



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Andreia de Oliveira Felizardo

**A AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS**  
A RECUSA DE VISTO E OS SEUS EFEITOS NA  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico  
Económicas, orientada pela Professora Doutora Maria Matilde  
Costa Lavouras e apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra.**

Outubro de 2020



## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de exprimir o meu agradecimento à minha orientadora, a Doutora Matilde Lavouras pelo apoio no processo de escrita deste trabalho.

Aos meus amigos da faculdade pela amizade e vivências partilhadas e aos colegas de trabalho pela partilha de conhecimentos.

Por fim, agradecer a toda a minha família, em particular aos meus pais por me possibilitarem o futuro que trilho e ao meu namorado Joel Ribeiro pelo apoio fundamental.

## **RESUMO E PALAVRAS-CHAVE (PT)**

A atividade do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização prévia tem sido alvo diversas controvérsias.

Esta dissertação visa estudar o regime da fiscalização prévia e analisar as consequências das decisões de recusa de concessão do visto prévio pelo Tribunal de Contas, quando está em causa a prestação de serviços de saúde pelas entidades requerentes.

Para tal seleccionámos e apresentamos algumas decisões do Tribunal de Contas as quais servirão de ponto de partida para efetuarmos uma análise crítica às consequências e efeitos que a decisão tem na atividade das entidades requerentes.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; fiscalização prévia; recusa de visto; direito à saúde

## **ABSTRACT AND KEYWORDS**

The activity of the Court of Auditors in regard of prior inspection has been the subject of several controversies.

This dissertation aims to study the regime of preliminar supervision and to analyze the consequences of the decisions of the visa refusal by the Court of Auditors, when the provision of health services by the applicant entities is at stake.

For this purpose we have selected and presented some decisions of the Court of Auditors which will serve as a starting point to carry out a critical analysis of the consequences and effects that the decision has on the activity of the applicant entities.

**Keywords:** Court of Auditors; Preliminary supervision; visa refuse; right to health

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CCP – Código dos Contratos Públicos

CHP – Centro Hospitalar do Porto

CHTS – Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa

CHULN – Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte

CHVNGE – Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho

CRP – Constituição da República Portuguesa

EPE – Entidade Pública Empresarial

HDS – Hospital Distrital de Santarém

HFF – Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

LCPA – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LOE – Lei de Orçamento de Estado

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais

## ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – ÓRGÃOS DE CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	12
1.1 Controlo interno e externo .....	12
1.2 O Tribunal de Contas .....	13
1.2.1 O Tribunal de Contas enquanto órgão de controlo financeiro .....	15
1.2.1.1 Princípio da legalidade e a regularidade financeira.....	17
1.2.1.2 Princípio da boa gestão financeira.....	18
1.2.2 Competências do Tribunal de Contas.....	19
CAPÍTULO II - FISCALIZAÇÃO PRÉVIA .....	21
2.1 Enquadramento prévio .....	21
2.2 Breve referência à evolução do regime.....	21
2.3 Âmbito subjetivo de incidência .....	23
2.4 Âmbito objetivo de incidência .....	24
2.5 Efeitos do controlo prévio.....	27
2.6 O visto.....	29
2.6.1 Conceito.....	29
2.6.2 Natureza.....	30
2.6.3 Regime.....	31
2.6.4 Fundamentos de recusa.....	33
2.6.5 Consequências da recusa do visto .....	36
CAPÍTULO III – REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS .....	38
3.1 A necessidade da realização da despesa .....	38
3.2 Normas disciplinadoras da despesa pública.....	40
3.2.1 Orçamento de Estado .....	40
3.2.2 Lei do Enquadramento Orçamental.....	41

