

**Processo n.º 6/2010 – Audit. 1.ª S**

**RELATÓRIO N.º 9/2011 – 1ª S.**



**Centro Hospitalar de Póvoa do Varzim e Vila do Conde, E.P.E.**

**CONTRATO DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS MÉDICOS PARA OS  
SERVIÇOS DE URGÊNCIA**

**(Processo de Fiscalização Prévia n.º 1376/2008)**



## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	3
2. NATUREZA DA ENTIDADE .....	4
3. APRECIÇÃO .....	5
4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	14
5. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	16
6. CONCLUSÕES .....	16
7. DECISÃO .....	17
FICHA TÉCNICA .....	19
ANEXO I – QUADRO DE EVENTUAIS INFRACÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA .....	20
ANEXO II – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO .....	21



# Tribunal de Contas

---



## 1. INTRODUÇÃO

O Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde – adiante designado Centro Hospitalar – celebrou em 29.08.2008, com a empresa GPA – Prestação de Serviços Médicos<sup>1</sup>, um contrato de fornecimento de serviços médicos para os serviços de urgência, no valor de 532.380,00 euros (s/IVA), compreendendo as actividades de triagem médica e de prestação de cuidados no âmbito de clínica geral em serviço de urgência médico-cirúrgica com recurso a suporte informático ALERT.

O contrato em apreço foi enviado ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, através de ofício datado de 16.10.2008, e registado neste Tribunal em 20.10.2008, com o n.º 1376/2008.

A apreciação do contrato e respectiva documentação foi efectuada no Departamento de Controlo Prévio, que para esse efeito e, em alguns dos casos, em cumprimento de despacho judicial, solicitou diversos esclarecimentos e documentos complementares ao Centro Hospitalar<sup>2</sup>.

Em 20.05.2009, este contrato foi considerado tacitamente visado.

Porém, e uma vez que se tinha detectado a existência de efeitos financeiros antecipados, designadamente o pagamento de algumas facturas relativas a serviços prestados ao abrigo do contrato, antes de o mesmo ter sido considerado visado por este Tribunal e, como tal, em desrespeito do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC<sup>3</sup>, foi, por despacho, de 30.11.2009, o processo remetido ao

---

<sup>1</sup> Por carta de 03.09.2008, a adjudicatária solicitou autorização ao Conselho de Administração do Centro Hospitalar para proceder à **cedência da sua posição contratual** (possibilidade prevista no artigo 5.º do contrato) à **empresa GESTASAU — Gestão em Saúde, Lda.** argumentando que tal se deveu ao facto de um dos sócios da adjudicatária se encontrar a exercer funções na Direcção do Centro Hospitalar.

O Conselho de Administração do Centro Hospitalar, em reunião de 04.09.2008, deliberou autorizar a cessão da posição contratual, com efeitos a partir de 01.09.2008, ou seja, na data em que o referido sócio iniciou funções como Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar.

<sup>2</sup> Ofícios n.ºs 5797/08, 596/09 e 2421/09, de 04.11.2008, 26.01.2009 e 01.04.2009.

<sup>3</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 3-B/2010, de 28 de Abril, adiante designada LOPTC.



# Tribunal de Contas

---

Departamento de Controlo Concomitante, com vista ao apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória e para os efeitos do artigo 77.º, n.º 2, alínea d), da mesma lei.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o Relato da auditoria, notificado para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC<sup>4</sup>, na sequência de despacho judicial, de 02.06.2010, ao indiciado responsável, Manuel Basto de Carvalho e ao organismo representado pelo Presidente do Conselho de Administração, José Gaspar Pinto de Andrade Pais.

Em resposta, vieram os notificados, respectivamente, em 05.07.2010 e 06.07.2010, apresentar, individualmente, as suas alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se, desde logo, que o Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar, José Gaspar Pinto de Andrade Pais, no exercício do direito do contraditório, apenas, veio *“corroborar[r] na íntegra a pronúncia apresentada pelo Dr. Manuel Basto de Carvalho.”*

No que respeita ao indiciado responsável Manuel Basto de Carvalho, veio o mesmo assumir a prática dos actos ilegais apontados no referido Relato, concluindo, no entanto, atentas as razões que apresenta, pela absolvição da prática de qualquer infracção, ou caso assim não seja entendido pela relevação de *“qualquer responsabilidade que venha a apurar-se (...).”*

## 2. NATUREZA DA ENTIDADE

*“De acordo com o Programa do XVII Governo Constitucional e com o Programa de Estabilidade e Crescimento, o Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, procedeu à transformação de diversos hospitais em entidades públicas empresariais (E. P. E.).”*

---

<sup>4</sup> Ofícios da DGTC n.ºs 9631 e 9632, de 09.06.2010.



*Esta transformação teve eco na criação de vários outros hospitais E. P. E., em 2007 e 2008 (...).<sup>5</sup>*

Dando seguimento à iniciativa de 2005 supra referida, promoveu-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 180/2008, de 26 de Agosto, a criação de três novas entidades públicas empresariais, entre elas, o Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E.

Por força das alterações promovidas pelo referido diploma, o Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde<sup>6</sup> viu alterado o seu estatuto jurídico, transitando do sector público administrativo para o modelo de entidade pública empresarial, com efeitos a 1 de Setembro 2008.

