

Tribunal de Contas



Auditoria ao

Centro Hospitalar das Caldas da Rainha

Relatório n.º 26/07 – 2ª S

Processo n.º 52/05 – AUDIT





## ÍNDICE

<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>3</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS</b> .....	<b>4</b>
<b>1 SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>5</b>
1.1 OBJECTIVOS E ÂMBITO DA AUDITORIA .....	5
1.2 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	5
1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	5
1.4 CONCLUSÕES.....	6
1.5 RECOMENDAÇÕES .....	7
<b>2 CARACTERIZAÇÃO DO CHCR</b> .....	<b>8</b>
<b>3 ACÇÕES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS POR OUTRAS ENTIDADES</b> .....	<b>9</b>
3.1 PROC.º N.º 5/2003 – AG – AUDITORIA DE GESTÃO AO CHCR.....	9
3.2 PROC.º N.º 3/2004 – IT – INSPECÇÃO TEMÁTICA SOBRE “REMUNERAÇÕES E OUTRAS REGALIAS SOCIAIS DOS DIRIGENTES DOS ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS DO SNS” E PROC.º N.º 28/2005 – IT – FOLLOW-UP DO PROC.º N.º 3/2004 - IT.....	9
<b>4 AVALIAÇÃO GLOBAL DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b> .....	<b>10</b>
<b>5 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b> .....	<b>10</b>
5.1 TESTES SUBSTANTIVOS.....	10
5.2 PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	11
5.2.1 <i>Concursos públicos, concursos limitados sem apresentação de candidaturas e consultas prévias...</i>	<i>11</i>
5.2.2 <i>Ajustes directos</i> .....	<i>12</i>
5.2.3 <i>Aquisição de serviços ao Serviço de Utilização Comum dos Hospitais</i> .....	<i>14</i>
<b>6 OUTRAS SITUAÇÕES</b> .....	<b>17</b>
<b>7 REFERÊNCIAS FINAIS</b> .....	<b>18</b>
7.1 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	18
7.2 RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	18
7.3 EMOLUMENTOS.....	18
7.4 AGRADECIMENTOS.....	18
<b>8 DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>19</b>
<b>ANEXO I - RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DAS GERÊNCIAS</b>	
<b>ANEXO II - QUADROS DE APOIO AO RELATÓRIO</b>	
<b>ANEXO III - ACÇÕES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS POR OUTRAS ENTIDADES</b>	
<b>ANEXO IV – ALEGAÇÕES</b>	
<b>ANEXO V – EMOLUMENTOS</b>	





## FICHA TÉCNICA

**Auditoria orientada à análise da legalidade e da regularidade das aquisições de bens e serviços do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha**

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	<i>Ana Maria Bento</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>	<i>Lic. Direito</i>
Coordenação da Equipa de Auditoria	<i>Maria Isabel Viegas</i>	<i>Auditora-Chefe</i>	<i>Lic. Org. e Gestão de Empresas</i>
Equipa de Auditoria	<i>Ana Isabel Carreiro</i>	<i>Técnica Verificadora Superior Principal</i>	<i>Lic. Org. e Gestão de Empresas</i>
	<i>Cristina Francisco Costa</i>	<i>Técnica Verificadora Superior de 2ª Cl.</i>	<i>Lic. Direito</i>



## RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
<i>ARS</i>	<i>Administração Regional de Saúde</i>
<i>CA</i>	<i>Conselho de Administração</i>
<i>CGD</i>	<i>Caixa Geral de Depósitos</i>
<i>CHCR</i>	<i>Centro Hospitalar das Caldas da Rainha</i>
<i>DC</i>	<i>Despacho Conjunto</i>
<i>DL</i>	<i>Decreto-Lei</i>
<i>DGT</i>	<i>Direcção-Geral do Tesouro</i>
<i>DR</i>	<i>Diário da República</i>
<i>IGS</i>	<i>Inspecção – Geral de Saúde</i>
<i>MUST</i>	<i>Monetary Unit Sampling Technique</i>
<i>PGA</i>	<i>Plano Global de Auditoria</i>
<i>PGR</i>	<i>Procuradoria-Geral da República</i>
<i>POCMS</i>	<i>Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde</i>
<i>PT</i>	<i>Programa de Trabalho</i>
<i>RCM</i>	<i>Resolução do Conselho de Ministros</i>
<i>SEAS</i>	<i>Secretário de Estado Adjunto da Saúde</i>
<i>SNS</i>	<i>Serviço Nacional de Saúde</i>
<i>SPA</i>	<i>Sector Público Administrativo</i>
<i>SPE</i>	<i>Sector Público Empresarial</i>
<i>SUCH</i>	<i>Serviço de Utilização Comum dos Hospitais</i>
<i>TC</i>	<i>Tribunal de Contas</i>



## 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1 Objectivos e Âmbito da Auditoria

De acordo com o Plano Global de Auditoria (PGA) ao Centro Hospitalar das Caldas da Rainha (CHCR) e com o Programa de Trabalho (PT), a presente acção teve os seguintes objectivos:

- ✓ Apreciar a legalidade e a regularidade financeira da realização de despesa com a aquisição de bens e serviços nos anos de 2005 e de 2006;
- ✓ Verificar a regularização de situações identificadas em acções de fiscalização dos órgãos de controlo interno;
- ✓ Verificar a integralidade, legalidade e regularidade das disponibilidades.