3.2.4 Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso .....	43
3.2.5 Código dos Contratos Públicos .....	46
3.2.6 LOPTC .....	47
<b>CAPÍTULO IV - RECUSA DE VISTO E SEUS EFEITOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS .....</b>	<b>48</b>
4.1 Enquadramento .....	48
4.2 Suborçamentação do Serviço Nacional de Saúde.....	49
4.3 Metodologia .....	51
4.4 Definição da amostra .....	51
4.5 Análise de jurisprudência.....	61
4.5.1 Acórdão n.º 3/2018 de 20/03/2018, 1.ª Secção/Plenário.....	61
4.5.2 Acórdão n.º 19/2018 de 24/09/2018, 1.ª Secção/Plenário.....	62
4.5.3 Acórdão n.º 27/2018 de 30/10/2018, 1.ª Secção/Plenário.....	64
4.5.4 Acórdão 44/2019 de 12/11/2019, 1.ª Secção/Plenário .....	65
4.5.5 Acórdão 47/2019 de 11/12/2019, 1.ª Secção/Subsecção.....	67
4.5.6 Acórdão 2/2020 de 14/01/2020, 1.ª Secção/Plenário .....	68
4.5.7 Relatório n.º 8/2019 – ARF, 1.ª Secção .....	70
4.6 Análise Crítica .....	72
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>79</b>



## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1 – Número de processos.....	27
Tabela 2 - Valor dos processos.....	28
Tabela 3 - Decisões da 1.ª Secção em Plenário.....	53
Tabela 4 - Decisões da 1.ª Secção em Subsecção.....	55

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Evolução dos desvios do saldo do SNS.....	51
---	----

## INTRODUÇÃO

A atividade de controlo a que se encontram sujeitas as diversas entidades e órgãos da administração pública é fundamental para assegurar que estas, no prosseguimento das suas atribuições, cumprem com os princípios a que se encontram vinculadas.

Esta dissertação tem como objetivo analisar as decisões do Tribunal de Contas, proferidas no âmbito da fiscalização prévia, quando em causa está o direito fundamental à proteção da saúde. São situações em que, para a aquisição de determinados bens e serviços pelas entidades constituintes do Serviço Nacional de Saúde, é necessária a sujeição do contrato a fiscalização prévia.

Estamos assim perante situações em que a entidade requerente no processo de fiscalização prévia faz parte do Serviço Nacional de Saúde, um setor fortemente endividado e que tem sido sucessivamente objeto de orçamentos deficitários para fazer face às despesas geradas com a sua atividade.

Neste seguimento, iremos no presente trabalho debruçarmo-nos sobre a atividade do Tribunal de Contas, nomeadamente na sua competência de fiscalização prévia, tendo como objetivo final a análise de algumas decisões do Tribunal no âmbito concessão ou recusa de visto prévio.

Inicialmente, no primeiro capítulo, iremos começar por nos referir aos órgãos de controlo da administração pública, fazendo a distinção entre os órgãos de controlo interno e externo. Após esta distinção iremos focar-nos no Tribunal de Contas, enquanto órgão de controlo financeiro, nomeadamente quanto à sua natureza, organização, competências, e objetivos da sua ação de controlo.

De seguida, no segundo capítulo, iremos centrar o nosso estudo na ação de fiscalização prévia, qual a sua finalidade, a evolução do regime e sua incidência, efeitos do controlo prévio, quais os fundamentos previstos para recusa da concessão do visto e as consequências da recusa.

Posteriormente, o capítulo terceiro, centra-se na necessidade da realização de despesa pública e nas principais normas disciplinadoras da despesa pública.

No quarto e último capítulo do presente trabalho apresentamos a metodologia utilizada nesta dissertação e faremos a apresentação das decisões selecionadas. Ainda neste capítulo, após a apresentação das decisões selecionadas, iremos fazer uma análise

crítica das mesmas, nomeadamente quanto às consequências da decisão do Tribunal de Contas na esfera das entidades requerentes.

Por último serão apresentadas as conclusões do estudo.

# CAPÍTULO I – ÓRGÃOS DE CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1 Controlo interno e externo

O princípio da legalidade diz-nos que, em termos materiais e procedimentais, a Administração Pública só pode fazer aquilo que resulta permitido pelas normas, sendo que a ausência de norma equivale a uma proibição de agir (Otero, 2014)<sup>1</sup>. Assim, estabelece este princípio que toda e qualquer atividade por parte da administração pública tem de ter por base um fundamento legal, não podendo ser praticados atos que não sejam permitidos ou estejam previstos pelas normas.

Consequentemente, a conformidade da atividade administrativa pública com o princípio da legalidade requer a existência de instrumentos e mecanismos de controlo adequados (Caupers e Eiró, 2016)<sup>2</sup>.