### **3. APRECIÇÃO**

#### **3.1) Execução física**

Tendo por base a apreciação das propostas apresentadas no concurso público, efectuada pelo júri em reunião de 12.05.2008, o Conselho de Administração, em reunião de 19.06.2008, deliberou adjudicar à empresa GPA – Prestação de Serviços Médicos, a aquisição de serviços médicos para os serviços de urgência, pelo montante de 532.380,00 euros e pelo período de 10 meses<sup>7</sup>, bem como aprovou a minuta do contrato.

O referido contrato foi outorgado em 29.08.2008, tendo o serviço informado<sup>8</sup> que a sua execução se iniciou em 19.06.2008, isto é, retroagiu os seus efeitos à data da adjudicação.

---

<sup>5</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 180/2008, de 26 de Agosto.

<sup>6</sup> Constituído em 27 de Abril de 2000, através da Portaria 235/2000, de 27 de Abril.

<sup>7</sup> O término do mesmo ocorreu em 16.04.2009.

<sup>8</sup> Através do ofício n.º CA-01-2009, de 05.01.2009 – ponto 2.



Sobre a retroactividade dos efeitos dos contratos já se pronunciou este Tribunal referindo que “(...) *sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroactiva aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.*”<sup>9</sup>

Embora na presente situação a prestação dos serviços não tenha ocorrido em data anterior à adjudicação, mas apenas em data anterior à data da formalização do respectivo contrato, resulta ainda do Acórdão citado que “(...) *o n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC, ao consentir que, em caso de recusa de visto, os serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa de visto possam ser pagos após essa notificação, deve ser interpretado no sentido de inviabilizar o pagamento de serviços prestados antes da formalização do contrato, proibindo portanto, implicitamente, a retroactividade desses contratos.*”

No caso em apreço, como se dará conta no ponto seguinte, ocorreram pagamentos antes da formalização do contrato.

### **3.2) Execução financeira**

**a)** As regras a que devia obedecer a execução financeira da aquisição de serviços em apreço deviam constar das respectivas cláusulas contratuais, como preceituava a alínea g) do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Assim, estipulou-se nas cláusulas 3.ª e 13.º do contrato que:

- ❖ O encargo total do mesmo era de **532.380,00 euros**, a ser suportado por verbas inscritas no orçamento, rubrica orçamental 62236992;
- ❖ Os pagamentos seriam efectuados no prazo de 90 dias, contra a apresentação, nos primeiros 10 dias úteis de cada mês, das facturas mensais

---

<sup>9</sup> Acórdão n.º 16/09 – 31.MAR – 1.ª S/PL.



referentes às horas realizadas na unidade hospitalar de Vila do Conde e Póvoa de Varzim;

- ❖ Os referidos pagamentos seriam realizados após verificação dos formalismos legais em vigor para o processamento de despesas públicas.

b) Da análise dos documentos remetidos em sede fiscalização prévia sobre esta matéria, resulta que, em 19.06.2008, se iniciou a prestação dos serviços objecto do contrato ora em apreço e foram autorizados e efectuados pagamentos da seguinte forma:

ADJUDICATÁRIO	VALOR (€)	AUT. PAGAMENTO COLECTIVA (APC)		AUT. PAGAMENTO INDIVIDUAL		RESPONSÁVEL PELA APC	DATA DE PAGAMENTO
		N.º	DATA	N.º	DATA		
GPA	55.488,42	s/N	16.07.2008	926	16.07.2008	MANUEL BASTO CARVALHO (MBC)	17.07.2008
	51.694,11	s/N	14.08.2008	1161	14.08.2008	MBC	18.08.2008
	6.177,21	s/N	S/DATE	94	17.09.2008	MBC	19.09.2008 <sup>10</sup>
	53.414,01	s/N	S/DATE	95	17.09.2008	MBC	19.09.2008
<b>SUBTOTAL</b>	<b>166.773,75</b>						
GESTASAU	55.703,25	s/N	17.10.2008	170	17.10.2008	MBC	21.10.2008
	59.508,00	s/N	21.11.2008	297	21.11.2008	MBC	24.11.2008
	49.820,75	s/N	08.01.2009	1353	23.12.2008	MBC	30.12.2008 <sup>11</sup>
	53.452,00	191	S/DATE	1413	31.12.2008	MBC	22.01.2009
	44.772,00	s/N	S/DATE	144	17.02.2009	MBC	20.02.2009
	22.079,75	116	S/DATE	313	17.03.2009	MBC	20.03.2009
	19.052,25	s/N	S/DATE	342	24.03.2009	MBC	26.03.2009
	43.812,00	s/N	S/DATE	453	13.04.2009	MBC	15.04.2009
37.060,00	s/N	S/DATE	603	14.05.2009	MBC	18.05.2009	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>385.260,00</b>						
<b>TOTAL</b>	<b>552.033,75</b>						

Resulta do quadro que, por conta do contrato foram autorizados e efectuados pagamentos à empresa GPA, no período de 16.07.2008 a 19.09.2008, no montante total de 166.773,75 euros, e à empresa GESTASAU, no período de

<sup>10</sup> Data que consta do documento intitulado “Recebimento n.º 39/2008, de 19.09.2008”.

<sup>11</sup> Data que consta da Ordem de Pagamento.



## Tribunal de Contas

---

17.10.2008 a 18.05.2009, no montante total de 385.260,00 euros, o que perfaz o valor global de **552.033,75 euros**<sup>12</sup>.

Ou seja, antes de este Tribunal se ter pronunciado, em sede de fiscalização prévia, sobre o contrato em apreço, já este tinha produzido a totalidade dos efeitos financeiros nele previstos.

