

PROCESSO N.º 13/2013 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO N.º 6/2015 – 1ª S./ARF

**Processos de Fiscalização Prévia n.ºs
1673/2012 e 1674/2012**

**Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo,
E.P.E.**

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas

Lisboa

2015



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Factualidade apurada	4
3. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	7
4. Identificação dos responsáveis pelas autorizações de pagamento	9
5. Alegações apresentadas em sede de contraditório	10
6. Apreciação	16
7. Parecer do Ministério Público	23
8. Conclusões	24
9. Decisão	25
Anexos	27
Ficha técnica	29



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. Introdução

Em 22 de novembro de 2012, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois contratos de empreitada de obras públicas celebrados, um, com a empresa Alvenobra, Sociedade de Construções, Ld.^a e o outro, com a empresa Aermigeste, Sociedade de Construções, Ld.^a, tendo o primeiro por objeto a “Construção da Unidade de Hospital de Dia Polivalente do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.” e o segundo a “Conclusão da Empreitada de Construção da Unidade de Hospital de Dia Polivalente da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.”, pelos valores, respetivamente, de € 932.959,77 e de € 963.519,73, acrescidos de IVA à taxa legal¹.

Ambos os contratos foram visados pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto, respetivamente, de 4 de setembro de 2013 e de 8 de agosto de 2013.

Para além da concessão de visto e uma vez que decorria dos processos apreciados ter o contraente público procedido aos pagamentos contratualizados, antes daquela pronúncia do Tribunal e, por isso, em violação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas², a referida decisão de 4 de setembro de 2013 ordenou a remessa da pertinente documentação para o Departamento de Controlo Concomitante, com a finalidade de se “(...) apurar a identidade do autor ou autores de tais infrações e obter os elementos probatórios que permitam a sequente responsabilização e/ou sancionamento (...)”.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13º da LOPTC, notificado ao indiciado responsável, identificado no ponto 4 do presente relatório, através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas nº 13512, de 18 de setembro de 2014, para sobre ele se pronunciar, querendo, no prazo de 20 dias.

Por documento recebido na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 8 de outubro de 2014, apresentou aquele notificado alegações, as quais foram tidas em consideração na

¹ Contratos que, respetivamente, ficaram registados na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob os n.ºs 1673/2012 e 1674/2012.

² Aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro, doravante identificada no presente relatório como LOPTC.



Tribunal de Contas

elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Do mesmo relato, foi também notificada a Dr.^a Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., a qual, sobre ele, não emitiu qualquer pronúncia, uma vez que o mesmo respeitava “(...) *ao exercício de funções do anterior Conselho de Administração (...)*”³.

2. Factualidade apurada

- a) Em 12 de fevereiro de 2008, o, então, Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.⁴ celebrou com a Alvenobra, Sociedade de Construções, Lda., um contrato de empreitada para “Construção da Unidade de Hospital de Dia Polivalente do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.”, pelo valor de € 932.959,77, acrescido de IVA à taxa legal.
- b) A celebração do aludido contrato foi precedida de um procedimento de concurso público, autorizado por deliberação do conselho de administração daquela entidade pública empresarial, tomada em 12 de janeiro de 2007, ao abrigo do disposto no artigo 48º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março.
- c) A adjudicação foi autorizada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde, de 26 de novembro de 2007⁵, a que se seguiu a aprovação da minuta do contrato, por despacho do Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E., de 11 de janeiro de 2008.
- d) O prazo acordado para a execução da obra foi de 180 dias, tendo a respetiva consignação ocorrido em 5 de março de 2008.

³ Vide alegações apresentadas quanto à infração prevista na alínea c) do nº 1 do artigo 66º da LOPTC, que lhe foi imputada neste mesmo processo.

⁴ Resultante da transformação em entidade pública empresarial, operada pelo artigo 2º do Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de junho, em leitura conjugada com o nº 3 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro, do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, S.A., criado pelo Decreto-Lei nº 207/2004, de 19 de agosto, e que integrou o Hospital José Joaquim Fernandes, S.A, de Beja e o Hospital São Paulo, de Serpa.

⁵ A autorização adjudicatória por recurso a despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde, com enquadramento na competência conferida a estes membros do Governo pela alínea d) do artigo 10º do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro, resultou da circunstância de o valor do investimento subjacente à empreitada exceder os 2% do capital estatutário do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E..



Tribunal de Contas

- e) Entretanto, o dono da obra passou a ser, a partir de 1 de outubro de 2008, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.⁶, criada pelo Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro, tendo em consideração o disposto na alínea b) do nº 1 e no nº 3 do artigo 1º, no artigo 2º e no artigo 20º deste diploma legal.
- f) Poucos dias depois da criação daquela unidade local de saúde, mais propriamente em 7 de outubro de 2008, o respetivo conselho de administração, em reunião naquele dia ocorrida e após contactos com a empresa adjudicatária, constatou, como se alcança da pertinente ata, e em relação a dois contratos de empreitada celebrados com a “Alvenobra”, sendo o primeiro deles, precisamente, o identificado supra, na alínea a), que:

“(...) O empreiteiro contratado para a execução da empreitada de construção do Hospital de Dia (...) não tem condições para terminar as obras nas próximas semanas;

Ambos os contratos estão já em situação de manifesto incumprimento. No primeiro caso, atendendo à taxa percentual de obra executada e à data limite considerando a prorrogação, dia nove de Outubro de dois mil e oito; Acresce que o empreiteiro não forneceu qualquer data possível para a conclusão de qualquer das obras, tendo mesmo adiantado que não sabia se as conseguiria concluir;

A empresa encontra-se em situação de rutura financeira, mais do que passando um mero momento difícil de tesouraria, como configurado pelo gerente da Alvenobra (...).”

Depois de, na citada reunião, formular outras observações sobre a situação económico/financeira da “Alvenobra”, bem como prefigurar algumas hipóteses de atuação, o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. deliberou que “(...) se declare de imediato a resolução do contrato de (...) Empreitada de Construção do Hospital de Dia Polivalente, no próximo dia dez de Outubro de dois mil e oito (...)”.