Segundo Otero (2014)<sup>3</sup>, a Administração Pública é, ou deve ser, a primeira instância de controlo da sua conduta, assumindo uma postura garantística da juridicidade e das posições jurídicas dos cidadãos, que pode ser concretizado através de dois meios:

- a) Controlo interno: A própria entidade ou instituição dispõe na sua estrutura interna de mecanismos capazes de fiscalizar a legalidade e mérito da sua conduta<sup>4</sup>;
- b) Controlo externo: Órgãos externos, que detêm uma posição de supremacia, exercem poderes intra-administrativos de controlo ou fiscalização sobre a atuação de outros.

Sublinhe-se que a forma de controlo interno mencionada, apesar de inserido na estrutura da entidade, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços dotados de independência técnica<sup>5</sup>.

Conforme resulta do exposto, para além de mecanismos de controlo interno, existe ainda a necessidade de se estabelecerem mecanismos de controlo externo, em que o controlo é exercido por órgãos externos relativamente às entidades auditadas, mas pertencentes à administração pública.

---

<sup>1</sup> Paulo Otero, *Manual de direito administrativo*, Almedina, 2014, pág. 367.

<sup>2</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao direito administrativo*, 12.ª edição, Ancora Editora, 2016, pág. 43.

<sup>3</sup> Paulo Otero, *Manual de direito administrativo*, Almedina, 2014, pág. 400.

<sup>4</sup> Vide José F. F. Tavares, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2.ª ed., Almedina, 2014, pág. 224.

<sup>5</sup> Vide José F. F. Tavares, 2014, pág. 188.

Apesar das atividades de controlo serem realizadas por entidades distintas, por forma a maximizar os resultados do controlo, deve ser assegurada a coordenação e complementaridade dos controlos interno e externo através de mecanismos de colaboração aptos a garantir a racionalidade do controlo<sup>6</sup>.

Esta atividade de controlo externo revela-se de particular importância sobretudo pela independência subjacente e necessária à prossecução da sua atividade.

São várias as entidades que detêm poderes de controlo externo, os quais se distinguem pela natureza e atribuições da entidade que os exerce. Com efeito, a Assembleia da República exerce controlo político sobre a execução do Orçamento de Estado e efetiva as correspondentes responsabilidades políticas<sup>7</sup>. Por sua vez, à Inspeção Geral de Finanças, entre outras atribuições, compete-lhe proceder a ações sistemáticas de auditoria financeira, de controlo e avaliação dos serviços e organismos, atividades e programas da administração financeira do Estado, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica<sup>8</sup>.

O Tribunal de Contas é a entidade com poder, independência e competência para o exercício de funções de controlo financeiro externo e independente, dispondo para tal de poderes de controlo financeiro, mas também de controlo jurisdicional (Ribeiro, 2006), nomeadamente através do apuramento de responsabilidades financeiras sobre quem geriu e utilizou dinheiros públicos indevidamente. Não estamos aqui perante uma mera independência técnica, mas sim perante um sentido independência mais amplo, em que o próprio Tribunal tem o poder de determinar o seu plano de ação, sem ingerência ou influencia de outros órgãos<sup>9</sup>, característica esta fundamental e que distingue o Tribunal de Contas de um qualquer outro órgão de controlo.

## 1.2 O Tribunal de Contas

Estabelece o art. 214.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas competindo-lhe, nomeadamente:

---

<sup>6</sup> Vide Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017, págs. 71-72.

<sup>7</sup> Art. 68.º, n.º 5 e 71.º da Lei de Enquadramento Orçamental, doravante designada LEO.

<sup>8</sup> Art. 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

<sup>9</sup> Vide José F. F. Tavares, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2014, pág. 9.

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social e a das regiões autónomas;
- b) Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras;
- c) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas.

É considerado o núcleo essencial do sistema de controlo financeiro externo<sup>10</sup>, figurando como o principal interveniente na fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciando a boa gestão financeira, sendo também responsável por efetivar as responsabilidades financeiras quando suspeite da prática de uma infração financeira – conforme dispõe o art. 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Assim, apesar da sua designação como Tribunal, os seus poderes não são meramente jurisdicionais, exercendo importantes funções de controlo financeiro, competindo-lhe também emitir pareceres, nomeadamente sobre a Conta Geral do Estado e das Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O Tribunal de Contas, enquanto órgão colegial, é composto pelo Presidente e por 18 juízes, dos quais 16 desempenham funções na sede e 2 nas secções regionais da Madeira e dos Açores<sup>11</sup>.