### 1.2 Metodologia e procedimentos

A auditoria foi realizada de acordo com normas e procedimentos de auditoria, acolhidos no *“Manual de Auditoria e de Procedimentos”* do TC.

Procedeu-se à identificação do sistema de controlo interno na área da realização de despesas com aquisição de bens e serviços através da realização de entrevistas, preenchimento de questionários<sup>1</sup>, e da execução de testes de procedimento e de conformidade.

Procedeu-se, ainda, à selecção de uma amostra de notas de encomenda, através do método das unidades monetárias<sup>2</sup>, que foi objecto da realização de testes substantivos.

### 1.3 Exercício do contraditório

Nos termos e para efeitos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o relato de auditoria foi enviado ao Conselho de Administração (CA) do CHCR, através do respectivo Presidente, e, individualmente, aos responsáveis pelas situações que podem configurar infracções financeiras susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira, tendo os mesmos apresentado as alegações que constam, na íntegra, no anexo IV e, em síntese, nos pontos do Relatório a que respeitam, sempre que as mesmas foram entendidas como pertinentes.

De um modo geral, o CA do CHCR, através do respectivo Presidente, considerou *“que os serviços e profissionais (...) actuaram de boa fé, sem dolo e com empenho em realizar um bom trabalho para benefício institucional e público”* e agradeceu *“a oportunidade da (...)”*

<sup>1</sup> Constantes no Anteprojecto do Manual de Auditoria e de Procedimentos–vol.II, nomeadamente na Parte Primeira, ponto VII.

<sup>2</sup> Baseado no valor monetário das notas de encomenda, de 2005 e 2006 (até Novembro).



*Instituição corrigir procedimentos, através da acção pedagógica que resultou da auditoria que foi efectuada”.*

## 1.4 Conclusões

### Caracterização do CHCR

- O CHCR é constituído pelo único hospital termal do SNS, o Hospital Termal Rainha D. Leonor, fundado em 1485, e pelo Hospital Distrital das Caldas da Rainha, inaugurado em 1967, integrando o primeiro um vasto património edificado, florestal e artístico (cfr. ponto 2).

### Situações identificadas por órgãos de controlo interno

- As situações identificadas nas acções de fiscalização realizadas pela IGS ao CHCR, nomeadamente as relativas ao processamento dos vencimentos dos membros do CA e os adiantamentos a pessoal, encontram-se regularizadas. Os adiantamentos a pessoal deixaram de ser efectuados a partir de Março de 2005 e o processamento dos vencimentos dos membros do CA não evidenciava, à data da realização da presente auditoria, qualquer irregularidade (cfr. ponto 3).

### Sistema de controlo interno na área de aquisição de bens e serviços

- Apesar de terem sido identificados controlos-chave tendentes a garantir a legalidade e regularidade das operações, verificou-se que alguns procedimentos carecem de correcção (cfr. ponto 4).

### Processos de aquisição de bens e serviços

#### *Sujeição à fiscalização prévia*

- Não foram sujeitos a fiscalização prévia dois contratos relativos à aquisição de serviços de transporte em ambulâncias, nos montantes de 366.000,00€ e 348.000,00€, respectivamente, celebrados em 2005 e 2006, nem o protocolo para fornecimento de serviços de alimentação, no valor de 650.616,00€/ano, celebrado em 2006 (cfr. pontos 5.2.1 e 5.2.3).

#### *Adequação dos procedimentos adoptados*

- Os processos de aquisição de bens e serviços por ajuste directo não se encontram suficientemente instruídos de forma a comprovar a verificação dos requisitos exigidos pelo n.º3 do art.º 81º e pelo n.º 1 do art.º 86º do DL n.º 197/99, de 08.06, mas as circunstâncias de facto eram subsumíveis naqueles requisitos (cfr. ponto 5.2.2).
- A contratação com o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), no domínio da satisfação das necessidades do CHCR, associado do SUCH, não foi





precedida de uma avaliação económica das alternativas existentes e do contributo daquela contratação para a eficiente utilização dos recursos do Hospital (cfr. ponto 5.2.3).

- O protocolo celebrado com o SUCH para fornecimento de serviços de alimentação no valor de 650.616,00€/ano, que previa a realização de despesa em mais de um ano económico, não foi precedido de portaria de extensão de encargos, ao contrário do exigido pelos art.ºs 45º, n.º 2, da Lei n.º 91/2001, de 22.08, e 22º, n.º 1, do DL n.º 197/99 (cfr. ponto 5.2.3).

### Outras situações

- Na área das disponibilidades, verificou-se estar a ser cumprido o regime de tesouraria do Estado (cfr. ponto 6).

### Eventuais infracções financeiras

- Relativamente às situações identificadas nos pontos 5.2.1. e 5.2.3 do presente Relatório, releva-se, desde já, a eventual responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26.08, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13.08, por se encontrarem reunidos todos os pressupostos previstos nesta disposição legal.