- g) Subsequentemente àquela decisão, promoveu a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. um procedimento por ajuste direto, com consulta, ao abrigo da

⁶ Esta unidade local de saúde resultou da integração do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E. e dos centros de saúde do distrito de Beja, com exceção do Centro de Saúde de Odemira.



Tribunal de Contas

- alínea c) do nº 1 do artigo 24º do Código dos Contratos Públicos, com vista à celebração de novo contrato para conclusão da empreitada em causa.
- h) A adjudicação, no âmbito daquele procedimento, recaiu na empresa Aermigeste, Sociedade de Construções, Lda. e teve lugar por deliberação do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., tomada em 26 de novembro de 2008, a que se seguiu a celebração do correspondente contrato, em 3 de dezembro de 2008, pelo valor de € 963.519,73, acrescido de IVA à taxa legal.
- i) O prazo acordado para a conclusão da obra foi de 120 dias, tendo a respetiva consignação ocorrido em 15 de dezembro de 2008.
- j) A empreitada, após várias prorrogações do respetivo prazo de execução, ficou concluída em outubro de 2010.
- k) Ambos os contratos acima identificados foram remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, em 22 de novembro de 2012⁷, para tanto se invocando tratar-se de uma “(...) exigência processual do QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional – 2007- 2012 (...)” e acrescentando-se “(...) *Pese embora os referidos contratos reportarem a 2008, não foram submetidos previamente, não por desrespeito pela função fiscalizadora do Tribunal de Contas, mas sim, porque, à luz dos Estatutos das Entidades Públicas Empresariais, foi entendimento comum à ACSS, I.P.(Administração Central do Sistema de Saúde) e ao Gabinete Jurídico da ULSBA, E.P.E., que só estariam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva e não prévia (...)*”⁸.
- l) Os mesmos contratos, que ficaram registados na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob os nºs 1673/2012 e 1674/2012, respetivamente, foram visados pelo

⁷ Por via do ofício sob a referência SAI-ULSBA/2012/8071.

⁸ Saliente-se que, como é referido no Relatório do Departamento de Controlo Prévio – UAT I, de 13 de fevereiro de 2013, a problemática da sujeição a fiscalização prévia dos hospitais E.P.E. já havia sido suscitada pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. junto da Direção-Geral do Tribunal de Contas, através de ofício nesta rececionado, em 2 de agosto de 2011, e que mereceu resposta, em 24 de agosto de 2011, “(...) *no sentido de que sobre a temática em questão já o Tribunal de Contas se pronunciou no sentido da sujeição a fiscalização prévia dos Hospitais EPE, podendo esse entendimento ser consultado no relatório de auditoria nº 14/2010 (...)*”.

Refira-se, ainda, que a mesma entidade, por exposição/requerimento, rececionada na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 27 de setembro de 2011, voltou ao assunto, alegando não se conformar com a resposta que lhe foi dada e não a considerar minimamente satisfatória ou suficientemente esclarecedora, tendo a mesma sido respondida, pelo ofício daquela direção-geral nº 1492, de 4 de outubro de 2011, na linha do já anteriormente esclarecido quanto à sujeição a fiscalização prévia, tendo-se acrescentado, então, que o Tribunal de Contas só se pronuncia, nos termos legais e constitucionais, em face de processos submetidos à sua apreciação.



Tribunal de Contas

Tribunal, em sessão diária de visto, de 4 de setembro de 2013, o primeiro, e de 8 de agosto de 2013, o segundo.

- m) De acordo com informação prestada pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.⁹, antes da concessão do visto, foram autorizados e efetuados pagamentos à Alvenobra, Sociedade de Construções, Ld.^a, no âmbito do primeiro contrato, no valor de € 77.007,45, com IVA incluído (Anexo I) e à Arquinave, Sociedade de Construções, S.A.¹⁰, no âmbito do segundo, no montante de € 1.148.745,88, incluindo o IVA (Anexo II).

3. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

No universo dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do artigo 46º, nº 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de obras públicas geradores de despesa que sejam reduzidos a escrito¹¹, bem como, nos termos da alínea d) daquele mesmo normativo, os contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros¹².

Por seu turno, de acordo com o nº 2 daquele mesmo artigo 46º, e para efeitos das alíneas citadas, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

⁹ Através de documentação enviada a coberto do ofício sob a referência SAI-ULSBA/2013/4869 e data de 5 de agosto de 2013.

¹⁰ Esta não é a designação da empresa, conforme o correspondente contrato. Instada a esclarecer tal discrepância, veio a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. informar ter havido uma alteração da denominação da empresa, a qual, contudo, manteve o mesmo número de identificação fiscal (*vide* ofício SAI-ULSBA/2014/3614, de 3 de junho de 2014).

¹¹ Cfr. alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (...)*”.

¹² Cfr. alínea d) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, por via da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras (...)*”.



Tribunal de Contas

Por outro lado, decorre do artigo 48º, nº 1, daquela mesma lei, que a fiscalização prévia só incide sobre contratos de valor igual ou superior ao de um determinado limiar, anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado¹³.

Já nos termos do artigo 45º, nº 1, da LOPTC, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade*¹⁴, *excepto quanto aos pagamentos a que derem causa* (...)”.

Como supra se referiu, na alínea l) do ponto 2 do presente relatório, os contratos em causa foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo ambos sido visados, em sessão diária de visto, de 4 de setembro de 2013 e 8 de agosto de 2013, respetivamente, o primeiro e o segundo.

No entanto, como se apurou, quer o contrato identificado na alínea a), quer o contrato identificado na alínea h), do ponto 2 do presente relatório, produziram a totalidade dos respetivos efeitos financeiros¹⁵, antes daquela submissão a fiscalização prévia, em violação da proibição constante do citado artigo 45º, nº 1 da LOPTC.