Para a prossecução das suas atribuições, encontra-se organizado em três secções especializadas, cada uma com competências próprias. A 1.ª secção exerce as competências de fiscalização prévia e de fiscalização concomitante de atos e contratos, podendo ainda em certos casos, aplicar multas e relevar a responsabilidade financeira<sup>12</sup>; a 2.ª secção exerce o controlo concomitante e sucessivo, podendo em certos casos, aplicar multas e revelar a responsabilidade financeira<sup>13</sup>; e, por fim, compete à 3.ª secção exercer a função jurisdicional, sendo competente para julgar processos relativos à efetivação de responsabilidades financeiras e aplicação de multas.

A realização de auditorias pelo Tribunal de Contas às entidades sujeitas ao seu controlo<sup>14</sup>, quer por sua iniciativa ou mediante solicitação da Assembleia da República

---

<sup>10</sup> Na esteira de Carlos Moreno, o controlo financeiro externo “consubstancia uma função autónoma do Estado moderno e democrático, não só pela total independência e autonomia que revela face à gestão financeira pública, mesmo ao mais alto nível (...)” - *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, Universidade Autónoma de Lisboa, 3.ª Edição, pág. 293.

<sup>11</sup> Art. 14.º, n.º 1, LOPTC

<sup>12</sup> Art. 65.º, n.º 9, LOPTC.

<sup>13</sup> Art. 65.º, n.º 9, LOPTC.

<sup>14</sup> Estão previstas no art. 2.º da LOPTC.

ou do Governo, constitui instrumento fundamental do exercício da sua atividade de controlo financeiro, sendo os resultados das auditorias realizadas depois vertidos em relatórios de auditoria.

Pelas suas atribuições e competências o Tribunal de Contas funciona como um barómetro da sociedade, pois ao controlar a generalidade das entidades públicas, quer aos níveis central, regional e local, bem como a totalidade das receitas e despesas públicas, constitui um observatório privilegiado da administração pública (Tavares, 2014)<sup>15</sup>.

Concluindo, são elementos caracterizadores do Tribunal de Contas<sup>16</sup>:

- a) Ser um órgão de soberania com natureza colegial;
- b) Constituir o nível mais elevado de controlo;
- c) O exercício de controlo externo sobre outros;
- d) Independência;
- e) O exercício de funções de fiscalização, auditoria e jurisdicional.

Dado o foco deste trabalho incidir no controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas sobre a despesa pública, iremos de seguida aprofundar as suas características enquanto órgão de controlo financeiro.

### **1.2.1 O Tribunal de Contas enquanto órgão de controlo financeiro**

Segundo Tavares (1998)<sup>17</sup>, toda a atividade de gestão exige para a sua eficácia um bom sistema de controlo. Como já vimos, este controlo pode ser interno, quando inserido na estrutura interna da entidade, ou externo, quando a ação de fiscalização é realizada por organismos situados externamente à entidade.

Esta atividade de controlo exercida pelo Tribunal de Contas e a que estão sujeitas as entidades referidas no art. 2.º da LOPTC, justifica-se pela necessidade de proteção e fiscalização a que os dinheiros públicos devem estar sujeitos.

Tradicionalmente, conforme refere Henriques Gaspar<sup>18</sup>, através do controlo financeiro visava-se confrontar a atividade controlada com certo número de critérios e objetivos, nomeadamente a regularidade e a legalidade. Com a regularidade pretende-se

---

<sup>15</sup> Vide José F. F. Tavares, obra citada, pág. 226.

<sup>16</sup> Vide José F. F. Tavares, *O Tribunal de Contas*, Almedina, Coimbra, 1998, pág. 31.

<sup>17</sup> Vide José F. F. Tavares, obra citada, pág. 22 e ss.