## 1.5 Recomendações

Face às conclusões que antecedem, formulam-se ao CA do CHCR as seguintes recomendações:

- O recurso ao ajuste directo tem um carácter excepcional, pelo que o mesmo deverá ser adequadamente fundamentado tendo por referência os requisitos estabelecidos no DL n.º 197/99, devendo ser ponderado face a outros procedimentos que melhor garantam o cumprimento dos princípios da contratação pública, designadamente os princípios da concorrência, da transparência, da igualdade e do interesse público, e utilizado na medida do estritamente necessário;
- A escolha do procedimento adequado deve ter sempre por referência o custo total da aquisição de bens ou serviços;
- A contratação com o SUCH, sem o recurso aos procedimentos de contratação pública, encontra-se sujeita ao regime jurídico da autorização da realização de despesas públicas e deverá ser precedida de uma avaliação económica das alternativas existentes e do contributo daquela contratação para a eficiente utilização dos recursos do Hospital, uma vez que só esta avaliação poderá justificar a preterição daqueles procedimentos.



## 2 CARACTERIZAÇÃO DO CHCR

O CHCR, criado pelo DL n.º 84/71, de 19 de Março, em aplicação do disposto no art.º 8º do DL n.º 48357, de 27.04.1968 (Estatuto Hospitalar), integra o único hospital termal do Serviço Nacional de Saúde (SNS), o Hospital Termal Rainha D. Leonor, fundado em 1485, e o Hospital Distrital das Caldas da Rainha, inaugurado em 1967.

O Hospital Termal Rainha D. Leonor compreende um vasto património edificado, florestal e artístico, que lhe tem sido doado ao longo de vários séculos, do qual se destacam o Parque D. Carlos I<sup>3</sup>, a Mata Rainha D. Leonor, em cujo subsolo passa o aquífero termal, e a Igreja Nossa Senhora do Pópulo (classificada como Monumento Nacional).

Assim, para além da prestação de cuidados de saúde, o CHCR tem, ainda, como especial incumbência a preservação e valorização do património que integra a estância termal das Caldas da Rainha.

O titular do direito de propriedade dos imóveis afectos ao CHCR é o Estado Português<sup>4</sup>, inserindo-se os mesmos ou no domínio privado indisponível do Estado – entre outros, o edifício afecto ao hospital distrital - art.º 7º, n.º 2, al. c), do DL n.º 477/80, de 15.10<sup>5</sup>, ou no domínio público do Estado - águas termais e monumentos classificados - art.º 4º, als. g) e m), do DL n.º 477/80 e art.º 1º, n.º 2, al. b), do DL 16/90, de 16.03<sup>6</sup>. Os actos de disposição e administração desse património regem-se pelas normas aplicáveis a esses domínios, decorrendo das mesmas que a competência para a gestão do património do Estado encontra-se, genericamente, atribuída ao Ministério das Finanças (art.º 2º, n.º 1, al. c), do DL n.º 205/2006, de 27.10), sendo actualmente desempenhada através da Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças (cfr. art. 2º, n.º 2, al. 1), do DR n.º 21/2007, de 29.03).

Integrando-se o CHCR no Sector Público Administrativo, ao mesmo é aplicável o regime estabelecido no DL n.º 284/99, de 26.07, relativo aos centros e grupos hospitalares e, sem prejuízo do disposto nesse diploma, a legislação aplicável aos estabelecimentos hospitalares do SNS (cfr art.ºs 1º e 4º do diploma em causa).

Nos termos dos art.ºs 2º, n.º 1, e 5º do DL n.º 284/99, o CHCR é uma pessoa colectiva pública, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que integra os estabelecimentos hospitalares acima referidos, destituídos de personalidade jurídica, sendo-lhe aplicável, no que respeita à sua gestão e organização o regime jurídico da gestão hospitalar, aprovado pela Lei n.º 27/2002, de 08.11, e o DL n.º 188/2003, de 20.08.

<sup>3</sup> Projectado pelo arquitecto Rodrigo Berquó, responsável pela remodelação do hospital termal, realizada no final do século XIX.

<sup>4</sup> Conforme indicação constante das Cadernetas de Registo Predial.

<sup>5</sup> Relativo ao inventário geral dos bens do Estado.

<sup>6</sup> Regime jurídico do exercício das actividades de prospecção, pesquisa e exploração dos recursos geológicos.



## 3 ACÇÕES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS POR OUTRAS ENTIDADES

Foram realizadas pela IGS três acções de fiscalização que incidiram sobre o CHCR (Proc.<sup>os</sup> n.º 5/2003, n.º 3/2004 e n.º 28/2005), cujos resultados se descrevem, de seguida, sucintamente<sup>7</sup>.

### 3.1 Proc.º n.º 5/2003 – AG – Auditoria de Gestão ao CHCR

A acção, concluída em 2005, incidiu sobre o triénio 2000-2002 e parte de 2003, evidenciando o relatório algumas irregularidades na área da aquisição de bens e serviços, nomeadamente ao nível do controlo da execução orçamental da despesa e da aplicação das regras de contratação pública:

- Ausência de segregação de funções entre “*quem controla (CA), quem deve proceder às aquisições, entrega e controlo daquelas até ao seu abate (Aprovisionamento) e o sector que procede aos registos contabilísticos (Contabilidade/Tesouraria)*”;
- Falta de “*cabimentação do compromisso da despesa*”;
- Aquisições de bens e serviços sem que tenham sido desencadeados os procedimentos administrativos correspondentes.

Verificou-se na presente auditoria que, apesar de alguns procedimentos do sistema de controlo interno carecerem de correcção, nomeadamente, no que concerne ao momento da cabimentação do compromisso da despesa e nos procedimentos de aquisição de bens e serviços, a restante foi objecto de correcção (cfr. pontos 4, 5.2.2 e 5.2.3).