Todas as autorizações de pagamento foram autorizadas pelo Vogal do Conselho de Administração, Manuel Basto de Carvalho, como resulta dos despachos exarados nas Autorizações de Pagamento Colectivas acima identificadas.

- c) Questionado o Centro Hospitalar sobre a existência de pagamentos, antes deste Tribunal se pronunciar sobre o contrato, em sede de fiscalização prévia e, antes, mesmo da sua outorga, foi esclarecido o seguinte<sup>13</sup>:

*“O recurso, em regime de prestação de serviços, a médicos de Clínica Geral para o exercício de funções no Serviço de Urgência não é um fenómeno recente no Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/ Vila do Conde. Na verdade, as necessidades que presidiram à abertura do concurso que titulou o presente contrato faziam-se sentir há muito e foram sendo satisfeitas com recurso a contratações sucessivas de empresas fornecedoras deste tipo de serviço — incluindo a ora adjudicatária - com base em procedimentos de ajuste directo, mensalmente avaliados.*

*(...)*

*A anterior administração entendeu, no entanto, que, do ponto de vista legal, urgia regularizar a situação, impondo-se a realização de concurso público para a aquisição deste tipo de serviços, atendendo especialmente ao volume financeiro envolvido. Por isso, após avaliação da situação existente e atendendo a que as necessidades se mantinham na íntegra, deliberou o Conselho de Administração à data em funções, abrir o presente concurso*

---

<sup>12</sup> Valor que excede em 19.653,75 euros o montante contratualizado, o que se pode dever ao facto de a empresa já vir prestando este mesmo serviço ao abrigo de anterior contrato (a factura respeitante aos serviços prestados em Junho de 2008, integra a sua totalidade, quando o contrato em apreço só se iniciou em 16 desse mês).

<sup>13</sup> Ofício n.º CA-29-2009, de 05.03.2009.



*público, mantendo, até à respectiva conclusão, a situação existente anteriormente. Na verdade, não dispunha de qualquer outra opção, atendendo a que, por determinação legal, o Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/ Vila do Conde dispõe de uma Urgência Médico-Cirúrgica, que obrigatoriamente tem de servir as populações dos concelhos da Póvoa de Varzim e Vila do Conde. O funcionamento de tal tipo de Urgência não é possível senão com recurso à contratação externa de médicos de Clínica Geral.*

*(...)*

*Atendendo a tal conjuntura, pretendeu-se colocar, o mais depressa possível, os pagamentos que estavam a ser feitos (e precisavam de continuar a ser feitos, sob pena de suspensão do fornecimento dos serviços, o que acarretaria um prejuízo incalculável para as populações) sob a alçada do presente concurso. Por isso se determinou que a produção de efeito do concurso seria retroactiva à data da adjudicação, que ocorreu em Junho, entendendo-se os pagamentos feitos a partir de então como relativos ao concurso e não ao anterior ajuste directo.”*

Em sede de contraditório é referido que *“expressamente se admite, que foram realizados pagamentos à empresa GPA, Lda. antes de recebido no Centro Hospitalar o visto do Tribunal de Contas, que apenas veio a ocorrer em 20 de Maio de 2009.”*

Contudo, também se afirma que é necessário *“contextualizar, no âmbito da Saúde, o próprio recurso à prestação de serviços médicos, para os Serviços de Urgência”,* isto é:

- ❖ Há uma escassez de recursos, nomeadamente de médicos de clínica geral, como realidade inegável na área da Saúde;
- ❖ O recurso à contratação externa de médicos, em regime de prestação de serviços, configura mais do que uma mera necessidade ou conveniência, *“uma imposição”,* e que a não ser assim, a consequência seria o encerramento do serviço de urgência, com evidente e irremediável prejuízo para as populações;



## Tribunal de Contas

---

- ❖ O Conselho de Administração anterior ao actual, integrado pelo respondente, lançou um procedimento para regularizar, do ponto de vista da contratação pública, a situação da prestação de serviços médicos, tentando antecipar a respectiva legitimação através da retroactividade dos seus efeitos.

**d)** A situação em apreço configura o desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, *“Os actos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)”*

Os argumentos carreados para o processo, quer inicialmente quer em sede de contraditório, permitem contextualizar a autorização e a efectivação dos pagamentos contratuais, sem que previamente o Tribunal de Contas se tivesse pronunciado sobre a legalidade e a regularidade financeira do contrato, em sede de fiscalização prévia, mas não afastam a violação da citada norma legal.

**e)** No exercício do direito do contraditório, o indiciado responsável Manuel Basto de Carvalho veio solicitar a absolvição da prática de qualquer infracção, ou assim não se entendendo, a relevação da responsabilidade por eventual infracção financeira, porquanto:

*“(...)”*

*68. Face ao supra exposto, não existiu nem existe, da parte do respondente consciência da prática de qualquer infracção, tendo pautado a respectiva actuação pela convicção do cumprimento da legalidade.*

*69. Sem prescindir, o entender-se existir comportamento culposo por parte do respondente, não poderá o mesmo qualificar-se como mais gravoso do que a mera negligência.”*

Mais alega que:

- ❖ Não tem formação jurídica, integrando, à data, um Conselho de Administração composto por cinco elementos;



- ❖ As questões jurídicas eram encaminhadas para o membro do Conselho que detinha a formação mais adequado para o efeito – jurista –, assim tendo sucedido com o tratamento jurídico dos concursos públicos, em geral, e deste em particular;
- ❖ Não foi o respondente que decidiu sobre a data de início da produção de efeitos do contrato, não tendo, até agora, noção dos efeitos jurídicos de tal retroactividade, concretamente, a proibição de efectuar pagamentos;
- ❖ A sua actuação não constituiu qualquer prejuízo para o erário público, tendo sempre obedecido a critérios de boa gestão dos dinheiros públicos:
  - Desconhecia a norma que vedava a possibilidade de pagamentos antes do visto;
  - Todas as decisões e actuações do respondente foram tomadas em obediência estrita a critérios de correcção, transparência e optimização de recursos, na convicção de cumprimento da legalidade e serviço do interesse público;
- ❖ O Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E. (ou enquanto SPA) ou os indiciados responsáveis não receberam até à data qualquer recomendação para proceder diversamente ao sucedido.