<sup>18</sup> Vide António Henriques Gaspar, em Responsabilização por atos de gestão pública, no âmbito do 3.º Seminário referente à relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, 19 janeiro de 2018.

que atividade financeira obedeça a “um conjunto de regras que a tornem racional, sã, regular e contabilisticamente correta ou aceitável”. Por sua vez, com a verificação da legalidade, visa-se apurar se os atos praticados obedecem ao previsto na lei e se foram praticados pelo órgão com competência.

No entanto, e com o evoluir dos tempos, este controlo passou também a incluir a apreciação da boa gestão financeira, nomeadamente através da verificação do cumprimento dos critérios de eficácia, eficiência e economia, não se reduzindo a um mero controlo da legalidade formal<sup>19</sup>. Com efeito, houve a necessidade de passar a averiguar as circunstâncias e motivos que fundamentam a realização da despesa<sup>20</sup>.

Nas palavras de Sousa Franco (1993)<sup>21</sup> o controlo financeiro deve ter por objetivos verificar: “a) *se a atividade financeira obedece aos princípios de legalidade e regularidade (incluindo regularidade contabilística) que a regem; b) se a atividade financeira realiza os seus objetivos e atinge os resultados esperados, segundo critérios técnicos, económicos ou de boa gestão (economia, eficiência, eficácia e equidade...)*”.

Para Tavares (1998)<sup>22</sup> a designada *auditoria integrada*, que consiste na complementaridade do controlo da legalidade e da regularidade financeira com o controlo da boa gestão financeira, permite a otimização máxima dos meios de auditoria, permitindo uma avaliação completa da entidade auditada. Esta auditoria integrada é assim o derradeiro objetivo para um controlo, pois uma avaliação puramente financeira não permitiria identificar, por exemplo, más opções ao nível dos princípios da economia, eficiência e eficácia.

O princípio da economia, eficiência e eficácia, como veremos adiante, consiste em assegurar a utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, assim como o alcance de resultados semelhantes com menor despesa, e ainda a alocação dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se visa alcançar<sup>23</sup>.

Acresce ainda que este controlo exercido pelo Tribunal de Contas, tem ainda a importante função de num estado democrático, informar os cidadãos e os restantes órgãos

---

<sup>19</sup> Cfr. José F. F. Tavares, 1998, pág. 52.

<sup>20</sup> Vide Domingos Pereira de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volume I, Quid Juris, 2017, pág. 299.

<sup>21</sup> Sousa Franco, O Controlo da Administração Pública em Portugal, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 19 e 20, 1993, Tomo I.

<sup>22</sup> Vide José F. F. Tavares, 1998, pág. 34.

<sup>23</sup> Art. 18.º, n.º 2, da LEO.



de soberania sobre a gestão dos recursos financeiros e patrimoniais públicos, tendo ainda uma função pedagógica através das observações e recomendações formuladas, que servem de guia orientador às demais entidades públicas<sup>24</sup>.

Uma importante consequência do controlo exercido prende-se com o apuramento de responsabilidades financeiras que, nos termos do art. 214.º da CRP, é exclusivamente da competência do Tribunal de Contas, não estando este dependente de qualquer outro órgão ou instância para apurar a sua existência<sup>25</sup>.

Para Costa (2017)<sup>26</sup>, o controlo financeiro externo contribui para a transparência do Estado, para a responsabilização de quem gere dinheiros públicos e para a melhoria da gestão financeira pública, sendo crucial nos Estados de Direito contemporâneos.

### **1.2.1.1 Princípio da legalidade e a regularidade financeira**

O controlo financeiro confronta a atividade controlada através de determinados critérios e objetivos definidos previamente, nomeadamente os critérios da regularidade e da legalidade.

Verificar a legalidade consiste em verificar se as entidades públicas observaram, na realização das operações financeiras relacionadas com o exercício da sua atividade, as leis e os regulamentos aplicáveis e se os correspondentes registos contabilísticos estão em conformidade com os mesmos<sup>27</sup>.

No entanto, não é suficiente a observância do critério da legalidade, é preciso também que as contas obedeçam a requisitos de regularidade, isto é, que os registos contabilísticos estejam em conformidade com as normas contabilísticas aplicáveis, e que a escrituração seja feita segundo os princípios da contabilidade pública ou os da contabilidade patrimonial<sup>28</sup>. A regularidade assenta em critérios básicos de qualquer prestação de contas, como o rigor, a clareza e a verdade<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. José F. F. Tavares, 1998, pág. 24.