### 3.2 Proc.º n.º 3/2004 – IT – Inspeção temática sobre “Remunerações e outras regalias sociais dos dirigentes dos estabelecimentos e serviços do SNS” e Proc.º n.º 28/2005 – IT – Follow-Up do Proc.º n.º 3/2004 - IT

As acções, que incidiram sobre os anos económicos de 2004 e 2005, tiveram como objectivos a identificação e a verificação da regularidade de despesa com as remunerações e outras regalias dos membros dos CA dos estabelecimentos e serviços do SNS, recaindo sobre a totalidade dos estabelecimentos hospitalares (do Sector Público Administrativo - SPA e do Sector Público Empresarial - SPE) e dos organismos regionais de saúde (Administrações Regionais e Sub-Regiões de Saúde), concluindo os respectivos relatórios que o processamento dos vencimentos de alguns dos membros dos CA apresentava irregularidades.

Na presente auditoria, confirmou-se o acatamento pelo CHCR das recomendações formuladas pela IGS (*vide* anexo III).

<sup>7</sup> Para uma análise mais detalhada sobre os relatórios das mesmas, cfr. Anexo III



## 4 AVALIAÇÃO GLOBAL DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Na área da aquisição de bens e serviços, o CHCR adoptou um sistema de controlo interno de acordo com o disposto no Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS) aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28.09.

Como controlos-chave existentes destacam-se:

- A existência de segregação de funções entre quem autoriza a aquisição, quem procede à mesma, quem efectua o seu controlo físico e quem efectua o seu registo contabilístico;
- A prestação de informação prévia sobre a existência ou não de cabimento no documento de autorização da realização de despesa;
- A existência de pessoal qualificado na área de aquisição de bens e serviços e definição clara de níveis de autoridade e de responsabilidade nas respectivas operações;
- A existência de uma unidade orgânica, Serviço de Aprovisionamento, que centraliza os procedimentos de aquisição de bens e serviços;
- A existência de um Gabinete de Planeamento e Projectos de Arquitectura, composto por dois arquitectos e um medidor - orçamentista, com o objectivo de estudar, projectar e acompanhar a execução das obras no CHCR.

Em Outubro de 2006 foi, ainda, elaborado um regulamento do Serviço de Aprovisionamento, onde se encontram definidos e uniformizados os procedimentos desta área<sup>8</sup>.

Após a realização de testes de procedimento e de conformidade com vista a confirmar a adequabilidade dos procedimentos de controlo interno instituídos, concluiu-se que alguns procedimentos, nomeadamente, no que concerne ao momento da cabimentação do compromisso da despesa, carecem de correcção, conforme se evidencia no quadro I do anexo II.

## 5 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

### 5.1 Testes substantivos

A amostra, sobre a qual se efectuaram os testes substantivos, recaiu nas transacções dos anos 2005 e 2006<sup>9</sup>, sobre as aquisições de bens e serviços baseada no valor monetário das notas de encomenda, o que implicou a utilização do método das unidades monetárias quer no caso dos ajustes directos e consultas prévias quer no caso dos concursos públicos e limitados. Em algumas situações procedeu-se ao alargamento da amostra para processos não abrangidos na selecção inicial.

<sup>8</sup> O regulamento do Serviço de Aprovisionamento não se encontrava homologado pelo CA à data da realização do trabalho de campo.

<sup>9</sup> Até Novembro de 2006.



Na selecção da amostra, constante dos quadros II e III do anexo II, tomou-se por base um nível de confiança de 95%, para uma materialidade de 1% do valor acumulado das notas de encomenda e uma taxa de erro esperada de  $\pm 1\%$ .

## 5.2 Procedimentos de contratação pública

### 5.2.1 Concursos públicos, concursos limitados sem apresentação de candidaturas e consultas prévias

Nos procedimentos de contratação pública analisados, verificou-se que os concursos públicos, os concursos limitados sem apresentação de candidaturas e as consultas prévias obedeceram de um modo geral ao disposto no DL n.º 197/99.

Constatou-se, no entanto, que os contratos relativos à aquisição de serviços de transporte em ambulância, contratos n.ºs 2/2005 e 3/2006, no valor, respectivamente, de 366.000,00€ e 348.000,00€, não foram sujeitos a fiscalização prévia, contrariando o disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 46º, da Lei n.º 98/97, de 26.08, conjugado com o art.º 48º da mesma lei, o art.º 75º, n.º 1, da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12 (Orçamento de Estado para 2005) e o art.º 93º, n.º 1, da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 (Orçamento de Estado para 2006)<sup>10</sup>.

A não sujeição a fiscalização prévia destes contratos, cuja execução se confirmou, pode configurar uma infracção financeira susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, als. b) e h), e n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13.08, por violação do art.º 46º, n.º 1, al. b), da mesma lei.

Nos termos dos art.ºs 61º e 62º da Lei n.º 98/97, os responsáveis por estas infracções seriam o Presidente do CA que, em representação do CHCR, outorgou os contratos em causa, e a Vogal Executiva, responsável do CA pela área do aprovisionamento.