Relativamente às razões apresentadas para a actuação ilegal, observa-se que:

- O Centro Hospitalar quer na data de produção de efeitos do contrato quer na data da sua celebração integrava-se no sector público administrativo, pelo que o regime legal de fiscalização prévia lhe era integralmente aplicável, situação que conhecia até pela remessa anterior de outros processos.

Acresce que, mesmo quando transitou para o sector público empresarial (efeitos a 01.09.2008) não existiram dúvidas quanto à continuidade da sua submissão a este regime, como resulta evidenciado por ter sido já na qualidade de entidade pública empresarial que remeteu o processo ao Tribunal de Contas (16.10.2008).



- Quanto ao argumento de que agiu na convicção de não estar a violar qualquer disposição legal, reitera-se aqui o que se decidiu no Acórdão nº 002/2007, do Plenário da 3ª Secção, de 16.05.2007<sup>14</sup>, *“merece censura o erro quando não estão em causa normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham”*.

Ainda a este propósito também a Sentença da 3ª Secção nº 3/2010, explicita que *“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracção, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.”*

- No tocante ao alegado de que a actuação não constituiu qualquer prejuízo para o erário público, tendo sempre obedecido a critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, importa referir que no exercício da actividade administrativa os actos praticados (pelos responsáveis dirigentes) devem obedecer também a critérios de legalidade, designadamente, através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação pública.
- f) Por último, salienta-se que, contrariamente ao previsto no título contratual, as facturas apresentadas a pagamento foram-no no próprio mês a que respeitava o fornecimento em causa, constando das mesmas como condição de pagamento, o pronto pagamento.

Verifica-se, assim, que não existiu correspondência entre o estipulado no contrato relativamente às condições de pagamento e o modo como efectivamente esse pagamento se processou.

---

<sup>14</sup> Publicado na Revista do Tribunal de Contas, nº 48, pág. 214



Acresce que, tendo-se efectuado o pagamento da forma referida, esse facto teve como consequência uma maior antecipação da produção de efeitos financeiros do contrato antes da sua apreciação em sede de fiscalização prévia<sup>15</sup>, pois que, tendo os efeitos materiais sido reportados a 19.06.2008 (data da adjudicação), a factura referente ao mês de Junho foi emitida em 30.06.2008, e liquidada em 17.07.2008<sup>16</sup> (o contrato só foi celebrado em 29.08.2008).

Igual consequência teria ocorrido, efeitos financeiros antes do “visto” ao contrato, se o pagamento tivesse sido feito nos termos contratualizados<sup>17</sup>.

Sobre esta matéria, o alegado indiciado Manuel Basto Carvalho veio apresentar as seguintes alegações:

“(..)

40. *A Gestasau, após assumir a posição da GPA, Lda., naquelas circunstâncias urgentes e imperiosas, invocou alguma dificuldade em suportar pagamentos diferidos no tempo.*

41. *Propôs, para tal, um preço inferior em 0,50 hora, como contrapartida de um pronto pagamento (...).*

42. *Tal opção mostrou-se fundamental para uma empresa recém-criada, por forma a poder satisfazer os seus compromissos com os médicos e, dessa forma também com o Centro Hospitalar.*

43. *A manter-se o pagamento a 90 dias acordado com a GPA, a Gestasau teria de suportar três meses de pagamentos aos médicos prestadores sem qualquer retorno, o que seria incomportável e seguramente implicaria que não assegurasse o serviço como imperava.*

44. *Acresce que a própria GPA, cujo contrato teve início em 2003, também recebia praticamente a pronto pagamento, à semelhança do que acontece com outros fornecedores de recursos humanos.*

<sup>15</sup> O contrato só foi enviado para fiscalização prévia em 16.10.2008, tendo sido registado em 20.10.2008, três meses após o primeiro pagamento.

<sup>16</sup> Não obstante se prever na mesma o pronto pagamento.

<sup>17</sup> Tendo os efeitos materiais sido reportados a 19.06.2008 (data da adjudicação), a factura a emitir nos primeiros dez dias úteis do mês seguinte, sê-lo-ia na pior das hipóteses até 14.07.2008, devendo ser liquidada até 13.10.2008.



45. O prazo de pagamento de 90 dias surgiu, pela primeira vez, previsto no caderno de encargos do concurso objecto do presente processo, certamente mimetizando outros fornecimentos de bens e serviços.

(...)

48. O preço obtido (28 €/hora) situava-se bem abaixo dos preços de mercado, que, à data, rondavam os 35 € e veio a revelar-se extremamente próximo do que veio a ser fixado, como preço de referência, pelo Ministério da Saúde — 27,5 /hora.”

Menciona, ainda, o alegante, que as facturas foram pagas de forma diferente do contratualizado, tendo por base informação favorável dos serviços financeiros e deliberação do Conselho de Administração.