Tal ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática de uma infração financeira, por cada um dos contratos *sub judicio*, prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

Contudo, no que respeita ao contrato identificado na alínea a) do ponto 2 do presente relatório e cujo último pagamento ocorreu em 25 de agosto de 2008, sendo esta a data daquela eventual infração, verificou-se a prescrição do eventual procedimento por

¹³ Valor este que, para o ano de 2008, foi fixado em € 333.610,00 pelo artigo 121º da Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro, atendendo ao valor do índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, em vigor, também em 2008 (€ 333,61, fixado na Portaria nº 30-A/2008, de 10 de janeiro).

Para o ano de 2014, tal valor foi fixado em € 350.000,00, pelo artigo 144º, nº 1, da Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro. Idêntico valor mantém-se em vigor para o ano de 2015, por via do artigo 145º, nº 1, da Lei nº 82-A/2014, de 31 de dezembro.

Refira-se, por outro lado, que, de acordo com o disposto no nº 2 do artigo 48º da LOPTC, para efeitos da dispensa prevista no nº 1 daquele mesmo artigo, é considerado o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.

¹⁴ Refira-se, no entanto, que a produção de efeitos materiais dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia está hoje condicionada, nos termos estabelecidos no nº 4 do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação da Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro (contratos de valor superior a € 950.000,00). Contudo, tal regime, por força do artigo 3º daquela última lei, que a manda aplicar apenas a contratos celebrados após o seu início de vigência (ocorrido em 17 de dezembro de 2011), não é aplicável ao segundo dos contratos em apreço, apesar de o respetivo valor ser de € 963.519,73, uma vez que ele foi outorgado em 3 de dezembro de 2008.

¹⁵ Note-se que, no que concerne ao primeiro dos contratos em apreço, a total execução financeira do mesmo (€ 77.007,45) reporta-se, tão-somente, ao período de vigência decorrido até à sua resolução.



Tribunal de Contas

responsabilidade sancionatória, em 25 de agosto de 2013, face ao disposto na segunda parte do nº 1 e na primeira parte do nº 2, artigo 70º, da LOPTC.

A responsabilidade financeira decorrente da infração que afeta o contrato identificado na alínea h) do ponto 2 deste relatório é efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2 e 89º, nº 1, alínea a), da LOPTC.

A aludida infração é sancionável com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 15 UC¹⁶ (1.440,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 150 UC (€ 14.400,00).

4. Identificação dos responsáveis pelas autorizações de pagamento

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infração financeira – *in casu*, consubstanciada em pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas – recai sobre o agente ou agentes da ação – artigos 61º, nº 1 e 62º, nºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67º, todos da LOPTC.

Em relação ao contrato identificado na alínea h) do ponto 2 do presente relatório, e à luz dos normativos atrás citados e da informação prestada pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., aquela responsabilidade é imputável ao Dr. José Manuel Lourenço Mestre, na qualidade de Vogal Executivo do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., que, por delegação de competência que lhe foi conferida em reunião daquele órgão, de 26 de novembro de 2008, autorizou os pagamentos efetuados à empresa “ARQUINAVE – Sociedade de Construções, S.A.”, antes da submissão do aludido contrato à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

¹⁶ O valor da UC para o triénio de 2007/2009 era, até 20 de abril de 2009, de € 96,00, tendo passado a partir dessa data para € 102,00, de acordo com o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro.



Tribunal de Contas

5. Alegações apresentadas em sede de contraditório

No exercício do direito de contraditório, concretizado através de mandatário, regularmente constituído, e depois de afirmar total concordância com a factualidade descrita no relato que lhe foi notificado, o indiciado responsável manifesta discordância com as conclusões que dela são retiradas, designadamente, no que respeita a aplicação de multa, para tanto expressando o seguinte:

“(...) o indiciado agiu sem culpa, na justa medida em que não tinha consciência da ilicitude da sua conduta, nem razoavelmente se podia exigir (nas circunstâncias que infra se descreverão e se julgam provadas com os documentos oportunamente juntos ao processo), que desconfiasse da (i)licitude concreta da conduta adotada, seja porque a mesma correspondia, à data dos factos, a um ponto de vista juridicamente reconhecido, seja porque o indiciado não tem formação jurídica e, naturalmente confiou em instruções emanadas do órgão com competência, designadamente, para “(...) propor regras e elaborar normas com vista a harmonizar a realização dos procedimentos de aquisição de bens e serviços previstos na lei, no que toca especificamente aos serviços e estabelecimentos de saúde (...)” – al. e) do artigo 14º dos Estatutos em anexo à Portaria nº 646/2007, de 30.05 – ou “(...) avaliar processos de contratação realizados por entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde (...)” – al. g) do mesmo artigo 14º do referido diploma legal.

(...) considerando a preocupação que julgamos evidenciada nos referidos processos no que respeita ao cumprimento dos princípios enformadores da contratação pública, permitir-nos-á concluir (...) que a omissão de remessa dos contratos a visto prévio, não tinha como objetivo furtar-se ao exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas.

(...) o indiciado louvou-se num exaustivo parecer que foi amplamente divulgado pelas instituições do Serviço Nacional de Saúde, especialmente, entidades públicas empresariais (...) enviado com a concordância do então Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), no qual se concluía que “(...) não foi de todo a intenção desta alteração sujeitar essas entidades a um regime regra de visto prévio (...)”, tendo sido criada a convicção, até nos profissionais dos Gabinetes Jurídicos das Instituições, da não



Tribunal de Contas

sujeição das entidades públicas empresariais, prestadoras de cuidados de saúde, à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

No mesmo erro lavraram inúmeros gestores e bons profissionais por todo o país que, convictos da bondade da informação que lhes tinha sido passada pelo órgão de tutela e apoio ao Ministério da Saúde, nem sequer duvidaram da sua correção.

Aliás, como flui dos documentos que certamente se encontrarão juntos a estes autos de apuramento de responsabilidade financeira, o indiciado, ora respondente, só começou a suspeitar do desvalor do entendimento assim perfilhado quando para tanto foi alertado pela Autoridade de Gestão do INALENTEJO que, apenas a partir de determinado momento se apercebeu que, também andou induzida em erro na avaliação das candidaturas submetidas a financiamento comunitário.