<sup>25</sup> Neste preciso sentido pronunciou-se a P.G.R. emitindo o parecer n.º 14/2000 de 31 de maio de 2001, segundo o qual, “A *responsabilidade financeira, qualificada na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) como reintegratória e sancionatória, constitui a forma de responsabilidade específica dos «contáveis», isto é, dos agentes sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas directamente definidos na lei*”.

<sup>26</sup> Cfr. Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017, pág. 39.

<sup>27</sup> Veja-se o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, volume I, pág. 70.

<sup>28</sup> Idem nota de rodapé 29.

<sup>29</sup> António Henriques Gaspar, em Responsabilização por atos de gestão pública, no âmbito do 3.º Seminário referente à relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, 19 janeiro de 2018, pág. 2.

O controlo da regularidade e da legalidade tem como objetivo identificar a existência de erros e irregularidades praticadas na relevação dos registos contabilísticos, que distorçam de forma materialmente relevante as respetivas contas<sup>30</sup>.

Segundo Gaspar (2018)<sup>31</sup>, a legalidade é autónoma face à regularidade, mas, dependendo do tipo de avaliação que se faça, podem ser aplicados em conjunto ou separadamente, ou subordinar-se a regularidade à legalidade – segundo uma ótica jurídica – ou a legalidade subordinar-se à regularidade, em que a lei é tida como mera fonte da regularidade contabilística.

### **1.2.1.2 Princípio da boa gestão financeira**

Segundo Tavares (2014)<sup>32</sup>, do controlo da regularidade e da legalidade desenvolvido tradicionalmente pelo Tribunal de Contas, visava-se apreciar a conformidade da atividade financeira com as normas financeiras e contabilísticas, não sendo analisada a relação entre os objetivos fixados e os resultados obtidos.

Contudo, defende o autor que deve ser feita uma *avaliação* no sentido de haver um controlo mais exigente e completo, que incida sobre a pertinência e oportunidade dos objetivos, dos seus efeitos, a relação entre objetivos, meios e resultados de um programa, que se traduz na economia, eficiência e eficácia.

Estamos assim perante o princípio da economia, eficiência e eficácia, o qual deve ser observado pelos serviços e entidades do setor público previamente à assunção de compromissos ou realização de despesas, devendo estes avaliar se se trata da forma mais correta para satisfazer a necessidade.

Concretizando, segundo o art. 18.º da LEO, este princípio consiste na “a) *utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público (economia); b) Promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa (eficiência); c) Utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar (eficácia)*”.

---

<sup>30</sup> Idem nota de rodapé 29.

<sup>31</sup> António Henriques Gaspar, Responsabilização por atos de gestão pública, no âmbito do 3.º Seminário referente à relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, 19 janeiro de 2018, pág. 3.

<sup>32</sup> Vide José F. F. Tavares, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2014, pág. 190.

Segundo Azevedo (2018)<sup>33</sup>, este é um princípio com cada vez mais destaque no direito financeiro, particularmente na vertente de controlo das despesas públicas, tendo a ação do Tribunal de Contas influenciado e perpetuado as ideias de economia, eficiência e eficácia no domínio da contabilidade pública.

Este princípio está inserido na LOPTC, através do seu art. 1.º, quando prescreve que o Tribunal de Contas é competente para “(...) *apreciar a boa gestão financeira* (...)”.

### **1.2.2 Competências do Tribunal de Contas**

Quanto à sua natureza, a competência do Tribunal de Contas integra poderes jurisdicionais e poderes não jurisdicionais ou de controlo financeiro.

Encontram-se previsto na LOPTC, no art. 5.º, quais as competências materiais do Tribunal, que passamos a referir:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, da segurança social, e sobre a conta da Assembleia da República;
- b) Dar parecer sobre as contas das regiões autónomas, e sobre as contas das respetivas Assembleias Legislativas;
- c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos;
- d) Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitas à sua prestação;
- e) Julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos;
- f) Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno;
- g) Realizar por iniciativa própria, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, auditorias;
- h) Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União.