Quanto a esta matéria, apenas se observa que as condições da execução do contrato devem ser as que constam do mesmo. Qualquer alteração a essas condições não pode deixar de ter repercussões no respectivo objecto contratual, havendo lugar, sempre que se justifique e haja permissão legal para tal, à elaboração de adenda contratual.

#### 4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Resulta do exposto no ponto anterior que a autorização e o pagamento da quantia de **532.380,00 euros**, ao abrigo do contrato, antes de o Tribunal de Contas se pronunciar em sede de fiscalização prévia, viola o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, e é susceptível de consubstanciar a prática da infracção prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º do mesmo diploma legal.

Relembrando:

- ❖ O presente contrato estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c) e 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



- ❖ No seu âmbito, foram autorizados e efectuados pagamentos a partir de 16.07.2008, mas o mesmo só foi remetido para fiscalização prévia em 16.10.2008, tendo sido considerado tacitamente visado em 20.05.2009.
- ❖ Os contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa, ou seja, o visto constitui requisito de eficácia do contrato, quanto aos efeitos financeiros.
- ❖ A norma que proíbe a produção de efeitos financeiros antes do visto é uma norma de natureza financeira<sup>18</sup> e que disciplina, assim, a autorização de pagamentos.

A responsabilidade pela infracção financeira em apreço é do Vogal do Conselho de Administração responsável pela área financeira que, à data, autorizou os respectivos pagamentos, Manuel Basto de Carvalho.

A referida infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da citada Lei, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), do diploma citado).

A multa a aplicar ao responsável tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>19</sup> (1.440 euros), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (14.4000 euros).

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura relativos ao organismo e ao indiciado responsável.

---

<sup>18</sup> Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 97-99.

<sup>19</sup> O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 euros até 20.04.2009, data a partir da qual passou a ser de 102 euros, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro.



# Tribunal de Contas

---

## 5. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele magistrado parecer concordando com as ilegalidades apontadas no projecto de Relatório, referindo que *“(..)* *tal como foi apurado, sem margem para quaisquer dúvidas, haverá que imputar responsabilidades, pelo pagamento do montante de 532.380,00 Euros, antes do Tribunal de Contas se ter pronunciado sobre a legalidade do contrato, ao Vogal do CA, Manuel Basto de Carvalho, que incorreu na prática das supra citadas ilegalidades, a que corresponderá uma sanção pecuniária (multa) — a efectuar em sede própria, uma vez que até ao presente momento não surge demonstrado, nos Autos, o seu pagamento, pelo suposto infractor”*.

Finaliza o parecer concluindo *“(..)* *que o projecto de Relatório dev[e] ser aprovado, tal como se encontra formulado; atentas as justificações apresentadas, em contraditório, pelo presumível infractor, não vemos suficiente fundamento, nesta sede, para que o Tribunal determine a relevação da sua responsabilidade, nos termos do nº 8 do artº. 65º da LOPTC”*.

## 6. CONCLUSÕES

- a) O presente contrato foi outorgado em 29.08.2008, e considerado tacitamente visado pelo Tribunal de Contas em 20.05.2009.
- b) A execução física iniciou-se em 19.06.2008, isto é, retroagiu os seus efeitos à data da adjudicação e foram autorizados e efectuados pagamentos à empresa GPA, entre 16.07.2008 e 19.09.2008, no montante de 166.773,75 euros, e à empresa GESTASAU no período de 17.10.2008 a 18.05.2009, no montante de 385.260,00 euros, o que inclui a totalidade do montante contratualizado.



- c)** As condições de pagamento estipuladas no contrato – cláusula 3.<sup>a</sup> – não foram integralmente observadas pelas partes contratantes. Não obstante, essas condições potenciavam por si só, a produção de efeitos financeiros antes da apreciação da legalidade da presente contratação por parte do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, o que acabou efectivamente por acontecer.
- d)** A actuação acima descrita é susceptível de consubstanciar a infracção financeira, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, sancionável nos termos previstos nos restantes números da norma citada.
- e)** O responsável pela autorização dos pagamentos referidos na alínea anterior encontra-se identificado no ponto 4. do presente Relatório.
- f)** Atenta a relevância financeira da infracção, as específicas responsabilidades do indiciado (Vogal do Conselho de Administração responsável pela área financeira) e as demais circunstâncias do caso, entende-se não haver justificação para a relevação da responsabilidade.

## 7. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.<sup>a</sup> Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na autorização do pagamento de despesas públicas e identifica o responsável no seu ponto 4;
- b)** Recomendar ao Centro Hospitalar de Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E. rigor no cumprimento dos condicionalismos legais que regem a autorização e pagamento de despesas públicas, designadamente do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC:



## Tribunal de Contas

---

- Não autorizar pagamentos antes de o Tribunal de Contas se pronunciar sobre os respectivos contratos, em sede de fiscalização prévia;
  - Respeitar o disposto nas cláusulas contratuais;
- c)** Fixar os emolumentos devidos pelo Centro Hospitalar de Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E. em 1.716,40 euros, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redacção introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28.08;
- d)** Remeter cópia do Relatório:
- d.1)** Ao Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E., José Gaspar Pinto de Andrade Pais;
  - d.2)** Ao responsável a quem foi notificado o relato, Manuel Basto de Carvalho;
  - d.3)** Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área dos Hospitais, E.P.E.;
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e da alínea d) do nº 2 do artigo 77.º da LOPTC;
- f)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas.