Porque, é preciso que se diga que, à data da apresentação da candidatura a financiamento, já o procedimento de concurso tinha sido integralmente desenvolvido, o contrato já estava assinado e, nessa altura a Autoridade de Gestão não assinalou qualquer ilegalidade no processo que lhe foi remetido para análise, razão pela qual, aprovou a candidatura.

Foi apenas em 08.07.2011, antes do pagamento de uma tranche do financiamento noutra candidatura, que a AG do Programa Operacional, veio informar que a falta do visto prévio determinava a inelegibilidade de todas as despesas financiadas e consequente reposição dos montantes já pagos neste processo de construção do Hospital de Dia Polivalente.

(...) O próprio Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., em auditoria (...) realizada à Operação “Construção do Novo Hospital de Dia Polivalente” (...) certificou a despesa pública e concluiu pela legalidade do processo, conforme relatório notificado à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, em 13.09.2011.

A págs. 6/51, do Relatório da auditoria referida no ponto anterior pode ler-se que: “Face à natureza jurídica do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E., (...) os contratos celebrados não estão sujeitos a visto do Tribunal de Contas: a entidade



Tribunal de Contas

está isenta de fiscalização prévia do TC, tendo em consideração o estabelecido na alínea a) do nº 1 do artigo 47º, conjugado com a alínea b) do nº 2 do artigo 2º da Lei nº 98/97, de 26.08, alterada e republicada pela Lei nº 48/2006, de 29.08 (...).”

Ora, foi o indiciado quem, por ofício registado em 01.08.2011 (...) tendo sido alertado para o problema, submeteu os factos à apreciação do Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas, solicitando ajuda para a resolução do problema e desde logo juntou todos os documentos pertinentes à análise. (...).

Em resposta, foi remetido para a leitura do relatório da auditoria nº 14/2010, onde se encontrava exposto o entendimento do Tribunal de Contas e informava dos procedimentos a ter em conta na submissão dos contratos a visto prévio (...).

Sabendo que o visto já não seria prévio e, dado como adquirido que, no entendimento do Tribunal de Contas, a Instituição não tinha cumprido a Lei remetendo os processos a visto, o indiciado não soube exatamente como interpretar a resposta referida no ponto anterior, motivo pelo qual, por ofício registado em 06.09.2011 (...) novamente solicitou esclarecimentos ao Venerando Tribunal de Contas.

Em resposta (...) esse Venerando Tribunal de Contas veio informar que as isenções de fiscalização prévia se encontram definidas na lei – artigo 47º da LOPTC – e que a apreciação dos contratos em sede de fiscalização prévia pressupõe sempre a sua remessa para esse efeito.

Mais informou que o Tribunal de Contas não tem natureza consultiva nos termos da respetiva Lei e da Constituição da República Portuguesa e que a apreciação e pronúncia apenas existe em processos submetidos à sua apreciação (...).

Relativamente à requerida declaração de isenção de visto nos contratos em apreço, tendo em consideração os factos trazidos ao conhecimento do Venerando Tribunal de Contas, não foi proferida qualquer decisão de (in)deferimento.

(...) Acresce referir (...) que à data em que os contratos deveriam ter sido remetidos para visto prévio, não se conhecia qualquer pronúncia do Tribunal de Contas, sendo os Relatórios conhecidos e referenciados nos diversos



Tribunal de Contas

documentos, todos posteriores à data da celebração dos contratos (...) e ao decurso do prazo legalmente previsto para o envio para o Tribunal de Contas.

Também os Acórdãos de que o indiciado tomou conhecimento, são posteriores a estas datas.

Em face de quanto fica exposto, à data dos factos, o procedimento não levantou qualquer dúvida ao indiciado/respondente, convicto que estava, da regularidade da sua atuação.

Por estas razões, efetivamente e como se compreenderá, os contratos foram cumpridos e oportunamente pagos os montantes devidos aos empreiteiros, sem que o indiciado tivesse condições para, à data dos mesmos, sequer suspeitar de que estava a praticar a infração ora descrita.

(...) em agosto de 2011, já estávamos perante uma situação de facto consumada (confessada e justificadamente expressa nas comunicações remetidas) e o Visto, nesse momento, já não seria Prévio, pelo que, a informação da Direção-Geral, sendo evidentemente correta, deixou o indiciado sem saber como proceder nesta situação atípica.

Para que exista responsabilidade financeira, é necessário que haja culpa na prática dos respetivos factos (...) sob a forma de dolo ou diligência.

Parece-nos, salvo melhor entendimento que não poderá configurar-se factualmente a existência de dolo, sendo que, por aplicação supletiva do artigo 15º do Código Penal, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de infração mas atuar sem se conformar com essa realização ou, não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, de igual modo nos parece que não pode ser imputada ao indiciado a prática da infração, sequer a título de negligência.

Isto porque o indiciado usou de todos os cuidados no cumprimento da Lei e, compreensivelmente, confiou num parecer, aliás exaustivo, que lhe foi remetido



Tribunal de Contas

pela ACSS, I.P., adquirido por este Instituto Público a uma Sociedade de Advogados para, especificamente, esclarecer esta questão concreta.

Como deveria o indiciado duvidar da bondade de tal trabalho? Seria exigível ao indiciado que, perante tal documento que lhe foi remetido pelo Presidente do Conselho Diretivo da ACSS, I.P., com a sua concordância expressa, questionasse o seu acerto? Seria razoavelmente de exigir ao indiciado que adivinhasse que aquele parecer, adquirido com dinheiros públicos, viria a ser, na verdade, uma fonte de problemas e de futura responsabilização de todos quantos confiassem e agissem em conformidade?

É que este documento, o da discórdia, não se limitava a veicular uma mera opinião alheia. Tratou-se de um entendimento acolhido e divulgado pelo órgão de tutela pelas instituições integrantes do Ministério da Saúde.

Seria, nestas circunstâncias, curial exigir-se que, ainda assim e à cautela, os contratos fossem remetidos ao Tribunal de Contas para esclarecimento das dúvidas que – como se disse e reitera – em face do circunstancialismo descrito, à data dos factos, nem sequer existiram?