---

<sup>33</sup> Cf. Maria Eduarda Azevedo, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Quid Juris, 2018, pág. 186 e 187.

No exercício da ação fiscalizadora do Tribunal de Contas, dependendo do momento do exercício de controlo da atividade financeira a ação denomina-se como fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva.

A fiscalização prévia tem por finalidade verificar se os atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras estão conformes com as leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

A fiscalização concomitante incide sobre a atividade financeira desenvolvida antes de concluída a respetiva gerência, em especial sobre despesas resultantes de atos e contratos que não estejam sujeitos a fiscalização prévia.

A fiscalização sucessiva realiza-se através de auditorias e avalia os sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas ao controlo do Tribunal, incluindo a fiscalização da aplicação de fundos da União Europeia.

Dado o objeto de estudo deste trabalho, é fundamental abordar e aprofundar a ação de fiscalização prévia desempenhada pelo Tribunal de Contas, pelo que este será o âmbito do capítulo que se segue.

## CAPÍTULO II - FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

### 2.1 Enquadramento prévio

Conforme já referimos, através da fiscalização prévia pretende-se verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa estão conforme as leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. Quando estejamos perante um aumento da dívida pública, visa-se ainda verificar a observância dos limites e sublimites de endividamento e respetivas finalidades (cfr. art. 44.º da LOPTC).

Estamos perante um controlo que recai sobre atos praticados ou contratos já celebrados. No caso de um contrato, a remessa para o Tribunal de Contas é efetuada após o procedimento de contratação já ter sido concluído, isto é, já foi autorizada a despesa pelo órgão competente, já existe cabimento, compromisso e já foi assinado o contrato entre as partes contratantes, tendo deste modo decorrido todo o procedimento concursal.

Apesar da sua denominação de fiscalização prévia, esta não se refere a um controlo exercido previamente à prática do ato ou contrato, mas sim, posteriormente à sua prática e previamente à produção dos seus efeitos financeiros.

A sujeição de um ato ou contrato à fiscalização prévia tem como finalidade a concessão do *visto*, o qual significa geralmente que o ato está conforme as leis em vigor e que os encargos assumidos têm cabimento na respetiva verba orçamental. Procura-se desta forma assegurar, numa perspetiva *ex ante*, a sua regularidade, visando evitar o desperdício ou a má utilização de dinheiros públicos<sup>34</sup>.

Sucedem que, como veremos adiante, estão legalmente previstas certas situações que constituem fundamento para a recusa do visto, tendo esta recusa consequências e efeitos distintos, dependendo não só do fundamento que lhe deu origem, como ainda do valor do ato ou contrato em causa.

### 2.2 Breve referência à evolução do regime

A primeira referência em Portugal à fiscalização prévia surgiu em 1881 quando, no seguimento da Lei de 25/06/1881 que aprovou o Plano de Reforma da Contabilidade

---

<sup>34</sup> Vide Joaquim Freitas Rochas, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, pág. 241.

Pública, foi atribuída ao Tribunal de Contas esta competência através do Decreto-Lei de 31-08-1881 que aprovou o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, e segundo o qual, no art. 96º:

*“As ordens de pagamento de despesas variáveis estão sujeitas a visto prévio do tribunal de contas.”*

O mencionado Decreto-Lei, previa ainda a possibilidade de, em caso de recusa de visto das ordens de pagamento pelo Tribunal de Contas, esta poderia ser ultrapassada, mantendo-se a ordem de pagamento mediante deliberação do Conselho de Ministros<sup>35</sup>.

Com o Decreto de 26-07-1886, que reorganizou o Tribunal de Contas e Serviços, a fiscalização prévia passou a incidir também sobre certos atos e contratos (cfr. art. 3.º), deixando de incidir apenas sobre as ordens de pagamento.

Mais tarde, em 1907, extinguiu-se a fiscalização prévia sobre as ordens de pagamento passando a incidir apenas sobre atos e contratos.

Refira-se ainda que a faculdade referida supra de se manter um ato objeto de recusa de visto mediante deliberação do Conselho de Ministros foi durante o período de 1911 a 1930 atribuída aos Ministros, mediante declaração publicada no Diário do Governo<sup>36</sup>.