Sobre as situações *supra* evidenciadas, o Presidente do CA, em sede de contraditório, alegou que, enquanto representante do CHCR, *“competê-lhe assinar alguma da documentação final (...) relativa a procedimentos para aquisição de bens e serviços”,* dando orientações para que seja *“respeitada toda a tramitação necessária”,* e que *“atenta a estruturação funcional institucional e respectivas áreas de responsabilidades e competências (...), actuou sempre de boa fé, e no convencimento de que todos os procedimentos executados (...) teriam sido realizados (...) de acordo com a legislação em vigor”.*

Por sua vez, a Vogal Executiva considerou que os contratos em causa, relativos à aquisição de serviços de transporte em ambulância, não foram remetidos para fiscalização prévia por *“lapso”* que lamenta, informando que o contrato a celebrar para o ano 2008 será *“oportunamente enviado para fiscalização prévia”.*

<sup>10</sup> 2005 – 317.160€; 2006 – 321.920€.



As alegações apresentadas não afastam a ilicitude das situações evidenciadas. Contudo, considerando que, de acordo com a matéria constante dos autos, não existe evidência de que as irregularidades apontadas possam ser imputadas aos seus autores a título de dolo e que os mesmos manifestaram nas respectivas alegações a sua vontade de cumprir as determinações legais e, ainda, que não houve da parte deste Tribunal ou de órgão de controlo interno qualquer recomendação ao CA do CHCR ou censura aos responsáveis indiciados no Relato, relativamente a situações semelhantes, releva-se a eventual responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 35/2007, por se verificarem os pressupostos previstos nesta disposição legal.

## 5.2.2 Ajustes directos

Os quadros n.ºs II e III do anexo II evidenciam um recurso muito acentuado por parte do CHCR a ajustes directos, tendo-se verificado que:

- a) 7 desses procedimentos foram realizados com fundamento no art.º 86º, n.º 1, al. g), do DL n.º 197/99 e obedeceram aos requisitos nele estabelecidos.
- b) 47 ajustes directos reuniam os pressupostos de aplicação da al. c) do n.º 1 do art.º 86º<sup>11</sup> do diploma citado, apesar de os respectivos processos se encontrarem insuficientemente instruídos quanto às circunstâncias que em concreto justificaram o recurso aos mesmos e de, em alguns casos, invocarem outro preceito.

Confirmou-se, durante a auditoria, que os ajustes directos em causa respeitaram a actividades indispensáveis ao funcionamento do CHCR, designadamente, aquisição de serviços médicos especializados para o Serviço de Urgência, de serviços de segurança, de serviços de pessoal de acção médica e de assistentes administrativos e de serviços de transporte em ambulância, e que os mesmos foram realizados na medida do estritamente necessário, nomeadamente, até à conclusão dos procedimentos concursais lançados pelo CHCR, durante os anos de 2005 e 2006, para a aquisição de serviços similares<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Que admite o recurso ao ajuste directo quando “*Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes*”.

<sup>12</sup> Foram abertos os seguintes concursos públicos:

\* Aquisição de serviços médicos especializados - Concurso público n.º 14/2006 (aviso de abertura publicado no DR IIIS, n.º 44, de 02.03.2006; o concurso foi anulado em 24.05.2006); Concurso público n.º 9/2007 (aviso de abertura publicado no DR, 2ª Série, n.º 245, de 22.12.2006 e remetido para publicação no Jornal Oficial da União Europeia em 14.12.2006; à data da realização do trabalho de campo, ainda, não se encontrava adjudicado);

\* Aquisição de serviços de pessoal de acção médica e de assistentes administrativos - concurso público n.º 16/2006 (abertura autorizada em 31.05.2006; à data da realização do trabalho de campo não se encontrava adjudicado);

\* Aquisição de serviços de vigilância - concurso público n.º 11/2005 (abertura autorizada em 03.11.2004; anulado em 15.04.2005); concurso público n.º 10/2006 (abertura autorizada em 15.10.2005; adjudicado em 27.06.2006);



- c) 42 ajustes directos, de valor igual ou inferior a 4.987,98€, subsumem-se no art.º 81º, n.º 3, al. a), do DL n.º 197/99.

12 desses ajustes directos foram evidenciados no quadro III do Relato, por terem sido realizados com a mesma entidade, respeitarem à obra “4 Estações”<sup>13</sup> e a respectiva despesa total dar lugar, nos termos da legislação aplicável, a outros procedimentos - consultas prévias. Não existe, porém, prova suficiente nos autos que sustente ter havido fraccionamento dessa despesa.

A obra “4 estações”, iniciada em Junho de 1993, ascendeu, até à data da realização do trabalho de campo, a 275.823,03€, incluindo os honorários do respectivo autor, tendo o CHCR diligenciado junto de diversas entidades a obtenção de apoios financeiros<sup>14</sup>.

Para além da proposta e honorários apresentados pelo autor da obra, no valor de 85.200,00€, não existe evidência de ter sido realizada qualquer estimativa do custo total da mesma que envolve, na sua execução, a aquisição de material de construção e de serviços de mão-de-obra.

A obra “4 estações” foi interrompida em Dezembro de 1997, por falta de verbas e retomada em 2002 pelo actual CA, tendo sido novamente suspensa em Agosto de 2006, em cumprimento do Despacho n.º 227/2006, de 17.08.2006, do Ministro da Saúde, com efeitos a 21.08.2006<sup>15</sup>, que impediu os CA dos Hospitais do SNS de, até ao final desse ano económico, realizarem *“quaisquer despesas que não estejam directamente relacionadas com a missão prosseguida ou com o objecto daqueles estabelecimentos de saúde”*.