Por outro lado, se é certo que qualquer orientação da tutela não pode obrigar à violação de normas jurídicas, não é menos certo que tal orientação continha entendimento igualmente perfilhado durante bastante tempo por outras instituições sem qualquer oposição, pelo que nunca foi sequer questionado tal opinião, emitida sob a forma de orientação com concordância do organismo de tutela, pudesse tratar-se de interpretação violadora das normas jurídicas aplicáveis.

Aliás, em abono da verdade, teremos que admitir que a redação dada pelo legislador à alínea c) do nº 1 do artigo 5º da LOPTC na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, era deveras ambígua e não permitia determinar com segurança que tipo de instituições se encontrava nela prevista.

De tal modo assim era que, em 2011, o legislador sentiu a necessidade de pôr termo à confusão gerada pela Lei nº 48/2006 e, com a Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, veio clarificar, no uso de fórmula extraordinariamente fácil, que o



Tribunal de Contas

âmbito de aplicação da primeira parte da alínea c) do nº 1 do artigo 5º, abrangia “(...) as entidades referidas no nº 1 e nas alíneas a), b) e c) do nº 2 do artigo 2º (...)”, nas quais se encontram as entidades públicas empresariais.

A ambiguidade da segunda parte da mesma alínea deixou de ser problema para as entidades públicas empresariais.

Ora, (...) se o entendimento a retirar da redação de 2006 do normativo em presença fosse clara e isenta de dúvidas interpretativas, por um lado, não determinaria opiniões tão díspares, porém igualmente válidas nos seus fundamentos e, por outro lado, não haveria necessidade de o legislador proceder à sua alteração, como veio a acontecer e nos termos em que o fez.

O problema que ora nos ocupa não ocorreu por incompetência, falta de cuidado, pouca diligência ou falta de preparação do indiciado, titular do órgão de gestão à data dos factos. Ocorreu (...) por uma sucessão de acontecimentos, desde logo a previsão legal desadequada, que gerou interpretações diferentes e, conseqüentemente, diferentes comportamentos pelos agentes a quem essa previsão legal se aplicava.

Por essa razão, terá que concluir-se que o indiciado/respondente, agiu sem culpa em qualquer das modalidades, desde logo, por ter atuado sem consciência da ilicitude do facto, por erro no qual foi induzido e que não lhe é censurável (nº 1 do artigo 17º do Código Penal).

Efetivamente, a ilicitude material em presença não estava à data devidamente sedimentada e a concreta questão revelava-se, na pior das hipóteses discutível e controvertida, o que (...) afasta a censurabilidade do ato.

*(...) entendemos que não se encontram reunidos os pressupostos de que depende a efetivação da responsabilidade financeira sancionatória e conseqüente aplicação de multa, razão pela qual (...) **deve proceder-se ao arquivamento do presente processo, não se aplicando qualquer sanção (...)**”.*



Tribunal de Contas

6. Apreciação

Como se alcança do teor das alegações atrás transcritas, o indiciado responsável justifica a efetivação dos pagamentos decorrentes dos contratos de empreitada em causa, antes de o Tribunal de Contas sobre estes se ter pronunciado, invocando a convicção, que tinha na altura, de que os contratos não estavam sujeitos a fiscalização prévia, por os centros hospitalares, E.P.E./unidades locais de saúde, E.P.E. não estarem, alegadamente, abrangidos na alínea c) do nº 1 do artigo 5º da LOPTC, na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.

Resulta, também, das mesmas alegações que aquela convicção se sustentou num parecer jurídico que, sobre tal matéria, foi solicitado pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS, I.P.) a uma sociedade de advogados, o qual, após acolhimento do respetivo presidente, foi divulgado pelas diversas entidades públicas empresariais prestadoras de cuidados de saúde, integrantes do Ministério da Saúde.

Tais alegações revelam um argumentário para justificar o cometimento da ilegalidade indiciada que é, no essencial e substantivamente, o mesmo que já havia sido explanado pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., em esclarecimentos prestados, em sede de fiscalização prévia e de fiscalização concomitante¹⁷, e que foi referenciado no relato da presente ação.

Marginalmente, e numa perspetiva desculpabilizante, é agora nas mesmas alegações também feita uma referência a outras entidades envolvidas no processo, por elas partilharem, na altura, igualmente, o entendimento da não sujeição dos contratos em causa à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos atos praticados e dos contratos celebrados, no âmbito das entidades públicas empresariais prestadoras de cuidados de saúde, traduz um entendimento do Tribunal, já por diversas vezes manifestado, como se pode verificar, entre outros, do Relatório de Auditoria nº 19/2011 – 1ª Secção, relativo ao sector público empresarial da área da saúde, que se transcreveu, nesta matéria, no relato da auditoria.

¹⁷ Vide, no âmbito da primeira, o ofício SAI-ULSBA/2012/8071, de 22 de novembro de 2012, e, no âmbito da segunda, o ofício SAI-ULSBA/2014/3614, de 3 de junho de 2014.



Tribunal de Contas

Em síntese, tem sido jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas, desde a entrada em vigor da alteração à alínea c) do nº 1 do artigo 5º da LOPTC, introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, que as unidades prestadoras de cuidados de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais se integram no âmbito subjetivo de sujeição a fiscalização prévia, uma vez que:

- *“(...) estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, por força do disposto na alínea b) do nº 2 do artigo 2º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...)”.*
- *são entidades criadas “(...) pelo Estado ou por qualquer outra entidade pública para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública (...)”, na perspetiva de que “(...) são funções administrativas as actividades que, em cumprimento de lei, são asseguradas pelo Estado ou por outras pessoas colectivas públicas para satisfação regular de necessidades colectivas de natureza económico-social, com subordinação aos interesses gerais. No Estado, tais funções são desenvolvidas na dependência do Governo e, nas demais pessoas colectivas públicas na dependência dos respectivos órgãos e, neste caso, com frequência, o Governo mantém poderes de tutela e de superintendência. Como refere João Caupers “função administrativa é aquela que, no respeito pelo quadro legal e sob a direcção dos representantes da colectividade, desenvolve as actividades necessárias à satisfação de necessidades colectivas” (...)” e ainda na perspetiva de que “(...) são entidades criadas pelo Estado que preenchem esta característica, na medida em que a sua actividade, à semelhança do que acontece com todos os hospitais integrados na rede de prestação de cuidados de saúde, se destina à satisfação de necessidades colectivas no domínio da saúde, há muito identificadas, original e tradicionalmente e ainda hoje garantidas por entidades inseridas no sector público administrativo, tendo essa actividade uma natureza não mercantil (...)”.*
- *são entidades cujos encargos são “(...) suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou (...)”, sendo que a “(...) A jurisprudência deste Tribunal aponta para que esta expressão deve ser entendida no sentido de que o financiamento da entidade em causa há-de incluir fluxos financeiros entre o orçamento da entidade criadora pública e o orçamento da entidade criada, deste modo se suprimindo a incapacidade da entidade para se auto-sustentar, em virtude da natureza não mercantil da sua actividade (...)”, tendo ainda sido referido pelo Tribunal que “(...) Os Hospitais E.P.E. são, como já referimos, remunerados pelo Estado em função da*



Tribunal de Contas

valorização dos actos e serviços que prestam, por linhas de produção, tendo por base uma tabela de preços constante em anexo aos respectivos contratos-programa, para além de beneficiarem também de projectos financiados com receitas públicas consignadas (pelo PIDDAC e por outros programas comunitários, como o Saúde XXI).

Trata-se de um modelo de financiamento que corresponde ao financiamento público de uma actividade não mercantil, em tudo, aliás, semelhante ao que se aplica aos hospitais pertencentes ao sector público administrativo, e que, portanto, se enquadra no pressuposto de aplicação da parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, da LOPTC.

Por estas razões, aliás, se considerou que o disposto no n.º 4 do artigo 151.º, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, não era relevante para esta problemática.

Em conclusão, confirmada que está a verificação dos requisitos para o efeito, os Hospitais E.P.E. estão sujeitos ao controlo prévio do Tribunal de Contas, por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), parte final, da LOPTC, devendo ser remetidos todos os contratos que se enquadrem na previsão das alíneas b) ou c) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com o disposto no artigo 48º e em cada lei de aprovação do Orçamento de Estado (...)”.

Refira-se que, posteriormente, foi publicada a Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, a qual veio, por um lado, indicar expressamente as entidades que ficam sujeitas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas [as do artigo 2º, nº 1 e nº 2, alíneas a) a c), da LOPTC, com a especificidade expressa no artigo 47º, nº 1, alínea a), da mesma LOPTC, quanto às entidades referidas naquele nº 2] e, por outro lado, todas as entidades com encargos suportados pelo financiamento direto ou indireto da entidade que as criou, como continua a ser o caso das entidades públicas empresariais, prestadoras de cuidados de saúde.

Entretanto, como vem alegado, o entendimento contrário à sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, perfilhado pelo indiciado responsável em relação aos contratos de que aqui se trata, teve uma sustentação institucional, assente num parecer jurídico, cujas conclusões foram acolhidas e transmitidas pela referida ACSS, I.P. às diversas entidades públicas empresariais prestadoras de cuidados de saúde.



Tribunal de Contas

No domínio daquela sustentação institucional, invoca o alegante a circunstância de o entendimento que foi transmitido à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. provir de um órgão com a qualidade de “(...) *órgão de tutela* (...)”, abrangendo-o no exercício tutelar.

Vejamos:

O artigo 5º do Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de junho¹⁸, determinou a sujeição das entidades públicas empresariais ao poder de superintendência do Ministro da Saúde e aos poderes de tutela conjunta dos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde, nos termos e para os efeitos previstos no Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de dezembro¹⁹, poderes aqueles que vieram a ter expressão concretizadora, respetivamente, nos artigos 6º, nº 1 e 10º do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro²⁰, admitindo-se, no nº 2 daquele artigo 6º, a delegação dos poderes de superintendência nos conselhos de administração das administrações regionais de saúde.

Instituiu, assim, a normaçãõ criadora das entidades públicas empresariais prestadoras de cuidados de saúde, a sujeição destas a um poder de superintendência e a um poder de tutela.

Especificamente, no que concerne à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., os aludidos poderes foram vertidos para o nº 1 do artigo 5º e para o nº 1 do artigo 8º, do Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro.

¹⁸ Diploma que, entre outros, transformou o Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, S.A. em entidade pública empresarial.

¹⁹ Este diploma, que estatuiu sobre o regime jurídico do sector empresarial do Estado e que foi alterado e republicado em anexo ao Decreto-Lei nº 300/2007, de 23 de agosto, bem como objeto de alterações introduzidas pelas Leis nºs 64-A/2008, de 31 de dezembro e 55-A/2010, de 31 de dezembro, foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei nº 133/2013, de 3 de outubro, que aprovou os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

²⁰ Este decreto-lei que, na sequência do Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de junho, estabeleceu o regime jurídico das entidades públicas empresariais nele abrangidas e, entre outros, aprovou os Estatutos do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E. (centro hospitalar este que, mais tarde, foi incluído na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., criada pelo Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro, que também aprovou os pertinentes estatutos) foi, entretanto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 12/2015, de 26 de janeiro. De realçar, que este decreto-lei também alterou e uniformizou os estatutos de todas as unidades locais de saúde.

No presente relatório, só será tida em consideração a redação originária do citado Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro, bem como o Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro, atentas as datas em que foram celebrados os contratos.



Tribunal de Contas

De acordo com o Prof. Freitas do Amaral²¹, a tutela é o *conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação*.

E na esteira, ainda, do mesmo professor²², a superintendência é o *poder conferido ao Estado, ou a outra pessoa colectiva de fins múltiplos, de definir os objectivos e gerir a actuação das pessoas colectivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência*.

Trata-se, pois, de poderes diferentes, que não se confundem.