Lisboa, 1 de Março de 2011

Os Juízes Conselheiros,

Helena Abreu Lopes – Relatora

António Santos Soares

João Figueiredo



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<b>Coordenação da Equipa</b>  <i>Ana Luísa Nunes</i> e <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>  <i>Auditora-Chefe</i>	<b>DCPC</b>  <b>DCC</b>
<i>Lígia Maria F. J. Neves</i>	<i>Técnica Verificadora Superior</i>	<b>DCC</b>



## ANEXO I

### QUADRO DE EVENTUAIS INFRACÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Item do relatório	Factos	Norma violada	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
3. e 4.	<i>Autorização e efectivação de pagamentos relativos à prestação de serviços médicos, antes de o Tribunal de Contas se ter pronunciado sobre o contrato, em sede de fiscalização prévia</i>	<i>Artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.</i>	<b>Sancionatória</b> <i>Artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.</i>	<i>Vogal do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Póvoa do Varzim/Vila do Conde, E.P.E.</i>  <i>Manuel Basto de Carvalho</i>



## **ANEXO II**

### **RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO**



Exmo. Senhor

Presidente do Tribunal de Contas

**Processo nº 6/2010 – Audit. 1º S**

**Controlo de fornecimento de serviços médicos para os serviços de urgência (Processo de Fiscalização Prévia nº 1376/2008).**

**Manuel Basto Carvalho**, Vogal Executivo do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, SPA desde 1 de Setembro de 2007 até 31 de Agosto de 2008 e Vogal do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E. desde 1 de Setembro de 2008 até ao presente, tendo sido notificado para o efeito, vêm apresentar

#### PRONÚNCIA

sobre as eventuais infracções financeiras que lhes são imputadas, constantes do Relatório, designadamente sobre a violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. É certo e incontroverso que o Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E. celebrou em 29.08.2008, com a empresa GPA – Prestação de Serviços Médicos, Lda. um contrato de fornecimento de serviços médicos, para o Serviço de Urgência, no valor de 532.380 €.
2. É igualmente verdadeiro e incontestado que se deliberou retroagir os efeitos do referido contrato à data da respectiva adjudicação, ou seja, 19.06.2008.
3. Mais é certo, e expressamente se admite, que foram realizados pagamentos à empresa GPA, Lda. antes de recebido no Centro Hospitalar o visto do Tribunal de Contas, que apenas veio a ocorrer em 20 de Maio de 2009.
4. Finalmente, é correcto que os pagamentos tenham sido autorizados pelo ora respondente.
5. No entanto, tais factos não-de ser completados com outros e ilustrada a respectiva envolvência, contextualização e particularidade, conduzindo necessariamente à conclusão de que a conduta do respondente não merece censura.

- HW      JN
6. Desde logo, há que contextualizar, no âmbito da Saúde, o próprio recurso à prestação de serviços médicos, para os Serviços de Urgência.
  7. A escassez de recursos, nomeadamente de médicos, é a regra na Saúde.
  8. De entre tais meios humanos, os médicos destacam-se largamente como sendo os mais escassos mas também os mais necessários ao funcionamento de uma instituição de saúde.
  9. E, dentro desse universo, são os médicos de Clínica Geral os que mais escasseiam e são fundamentais para assegurar o funcionamento no Serviços de Urgência.
  10. Esta realidade, transversal a todas as instituições do Serviço Nacional de Saúde, é sentida com particular acuidade no Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, cujo quadro de pessoal não contava com qualquer médico de Clínica Geral.
  11. A transformação do Centro Hospitalar em entidade pública empresarial veio, na verdade, atenuar um pouco tal dificuldade, porquanto passou a permitir-lhe o recurso à figura do contrato individual de trabalho que, enquanto entidade do Sector Público Administrativo, lhe estava vedada.
  12. À data dos factos, o Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde era ainda, portanto, um instituto público, sem médicos de Clínica Geral no seu quadro de pessoal, com dois pólos de Serviço de Urgência a funcionar 24 horas, a servir os concelhos da Póvoa de Varzim e Vila do Conde e ainda outros concelhos limítrofes.
  13. Nesse contexto, o recurso à contratação externa, em regime de prestação de serviços, de médicos que pudessem assegurar o funcionamento do Serviço de Urgência foi, mais do que uma mera necessidade ou conveniência, uma **imposição**.
  14. De outro modo, a consequência não poderia ser outra que não o puro e simples encerramento do Serviço de Urgência, com evidente e irremediável prejuízo para as populações.
  15. Tal realidade é comum a praticamente todos os Hospitais do SNS, a tal ponto que, de tão irremediável, é pacificamente aceite e praticada.
  16. O recurso a médicos em regime de prestação de serviços não era, assim, conforme houve já ocasião de expor ao Tribunal de Contas e vem expresso no Relatório, um fenómeno novo no Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde.