- d) 7 ajustes directos reuniam os pressupostos de aplicação da al. d) do n.º 1 do art.º 86º<sup>16</sup>, apesar de tal preceito não ter sido o invocado, tendo sido realizados por motivos de aptidão técnica ou artística<sup>17</sup>.

---

\* Aquisição de transporte de ambulância – concurso público n.º 6/2005 (abertura autorizada em 13.07.2004; contrato n.º 2/2005, celebrado em 11.01.2005).

Outras diligências realizadas pelo CHCR a fim de evitar a contratação externa de serviços foram a realização de pedidos à tutela no sentido da alteração do quadro de pessoal e a divulgação junto da Administração Regional de Saúde do Centro e dos organismos centrais do Ministério da Saúde do interesse do CHCR em admitir pessoal nas áreas carenciadas, através dos mecanismos de mobilidade da administração pública ou da celebração de protocolos de colaboração com outros hospitais da região.

<sup>13</sup> A obra “4 estações”, cujos objectivos são, entre outros, os de proteger os aquíferos de água termal e oxigenar a água do lago do Parque D. Carlos I, património afecto ao Hospital Termal, é uma alegoria à cultura da água, composta por uma estrutura de colunas simbólicas decoradas com elementos cerâmicos, metálicos e vítreos da autoria de um artista plástico.

<sup>14</sup> Bancos, Fundação Calouste Gulbenkian, Câmara Municipal das Caldas da Rainha.

<sup>15</sup> Data da notificação do mesmo ao CHCR (cfr. n.º 3 do referido Despacho).

<sup>16</sup> Nos termos da al. d) o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando, *“Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”*.

<sup>17</sup> Representantes de marcas de equipamentos e realização de uma obra por um artista plástico.



- e) 10 ajustes directos, identificados no quadro III do anexo II do Relato, como não sendo enquadráveis nos fundamentos que a lei admite como possíveis para a eles recorrer, podendo configurar infracções financeiras susceptíveis de gerarem eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, por violação dos art.ºs 81º, n.º 3, e 86º, n.º1, do DL n.º 197/99, foram justificados no âmbito do contraditório.

No exercício do contraditório, a Vogal Executiva alegou circunstâncias que permitem subsumir os ajustes directos questionados no Relato no disposto nos art.º 86º, n.º 1, alíneas c) (ajuste directo n.º 361/2006), e e), ponto i)<sup>18</sup> (ajustes directos n.ºs 2294/2005, 1218/2006, 2279/2005 e 1270/2006) e ponto ii)<sup>19</sup> (ajustes directos n.ºs 3082/2005, 1107/2006, 1938/2006, 2156/2006 e 2158/2006) do DL n.º 197/99, justificando aquela responsável ter havido, “*por lapso*”, um enquadramento indevido e acrescentando que esse lapso será “*alvo de correcção futura*”.

### 5.2.3 Aquisição de serviços ao Serviço de Utilização Comum dos Hospitais

Verificou-se que o CHCR celebrou protocolos com o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), do qual é associado, para a aquisição de serviços (cfr. quadro V do anexo II).

O SUCH foi constituído ao abrigo do DL n.º 46 668, de 24.11.1965, em 1966<sup>20</sup>, sendo, desde 1993, “*uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa*”, de estrutura associativa<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Dispõe o preceito invocado o seguinte “*O ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando (...): e) Se trate de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas, se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a sua adjudicação ser feita ao prestador inicial e se verificar que: i) Esses serviços complementares não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato inicial sem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes*”.

<sup>19</sup> Dispõe o preceito invocado o seguinte “*O ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando (...): e) Se trate de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas, se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a sua adjudicação ser feita ao prestador inicial e se verificar que: i) Esses serviços complementares não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato inicial sem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes*”.

<sup>20</sup> Posteriormente, o DL n.º 48 357, de 27.04.1968, relativo ao Estatuto Hospitalar, estabeleceu a possibilidade de criação de serviços complementares da organização hospitalar com o objectivo de realizar determinados fins de interesse ou utilização comum aos estabelecimentos e serviços da mesma organização, determinando que a tais serviços seria aplicável o regime de serviços públicos ou das pessoa colectivas de utilidade pública administrativa, devendo neste último caso a sua criação ser feita pela aprovação dos estatutos pelo Ministro (cfr. art.º 10º do referido diploma).

<sup>21</sup> O DL n.º 12/93, de 15.01, fez cessar a intervenção na gestão do SUCH pelo Ministério da Saúde realizada nos termos do DL n.º 70/75, de 19.02, com base no qual a doutrina integrava o SUCH na categoria dos institutos públicos (fundação). Os estatutos publicados no DR 2ºS, n.º 249, de 29.12.2006, qualificam o SUCH como “*pessoa colectiva de utilidade pública administrativa*” (art.º 1º, n.º 2). Com base nas disposições estatutárias tem sido entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) que o “*SUCH é uma entidade de estrutura associativa*” – parecer n.º 1/95, publicado no DR II Série, n.º 150, de 01.07.1995, e parecer n.º 145/2001, publicado no DR II Série, n.º 95, de 23.04.2003.





