (artigo 58.º, n.º 4, da LOPTC).
- 80 Instaurado processo autónomo de multa, o ato suscetível de recurso é a decisão sobre aplicação da multa, sendo o julgamento de eventual recurso matéria da competência da 3.ª Secção do TdC (artigo 79.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC).
- 81 No caso concreto, o Acórdão recorrido não proferiu qualquer decisão sobre condenação em multa, apenas determinou que a questão deve ser apreciada em procedimento com vista ao eventual apuramento da ocorrência da infração (no âmbito do qual, caso o mesmo não seja objeto de arquivamento liminar, poderá ser exercido o direito de defesa pelo imputado).
- 82 Embora, em abstrato, se pudesse suscitar alguma dúvida sobre hipotética dimensão do decidido em primeira instância sobre a matéria da eventual infração financeira, em particular quando se refere a «situação indicia o cometimento da infração» (*supra* § 74), no quadro jurídico relevante, o emprego do verbo indiciar não se reporta a um juízo conclusivo sobre (matéria factual e jurídica), mas apenas à constatação de elementos mínimos consubstanciadores de notícia de uma eventual infração.
- 83 Os juízos sobre infrações tendo potencialmente o mesmo objeto (eventuais infrações) apresentam componentes diversificadas no plano epistemológico-jurídico em função da competência estadual exercida e do momento processual e também diferentes forças jurídicas (e muitas dessas valorações não implicam atos com força constitutiva extraprocessual), sendo distintos, nomeadamente, os formulados para: (a) efeitos de avaliar informação consubstanciadora da notícia de uma eventual infração, (b) exercício de ação judiciária relativa a uma infração que se considera suficientemente indiciada e (c) condenação por um tribunal em sanção relativa a uma infração.

- 84 Domínio em que a doutrina processual-penal estabelece cânones relevantes para outros procedimentos sancionatórios, nomeadamente, quanto a infrações previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC (sobretudo do primeiro, mas também válidas para algumas componentes procedimentais das infrações previstas no artigo 66.º), com base nessa dogmática, a notícia de infração financeira pode ser definida como «a informação suficiente para alicerçar uma suspeita» de infração ou «a informação de um facto suscetível de preencher os elementos constitutivos» de uma infração<sup>9</sup>.
- 85 No dispositivo do Acórdão recorrido apenas se determinou o desenvolvimento de indagação com vista a superveniente valoração de factos e elementos jurídicos sobre uma eventual condenação em multa: «apuramento de eventuais responsabilidades financeiras».
- 86 Determinação do Tribunal relativa a indagação superveniente sobre o eventual preenchimento de infrações previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC que deve ter lugar no quadro de um processo autónomo de eventual multa e/ou eventuais recomendações à entidade fiscalizada derivadas dos factos que aí sejam apurados.
- 87 A única decisão do Tribunal recorrido, neste segmento, foi no sentido de considerar a existência de uma notícia de eventual infração, o que não se confunde com um julgamento sobre a aplicação de multa, carecido de um prévio procedimento que envolve obrigatoriamente contraditório (independentemente de hipotéticos *obter dicta* na respetiva fundamentação).
- 88 Isto é, o Acórdão recorrido apenas reconheceu a notícia de eventual infração financeira numa decisão sem natureza constitutiva na medida em que não autoriza ou indefere uma mudança na ordem jurídica existente.
- 89 Essa componente do ato impugnado não pode ser objeto de recurso ao abrigo da LOPTC, pelo que também nessa vertente o recurso tem de ser rejeitado — embora quanto à matéria em causa o Tribunal *ad quem* se abstenha de apreciar os fundamentos materiais aduzidos pelo recorrente sobre componentes da motivação do Acórdão acima transcritas (*supra* § 74), na medida em que

---

<sup>9</sup> Cf., respetivamente, MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, Lisboa, s/ed. 1958 (existe reimp. da Univ. Católica de 1981), Vol. III, p. 130 e PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do inquérito penal e garantia judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 76.

se reportam a valorações sobre uma decisão irrecurável que não podem ser escrutinadas no contexto da regulação do recurso como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de apenas algumas questões que integraram o julgamento realizado pela primeira instância (que tenham sido seleccionadas pelas partes e integrem matérias suscetíveis de conhecimento em fase de recurso).

#### **II.4.6 Improcedência do recurso**

90 O interesse em agir e a legitimidade para interpor recurso são conformados pelas dimensões decisórias relativas à mencionada alternativa dicotómica entre a concessão e a recusa de visto, pelo que, tendo sido recusado o visto pela primeira instância e concluindo o tribunal de recurso pela manutenção desse sentido decisório, o recurso deve ser julgado improcedente.

### **III. DECISÃO**

**Em face do exposto, decide-se:**

**a) Aditar à matéria de facto (*supra* § 7) uma nova alínea l) com o seguinte teor:**

**«A tutela nunca deu indicações ao CHTM para, em virtude de não dispor de fundos, encerrar portas ou deixar de prestar os cuidados de saúde a que está obrigado.»**

**b) O protocolo está sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;**

**c) Manter a recusa do visto ao protocolo submetido a fiscalização prévia;**

**d) Não conhecer os pedidos sobre eventual responsabilidade financeira;**

**e) Julgar improcedente o recurso.**

\*

Emolumentos pela entidade recorrente, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.



Comunique-se à área V da 2.ª Secção do Tribunal de Contas com cópia do presente Acórdão.

Registe e notifique.

Publique-se, imediatamente a seguir à notificação do requerente, no sítio eletrónico do TdC, devendo ser, nomeadamente, publicitado nos «atos do Tribunal» apresentados na página inicial. DN.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator

Helena Ferreira Lopes – participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão

Helena Abreu Lopes – participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão com a seguinte declaração:

Não concordo integralmente com as considerações feitas no ponto II.3.1., quanto aos métodos ao dispor do Tribunal e à atendibilidade de factos posteriores à decisão recorrida. As mesmas não têm, no entanto, relevância para a decisão do presente recurso, pelo que voto a decisão e os fundamentos da mesma.