Acresce a existência, neste domínio, de um princípio geral, por de mais, referido pela doutrina: nem um, nem outro daqueles poderes se presume. Qualquer deles só existe quando a lei expressamente o prevê e nos precisos termos em que a lei estabelecer.

Entretanto, como se alcança da citada normação, a tutela a que estão sujeitas as referidas entidades públicas empresariais é, tão somente, uma tutela de âmbito financeiro, exercida de modo conjunto pelos Ministros das Finanças e da Saúde e nos termos expressos, em geral, no artigo 10º do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro²³, e, particularmente, para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., no artigo 8º do Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro.

E como da mesma normação igualmente se alcança, a superintendência daquelas entidades públicas empresariais é exercida pelo Ministro da Saúde, nos domínios definidos pelos artigos 6º e 8º, respetivamente, daqueles mesmos diplomas legais.

Ora, a questão aqui em causa – sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – é uma matéria que se reporta à legalidade da atuação das entidades públicas empresariais prestadoras de cuidados de saúde, no domínio da intervenção de poderes de tutela, atentos os contornos desta figura, acima descritos.

²¹ Na obra “Curso de Direito Administrativo”, Vol. I, 2ª edição, pág. 699.

²² Na mesma obra, pág. 717.

²³ Vide também, a propósito de tutela sobre as entidades públicas empresariais, o artigo 29º do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de dezembro, alterado e republicado em anexo ao Decreto-Lei nº 300/2007, de 23 de agosto, em vigor à data dos contratos em apreço.



Tribunal de Contas

Daí que, tendo presente o dispositivo atinente à tutela sobre aquelas entidades – expresso no artigo 10º²⁴ do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro, e no artigo 8º²⁵ do Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro – se tenha de considerar arredada de tal tutela a matéria relativa à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Entretanto, no domínio, ainda, da mesma sustentação institucional, são, especialmente, invocadas pelo alegante as competências da ACSS, I.P., constantes da alínea e) e da alínea g) do artigo 14º dos Estatutos anexos à Portaria nº 646/2007, de 30 de maio²⁶, para, respetivamente, “(...) *propor regras e elaborar normas com vista a harmonizar a realização dos procedimentos de aquisição de bens e serviços previstos na lei, no que toca especificamente aos serviços e estabelecimentos de saúde (...)*” e “(...) *avaliar processos de contratação realizados por entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde (...)*”.

Tais competências, que refletem, apenas, poderes instrumentais conferidos a um determinado órgão daquele instituto²⁷, com vista ao desenvolvimento da missão e atribuições cometidas à mesma ACSS, I.P. pelo artigo 3º do Decreto-Lei nº 219/2007, de 29 de maio, têm de ser interpretadas no estrito contexto daquele normativo.

E como do nº 1 de tal artigo 3º se alcança, a ACSS, I.P. tem por missão “*administrar os recursos humanos, financeiros, instalações e equipamentos, sistemas e tecnologias da informação do Serviço Nacional de Saúde, bem como proceder à definição e implementação de políticas, normalização, regulamentação e planeamento em saúde, nas áreas da sua intervenção, em articulação com as administrações regionais de saúde*”.

Ora, ressalta daquela transcrição que a divulgação pela ACSS, I.P. do parecer jurídico conclusivo da não sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos atos praticados

²⁴ Artigo que, hoje, está revogado pelo Decreto-Lei nº 12/2015, de 26 de janeiro, já referido na nota de rodapé nº 20.

²⁵ Artigo também já revogado. *Vide* nota de rodapé anterior.

²⁶ Esta portaria, que aprovou os Estatutos da ACSS, I.P., fixando a organização interna do instituto, foi revogada pela Portaria nº 155/2012, de 22 de maio, na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 35/2012, de 15 de fevereiro, o qual estabeleceu uma nova orgânica para a ACSS, I.P. e revogou o Decreto-Lei nº 219/2007, de 29 de maio, (que, entretanto, tinha sido alterado pelos Decretos-Leis nºs 234/2008, de 2 de dezembro, 136/2010, de 27 de dezembro e 108/2011, de 17 de novembro) onde se continha a orgânica originária da mesma ACSS, I.P.

No presente relatório, só são tidos em consideração a Portaria nº 646/2007, de 30 de maio, e o Decreto-Lei nº 219/2007, de 29 de maio - este na versão originária – uma vez que os contratos em causa foram celebrados na vigência de tais textos legais.

²⁷ No caso, à Unidade Operacional de Contratos e Aquisições.



Tribunal de Contas

e dos contratos celebrados pelas entidades prestadoras de cuidados de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais é, absolutamente, alheia à missão daquele instituto público.

E do mesmo modo se conclui pelo que respeita às invocadas competências, quer quando vistas isoladamente, quer quando contextualizadas nas atribuições descritas no nº 2 do artigo 3º do referido Decreto-Lei nº 219/2007, de 29 de maio.

Por conseguinte, a divulgação do parecer jurídico de que se trata pelas diversas entidades públicas empresariais prestadoras de cuidados de saúde, designadamente, sobre a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. não pode ser considerado um ato tutelar da ACSS, I.P. sobre estas entidades.

E porque não é um ato tutelar, a aludida divulgação não constitui uma injunção praticada pela ACSS, I.P., não sendo vinculativa para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. pelo que se mantém, neste domínio, uma total autonomia administrativa que, especificamente, lhe advém do nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro²⁸.

Não significa, porém, esta conclusão que a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. tenha ficado imune à influência que o citado parecer jurídico gerou na ACSS, I.P. e que lhe foi transmitida, na forma de concordância com o mesmo, atenta a posição institucional daquele instituto no âmbito da orgânica do Ministério da Saúde. De tal sorte que terá de admitir-se que a transmissão do parecer se tenha refletido de forma constrangedora para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E..

Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, a execução do contrato de empreitada outorgado em 3 de dezembro de 2008, sem a sua submissão, atempada, a fiscalização prévia e pertinente pronúncia do Tribunal de Contas e, por isso, com violação do nº 1 do artigo 45º da LOPTC, consubstancia a prática da infração financeira prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65º daquela mesma lei, sendo por ela responsável o ex-Vogal do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do

²⁸ Autonomia que está reafirmada no nº 1 do artigo 1º dos Estatutos constantes do anexo ao referido Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro.