Considerando, com base no art.º 2º, n.º 1, dos estatutos do SUCH, que a finalidade principal desse serviço “*é a prestação de certos serviços aos seus associados, para um funcionamento mais ágil e eficiente destes e em regime materialmente de cooperação e entreajuda, sem apelo a recursos exteriores*”, tem sido entendimento da Procuradoria-Geral da República (PGR) que, pressupondo o regime da contratação pública “*a necessidade de recurso a contratantes externos (...), a actuação do SUCH (...) mostra-se excluída dos pressupostos de aplicação*” daquele regime jurídico, sendo um instrumento de auto-satisfação de necessidades dos seus associados<sup>22-23</sup>.

Entende-se, no entanto, que constituindo a legalidade substancial da despesa um pressuposto da execução do orçamento das despesas, estabelecido na al. c) do n.º 6 do art.º 42º da Lei n.º 91/2001, de 20.08<sup>24</sup>, só se justificará a prestação do serviço pelo SUCH, sem recurso às regras gerais da contratação pública, se a mesma contribuir para a economia e eficiência da utilização dos recursos públicos, em particular em áreas competitivas como a lavandaria e a alimentação, o que nos casos em análise no CHCR não foi demonstrado<sup>25</sup>.

Verificou-se, ainda, que o protocolo celebrado com o SUCH na área de alimentação, dando lugar a encargos durante três anos (cláusula 3ª), e ascendendo a despesa a 650.616,00€/ano (cláusula 10ª), não foi precedido de portaria de extensão de encargos, ao contrário do exigido pelos art.ºs 45º, n.º 2, da Lei n.º 91/2001, 22º, n.º 1, do DL n.º 197/99 e 25º do DL n.º 155/92, de 28.07<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. conclusões 4ª, 6ª e 7ª do parecer n.º 145/2001 da PGR, que manteve a doutrina constante do parecer n.º 1/95, da mesma entidade. Considera a PGR, nos pareceres citados, que as regras da contratação pública “*deixam de ter razão de ser quando e sempre que se não coloque alguma hipótese no plano da igualdade, ou porque não há fungibilidade de prestações, ou porque a Administração, directa ou indirectamente, crie ou participe na criação de mecanismos ou estruturas de auto-satisfação de carências, de modo a tornar dispensável o convite externo ao fornecimento de bens ou a prestação de serviços de que necessite*” (sublinhado nosso).

<sup>23</sup> Este entendimento não tem sido contrariado pela 1ª Secção do TC (cfr. proc.º de fiscalização prévia n.º 143/06), no qual em sessão diária de visto, o TC deliberou conceder o visto a um contrato celebrado entre o Hospital Distrital de Faro e o SUCH, para prestação de serviços de tratamento e fornecimento de roupa, durante o ano económico de 2006, pelo valor de 639.878,40€ (s/ IVA); cfr. ainda, o Acórdão n.º 160/05, de 04.10, da 1ª Secção do TC, em Subsecção, também relativo a um contrato celebrado entre o Hospital Distrital de Faro e o SUCH.

<sup>24</sup> Nos termos do qual, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, entre outros requisitos, satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

<sup>25</sup> Embora o protocolo para a prestação de serviços de alimentação celebrado pelo CHCR com o SUCH, pelo valor anual de 650.616,00 (s/ IVA), preveja um maior número de recursos humanos, face ao contrato n.º 12/2005 celebrado com a Gertal, SA, na sequência do concurso público n.º 7/2005, o encargo anual previsto neste último contrato ascendia a 481.032,00€ (s/ IVA). Outra proposta apresentada pelo SUCH, para o mesmo número de recursos humanos da Gertal, SA, ascendia a 561.300,00€/ano.

<sup>26</sup> A propósito da necessidade de portaria de extensão de encargos numa situação semelhante à descrita no texto, veja-se o Acórdão n.º 160/05, de 04.10, da 1ª Secção do TC, em Subsecção, o qual, interpretando o n.º 2 do artigo 38.º do DL 188/2003, de 20.08, nos termos do qual “Os contratos referentes à contratação de serviços de apoio indirecto às prestações de saúde e indispensáveis ao funcionamento do hospital, nomeadamente os contratos de alimentação, segurança e lavandaria, podem dar lugar a encargos plurianuais, nos termos da lei, desde que não excedam a duração de três anos”, conclui “que aqueles contratos podem dar lugar a encargos plurianuais, nos termos da lei, sendo certo que o que a lei impõe é que aqueles encargos só podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela”.



Atendendo ao montante da despesa envolvida, verificou-se, ainda, que o protocolo celebrado com o SUCH não foi sujeito a fiscalização prévia apesar desse valor ultrapassar o valor contratual abaixo do qual os actos e contratos referidos na al. b) do n.º 1 do art.º 46º, da Lei n.º 98/97 ficam dispensados da sujeição a fiscalização prévia, conforme art.º 48º da mesma lei conjugado com o art.º 93º, n.º 1, da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 (Orçamento de Estado para 2006)<sup>27</sup>, e de o protocolo em causa não estar isento de fiscalização prévia nos termos do art.º 47º, também, da Lei n.º 98/97.

As irregularidades relativas à ausência de portaria de extensão de encargos e à não sujeição à fiscalização prévia do protocolo em causa podem configurar infracções financeiras susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, als. b) e h), e n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, por violação dos preceitos supra citados.