17. Quando o respondente iniciou as suas funções como Vogal Executivo do Conselho de Administração do então Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, SPA, já há anos a GPA ali prestava serviços.
18. Foi, na verdade, o Conselho de Administração anterior ao actual, integrado pelo respondente, quem primeiro sentiu necessidade de lançar um procedimento para **regularizar**, do ponto de vista da contratação pública, a situação da prestação de serviços médicos.
19. E foi na ânsia de colocar, o mais cedo possível, a prestação de serviços da GPA sob a égide de um contrato logrado por via de um concurso público que se pensou em fazer retroagir os seus efeitos à data da adjudicação.
20. Tal conferiu ao Conselho de Administração de então – e também ao respondente – uma sensação de que, a partir daquela data, se aproximaram mais da perfeição legal, que obviamente desejam prosseguir.
21. No entanto, a prestação efectiva de serviços por parte da GPA, Lda. **nunca foi interrompida**.
22. Nem de outro modo poderia ser, sob pena, conforme exposto supra, de total paralisação do Serviço de Urgência.
23. Também por isso, **nunca foi interrompido o pagamento** desses serviços efectivamente prestados.
24. Do ponto de vista do respondente, cuja formação académica é na área da Contabilidade e Gestão e não Jurídica, o pagamento que autorizou em Maio de 2008 em nada se distinguiu do que autorizou em Junho do mesmo ano.
25. O percurso profissional do respondente foi, aliás, de dezassete anos no sector privado, tendo tido a primeira incursão na área pública e da saúde precisamente em 1 de Setembro de 2007, apenas então tendo iniciado a sua familiarização com as particularidades desta área de actuação.
26. A sua preocupação sempre foi a de verificar se os pagamentos que autorizava correspondiam às horas efectivamente realizadas pelos prestadores, mediante conferência efectuada mensalmente pelos Serviços de Recursos Humanos e de Aprovisionamento, através do controlo biométrico implementado, para o efeito, na instituição.
27. Preocupava-o, quase em exclusivo, porque é essa a sua formação e é esse o seu pelouro, a questão financeira – a de assegurar a melhor gestão possível dos dinheiros públicos.
28. Ignorava, por completo, que lhe era vedado efectuar pagamentos ao abrigo do contrato previamente à emissão de visto pelo Tribunal de Contas.

JK 7K

29. Tal apenas lhe surgiu com evidência após a leitura atenta do Relatório e dos factos que lhe vêm imputados.
30. Não teve, pois, o respondente **consciência da ilicitude** dos actos que praticou.
31. Não agiu, seguramente, com culpa e, muito menos, com dolo.
32. A sua preocupação sempre foi fazer o seu trabalho – a parte financeira – e fazê-lo bem feito, gerindo de forma sensata e correcta os dinheiros públicos que lhe estão confiados.
33. Não obstante, sem prescindir, pensa o respondente que, mesmo que fosse de outro modo, ou seja, mesmo que tivesse havido, da sua parte, aquela consciência, ainda assim provavelmente não lhe teria sido possível agir de forma diversa.
34. Ao interromper os pagamentos à empresa prestadora de serviços médicos, seria responsável pela paralisação do Serviço de Urgência e pela privação dos cuidados de saúde primários a milhares de pessoas.
35. Congratula-se, de certa forma, o respondente, por não ter sido sequer confrontado, na altura, com tal dilema, de tal forma lhe seria difícil superá-lo.
36. O contexto, contingências e idiosincrasias vindos de referir, que motivaram - e, do ponto de vista do respondente, justificaram - a sua conduta quanto aos pagamentos efectuados à GPA, Lda., estão na base também da questão levantada no Relatório quanto à não manutenção das condições de pagamento.
37. Conforme é do conhecimento do Tribunal de Contas, a cessão de posição contratual da GPA à empresa Gestasau foi autorizada pelo Conselho de Administração.
38. A Gestasau foi admitida com o pressuposto absoluto de que mantivesse o mesmo corpo clínico da GPA e assegurasse a prestação de serviços sem qualquer interrupção ou convulsão.
39. A salvaguarda do direito à saúde das populações servidas pelo Centro Hospitalar é, sempre foi e sempre tem de ser a preocupação última dos gestores da saúde, à qual, muitas vezes, acabam por se subordinar todas as demais.
40. A Gestasau, após assumir a posição da GPA, Lda, naquelas circunstâncias urgentes e imperiosas, invocou alguma dificuldade em suportar pagamentos diferidos no tempo.
41. Propôs, para tal, um preço inferior em 0,50 €/hora, como contrapartida de um pronto pagamento – doc. 1.

Handwritten initials: "Hm" and "Jm".

42. Tal opção mostrou-se fundamental para uma empresa recém-criada, por forma a poder satisfazer os seus compromissos com os médicos e, dessa forma, também com o Centro Hospitalar.
43. A manter-se o pagamento a 90 dias acordado com a GPA, a Gestasau teria de suportar três meses de pagamentos aos médicos prestadores sem qualquer retorno, o que seria inoportável e seguramente implicaria que não assegurasse o serviço, como imperava.
44. Acresce que a própria GPA, cujo contrato teve início em 2003, também recebia praticamente a pronto pagamento, à semelhança do que acontece com outros fornecedores de recursos humanos.
45. O prazo de pagamento de 90 dias surgiu, pela primeira vez, previsto no caderno de encargos do concurso objecto do presente processo, certamente mimetizando outros fornecimentos de bens e serviços.
46. O respondente solicitou então um parecer ao Serviço Financeiro, no sentido de se assegurar se seria a melhor opção para o Centro Hospitalar, do ponto de vista financeiro – mais uma vez, aquele para o qual está vocacionado por formação.
47. Recebeu dos Serviços Financeiros informação favorável.
48. O preço obtido (28 €/hora) situava-se bem abaixo dos preços de mercado, que, à data, rondavam os 35 € e veio a revelar-se extremamente próximo do que veio a ser fixado, como preço de referência, pelo Ministério da Saúde – 27,5 €/hora.
49. Resulta claro que não houve, assim, qualquer prejuízo para o erário público.
50. Submeteu, então, o requerimento da GPA ao Conselho de Administração que, em 19.11.2008, deliberou favoravelmente ao desconto financeiro.
51. Tratou-se, pois, de uma deliberação do órgão colegial – cit. doc. 1.
52. Foi nesse contexto que o respondente passou efectivamente a efectuar os pagamentos a pronto, como desconto compensatório de 0,50 € /hora.
53. E fê-lo absolutamente convicto de estar a servir o interesse público, com a adopção de uma medida que permitiu, em simultâneo, assegurar a continuidade da prestação e uma poupança efectiva para o erário da instituição.
54. Todas as decisões e actuações consequentes do respondente foram tomadas em obediência estrita a critérios de correcção, transparência e optimização de recursos, na absoluta convicção de cumprimento da legalidade e serviço do interesse público.