Tribunal de Contas

Baixo Alentejo, E.P.E., Dr. José Manuel Lourenço Mestre, que autorizou os pagamentos descritos no anexo II ao presente relatório.

7. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido parecer, em 5 de março de 2015, no qual, reconhecendo-se que a factualidade apurada e sumariada nos Anexos II e III do projeto de relatório é suscetível de integrar a prática, por negligência, da infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65º, n.ºs 1, alínea h), 2 e 5, da LOPTC, é manifestada concordância com o projeto apreciado.



Tribunal de Contas

8. Conclusões

- a) Em 22 de novembro de 2012, a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato de empreitada de obras públicas celebrado, em 12 de fevereiro de 2008, com a empresa Alvenobra, Sociedade de Construções, Ld.^a, tendo por objeto a “Construção da Unidade de Hospital de Dia Polivalente do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.” e o contrato de empreitada de obras públicas celebrado, em 3 de dezembro de 2008, com a empresa Aermigeste, Sociedade de Construções, Ld.^a, cujo objeto está identificado como “Conclusão da Empreitada de Construção da Unidade de Hospital de Dia Polivalente da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.”, pelos valores, respetivamente, de € 932.959,77 e de € 963.519,73, acrescidos de IVA à taxa legal, tendo o primeiro sido visado pelo Tribunal de Contas, em 4 de setembro de 2013, e o segundo, em 8 de agosto de 2013.
- b) Aqueles contratos produziram, ambos, a totalidade²⁹ dos respetivos efeitos financeiros, antes de terem sido remetidos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O primeiro em 25 de agosto de 2008 e o segundo em 30 de setembro de 2009 (Anexos I e II).
- c) Contudo, a produção de tais efeitos estava, legalmente, vedada antes do visto ou da declaração de conformidade, nos termos da segunda parte do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.
- d) A atuação acima descrita é suscetível de consubstanciar, em relação a cada um dos referidos contratos, a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da citada LOPTC.
- e) Porém, no que respeita ao primeiro daqueles contratos, em 25 de agosto de 2013, ocorreu a prescrição do eventual procedimento sancionatório, face ao disposto na segunda parte do n.º 1 e na primeira parte do n.º 2, do artigo 70.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
- f) Em relação ao segundo dos identificados contratos, a responsabilidade financeira sancionatória correspondente à aludida infração recai sobre o ex-vogal executivo do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., Dr. José Manuel Lourenço Mestre.

²⁹ Vide quanto ao primeiro dos contratos em causa a nota de rodapé n.º 15.



Tribunal de Contas

- g) As justificações apresentadas para o comportamento adotado pelo indiciado responsável não permitem excluir a ilicitude do mesmo, sendo apenas, eventualmente, suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.
- h) Em relação àquele indiciado responsável foi encontrado o registo da Sentença nº 10/2013, de 18 de junho de 2013 (já transitada em julgado), na qual, tendo embora sido dada por verificada a infração prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 65º, da LOPTC, que lhe era imputada, foi proferida a decisão de “dispensa de pena”. Já em relação à infração financeira reintegratória que, no mesmo processo, era imputada ao mesmo demandado, na aludida sentença foi proferida decisão relevatória da correspondente responsabilidade.
- i) A apontada infração é sancionável com multa, em montante a fixar pelo Tribunal de Contas, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da mesma LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, alínea a), da LOPTC).
- j) A multa a aplicar tem como limite mínimo, o montante correspondente a 15 UC (€ 1.440,00), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€ 14.400,00).
- k) Atentas as circunstâncias em que o contrato foi executado e em concordância com o parecer emitido pelo Ministério Público, considera-se que a atuação do indiciado responsável é suscetível de se qualificar como negligente.

9. Decisão

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

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução financeira contratual e identifica o responsável no ponto 4;
2. Relevar a responsabilidade financeira do referido responsável, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC;
3. Recomendar à Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. o cumprimento rigoroso dos normativos legais relativos à execução dos contratos públicos, designadamente, o artigo 45º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros, ou de quaisquer efeitos, antes da pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de



Tribunal de Contas

- fiscalização prévia, quando os contratos se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, em conjugação com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
4. Fixar os emolumentos devidos pela Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
 5. Remeter cópia do Relatório:
 - a) À Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., Dr.ª Margarida Fernanda Coelho Murta Rebelo da Silveira;
 - b) Ao indiciado responsável a quem foi notificado o relato, Dr. José Manuel Lourenço Mestre;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VI - Saúde;
 6. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC;
 7. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 24 de março de 2015

OS JUIZES CONSELHEIROS

Alberto Fernandes Brás - Relator

José Mouraz Lopes

Helena Abreu Lopes



ANEXOS



Tribunal de Contas

ANEXO I

(Pagamentos efetuados à “ALVENOBRA – Sociedade de Construções, Lda.”,
antes da concessão de visto ao Proc.º nº 1673/2012)

Identificação nominal e funcional do subscritor das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €
Dr. José Manuel Lourenço Mestre, vogal executivo do Conselho de Administração do ex- Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.	3948	12-06-2008	23.627,84
	3942	12-06-2008	12.506,27
	5300	25-08-2008	40.873,34
Total			77.007,45

ANEXO II

(Pagamentos efetuados à “ARQUINAVE – Sociedade de Construções, S.A.”,
antes da concessão de visto ao Proc.º n.º 1674/2012)

Identificação nominal e funcional do subscritor das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €
Dr. José Manuel Lourenço Mestre, vogal executivo do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.	1234	19-02-2009	84.833,57
	2406	02-04-2009	160.482,54
	3344	28-04-2009	202.970,75
	4830	12-06-2009	348.732,94
	6907	30-07-2009	115.141,20
	8344	14-09-2009	95.583,14
	8682	30-09-2009	141.001,74
Total			1.148.745,88



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Ana Luísa Nunes Helena Santos	 Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	 DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	 Técnico Superior (jurista)	 DCC