Nos termos dos art.ºs 61º e 62º da Lei n.º 98/97 os responsáveis por estas infracções são o Presidente do CA que outorgou um protocolo gerador de encargos plurianuais sem a necessária portaria de extensão de encargos e não acautelou a respectiva submissão à fiscalização prévia do TC conforme exigido pelo art.º 46º da Lei n.º 98/97, conjugado com o art.º 81º, n.º 4, da mesma Lei, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, e a Vogal Executiva, responsável do CA pela área do aprovisionamento.

Sobre as situações evidenciadas, o Presidente do CA apresentou as alegações que se sintetizaram no ponto 5.2.1.

Por seu lado, a Vogal Executiva afirmou estarem *“convictos de que a legalidade do processo estaria a salvo pelo histórico da relação SUCH/Hospitais”* tendo procedido *“ao ajuste directo para, concretamente, obtermos uma melhor resposta na prestação deste serviço”* por comparação com o serviço prestado pela anterior empresa *“geradora de grandes conflituosidades (...) e alvo de grande volume de queixas”*. Alegou, ainda, que quando *“foram feitas comparações de preços, ao nível da proposta do SUCH e da (...) empresa que nos fornecia a alimentação, e verificamos a diferença nos preços apresentados, optou-se pela continuidade”* desta última empresa. *“No entanto, a má qualidade dos produtos fornecidos e o conflito instalado, levou-nos (...) a avançar para a aceitação da proposta do SUCH, sendo que haveria de contemplar mais efectivos, uma vez que essa era também uma das queixas referenciadas pelos serviços”*.

Apesar das alegações apresentadas, considera-se que a natureza jurídica do SUCH não afasta a aplicação de regras relativas à realização da despesa, nomeadamente, quanto à demonstração da maior eficiência da satisfação das necessidades do CHCR através da utilização dos recursos da associação.

Considerando, no entanto que do processo de auditoria não resultam indícios de comportamento doloso dos responsáveis e o facto de não ter havido da parte deste

---

<sup>27</sup> 321.920,00€.



Tribunal ou de órgão de controlo interno, de acordo com a matéria constante dos autos, qualquer recomendação ao CHCR ou censura aos seus autores relativamente a situações semelhantes, releva-se, desde já, a eventual responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 35/2007, por se encontrarem reunidos todos os pressupostos previstos nesta disposição legal.

## 6 OUTRAS SITUAÇÕES

O CHCR dispõe de duas contas bancárias, uma na Direcção-Geral do Tesouro e outra na Caixa Geral de Depósitos, para efectuar operações que o Tesouro ainda não disponibiliza.

Verificou-se que no final dos anos de 2005 e 2006, estas contas apresentavam, nos registos contabilísticos, saldo nulo, uma vez que no final de cada ano económico e antes do encerramento das contas de gerência se procede ao pagamento do maior número possível das dívidas existentes à data de 31/12<sup>28</sup>, sendo os pagamentos efectuados, nos últimos dias do mês de Dezembro, por meio de cheque. Assim, o saldo nulo apresentado a 31/12 nos registos contabilísticos advém do facto de se proceder ao pagamento a fornecedores/outros credores através de cheques, ficando estes, contabilisticamente em trânsito.

Verificou-se, ainda, que no mês de Dezembro foram efectuadas reconciliações bancárias diárias, e confirmou-se, por amostragem, que os pagamentos efectuados nos últimos dias do ano respeitam a serviços/bens efectivamente prestados/fornecidos ao CHCR.

---

<sup>28</sup> Tendo, inclusivamente, em 2006, sido acordado com um dos fornecedores do CHCR o pagamento de parte de uma factura em dívida (uma vez que já não havia disponibilidade financeira para o pagamento na íntegra da factura).



## **7 REFERÊNCIAS FINAIS**

### **7.1 Vista ao Ministério Público**

Do projecto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos do n.º 5 do art.º 29º, da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.

### **7.2 Relação dos responsáveis**

A relação dos responsáveis pelas gerências dos anos de 2005 a 2006 consta do anexo I.

### **7.3 Emolumentos**

Nos termos do disposto nos artigos 1.º, 10º, n.º 1, e 11º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.5<sup>29</sup>, e em conformidade com a Nota de Emolumentos apresentada no anexo V, são devidos emolumentos pelo CHCR no montante de 16.337,50€.

### **7.4 Agradecimentos**

Expressa-se aos responsáveis, dirigentes e funcionários do CHCR envolvidos na auditoria, o apreço do Tribunal de Contas pela colaboração prestada no desenvolvimento desta acção.

---

<sup>29</sup> Alterado pela Lei n.º 139/99, de 28.08 e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4.04.



## 8 DETERMINAÇÕES FINAIS

- 8.1. O presente Relatório deverá ser remetido ao Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha e às entidades ouvidas no âmbito do contraditório.
- 8.2. Em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 29º da Lei n.º 98/97, notifique-se o Ministério Público, junto deste Tribunal, do presente Relatório.
- 8.3. O Conselho de Administração do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha deverá, no prazo de seis meses após a recepção deste Relatório, comunicar ao Tribunal de Contas a sequência dada às recomendações formuladas.
- 8.4. Após comunicação nos termos dos pontos anteriores, coloque-se o presente Relatório à disposição dos órgãos de comunicação social e proceda-se à respectiva divulgação via Internet.

Aprovado, em subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 27 de Setembro de 2007

Os Juízes Conselheiros

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)  
(Relator)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

Q.