- th                      m
55. Verifica agora o respondente, pela leitura do Relatório, que tal actuação feriu normas jurídicas às quais futuramente dedicará inteiramente a sua atenção.
  56. Quanto a esta matéria, realizou, na verdade, o presente processo uma considerável função didáctica, porquanto alertou e sensibilizou o respondente para a imperfeição da sua conduta.
  57. No sentido do seu constante aperfeiçoamento, receberá o respondente com grande satisfação todas as recomendações que, sobre este assunto, o Tribunal de Contas entenda poder dirigir-lhe, por forma a que melhor possa, em última linha, servir o interesse público, que é, sem dúvida, a sua pretensão maior.
  58. Lamenta a sua eventual falha, consciente de que não lhe poderia ser exigível que agisse diversamente.
  59. O respondente não tem formação jurídica.
  60. Na verdade, à data o respondente integrava um Conselho de Administração composto por cinco elementos, todos com formação distinta (para além do respondente, dois médicos, uma enfermeira e um jurista).
  61. As questões jurídicas eram naturalmente encaminhadas e/ou equacionadas pelo membro do Conselho que detinha a formação mais adequada para o efeito.
  62. E assim sucedeu com o tratamento jurídico dos concursos públicos, em geral, e deste em particular.
  63. Não foi o respondente que decidiu sobre a data de início da produção de efeitos do contrato.
  64. Não tinha, até agora, qualquer noção dos efeitos jurídicos de tal retroactividade.
  65. Em concreto, desconhecia que essa retroactividade implicasse a proibição de efectuar pagamentos.
  66. Em última sede, a actuação do respondente não constituiu qualquer prejuízo para o erário público, tendo sempre obedecido a critérios de boa gestão dos dinheiros públicos.
  67. Não recebeu jamais o Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E. (ou enquanto SPA) ou o respondente qualquer recomendação para proceder diversamente.
  68. Face ao exposto, não existiu nem existe, da parte do respondente, consciência da prática de qualquer infracção, tendo pautado a respectiva actuação pela convicção do cumprimento da legalidade.

*tr*

69. Sem prescindir, a entender-se existir comportamento culposo por parte do respondente, não poderá o mesmo qualificar-se como mais gravoso do que a mera negligência.

70. Face ao exposto e no limite, ainda que se entendesse existir matéria suficiente para efectivar qualquer tipo de responsabilidade na esfera jurídica do respondente – o que apenas por hipótese se coloca – sempre haveria lugar à aplicação do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, aprovada pela Lei nº 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Lei nº 35/2007, de 13.08 e 48/2006, de 29.08, por estarem verificados todos os pressupostos de que depende.

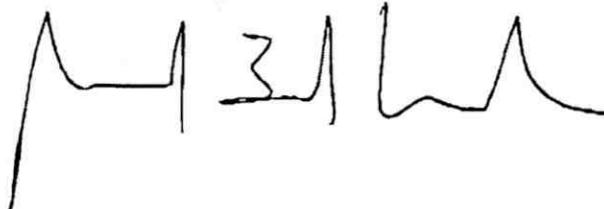
71. Assim podendo relevar-se a eventual responsabilidade que viesse a apurar-se o que, desde já, expressamente e para aquela hipótese, se requer.

Nestes termos e nos melhores de Direito, requer-se a V. Exa. se digne considerar os argumentos apresentados pelo respondente e, em consequência:

- I. Absolvê-lo da prática de qualquer infracção.
- II. Se assim não se entender e sem prescindir, relevar qualquer responsabilidade que venha a apurar-se, por aplicação do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis nº 48/2006, de 29.08 e nº 35/2007, de 13.08).

Pede deferimento.

O respondente,



DGTC 06 07'10 12293



**CENTRO HOSPITALAR**  
PÓVOA DE VARZIM / VILA DO CONDE



Ministério da Saúde

**Exmo. Senhor**  
**Presidente do Tribunal de Contas**  
**Av. Barbosa du Bocage, 61**  
**1069-045 Lisboa**

**Data: 2010/07/06**  
**N/ Refº: CA-92/2010**  
**V/ Refº: 9631 de 9/06/2010**

**Assunto: Processo nº 6/2010 – Audit. 1º S**

**Contrato de fornecimento de serviços médicos para os serviços de urgência (Processo de Fiscalização Prévia nº 1376/2008).**

José Gaspar Pinto de Andrade Pais, Presidente do Conselho de Administração deste Centro Hospitalar, tendo sido notificado para o efeito, informa que corrobora na íntegra a pronúncia apresentada pelo Dr. Manuel Basto de Carvalho.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

**Gaspar Pais**  
Presidente do C. A.

**NGTC 08 07'10 12443**

/M