Atualmente a fiscalização prévia incide apenas sobre certos atos e contratos, no entanto, para além da hipótese de concessão ou recusa de visto, a Lei n.º 86/89 de 8 de setembro<sup>37</sup>, passou também a prever a declaração de conformidade, a qual se manteve na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>38</sup>, atualmente em vigor.

No entendimento de Tavares (1998) a evolução do regime da fiscalização prévia representa uma opção sobre o *principal* pelo facto das ordens de pagamento, enquanto atos de execução, passarem a estarem sujeitos à fiscalização concomitante e sucessiva. Com efeito, houve uma evolução no sentido de se passar a verificar a conformidade legal dos atos e contratos geradores de despesa, deixando de ser uma análise essencialmente do posto de vista da legalidade financeira<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Informação consultada em

[http://seminarios.tcontas.pt/seminario1/apresentacoes/seminario1\\_\\_20171002\\_\\_ernesto\\_cunha.pdf](http://seminarios.tcontas.pt/seminario1/apresentacoes/seminario1__20171002__ernesto_cunha.pdf).

<sup>36</sup> Para informação mais detalhada sobre a evolução do regime da fiscalização prévia, vide a obra de Vide José F. F. Tavares, *O Tribunal de Contas*, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 73-84.

<sup>37</sup> Art. 12.º, n.º 2 e art. 15.º, n.º 2 da LOPTC.

<sup>38</sup> Art. 45.º, n.º 1 e art. 46.º, n.º 5 da LOPTC.

<sup>39</sup> Que consistiria por exemplo na verificação da existência de autorização para a assunção da despesa ou da existência de cabimento prévio.

### 2.3 Âmbito subjetivo de incidência

Feita esta introdução ao tema, iremos de seguida referir quais as entidades cujos atos e contratos estão sujeitos à fiscalização prévia. Para tal é necessário conciliar diversas disposições constantes da LOPTC.

Começemos por ver o art. 5.º, n.º 1, da LOPTC, no qual se determina que compete ao Tribunal de Contas “*fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2, art. 2.º, bem como para as entidades de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da administração pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou.*”

De acordo com o art. 2.º 1, estão sujeitos ao controlo financeiro o Estado e seus serviços, as regiões autónomas e seus serviços, autarquias locais, suas associações, federações e seus serviços, bem como áreas metropolitanas, os institutos públicos e as instituições da segurança social. Segundo o art. 2.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), estão sujeitas as associações públicas, as empresas públicas e as empresas municipais, intermunicipais

O art. 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, sofreu alterações por força da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, tendo sido introduzida a segunda parte<sup>40</sup>. Esta alteração legislativa foi motivada pelo facto de aquelas entidades “até à data não estarem sobre a jurisdição do Tribunal, (sendo) frequentemente utilizadas e instrumentalizadas como mecanismo de fuga a estes poderes”<sup>41</sup>.

Para Pinto Almeida (2008)<sup>42</sup> esta alteração reflete os objetivos da jurisdição financeira através da perseguição do dinheiro e valores públicos onde quer que eles se encontrem.

---

<sup>40</sup> Vide João Figueiredo, Contributos para a determinação do âmbito da Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 51, Janeiro/Junho 2009, pág. 74 e 75.

<sup>41</sup> Excerto retirado na Proposta de Lei n.º 73/X, aprovada em 26 de julho de 2006.

<sup>42</sup> José Luís Pinto de Almeida, “Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 2008, Ano 1, N.º 3, Outono, pág. 189.

Refira-se que a iniciativa de remeter o processo ao Tribunal para fiscalização prévia recai sobre as entidades públicas, não tendo o Tribunal esse ónus<sup>43</sup>.

Conforme é referido por Coelho Jorge (2009)<sup>44</sup>, no nosso ordenamento não se permite que as entidades públicas submetam ou não os atos e contratos ao visto tendo por base critérios de conveniência e oportunidade, designadamente em todos os casos em que pretendam ver declarada a legalidade financeira da despesa, a fim de prevenirem eventuais responsabilidades.

É da competência do dirigente máximo do serviço ou do presidente do órgão executivo ou de administração, salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, o envio dos processos para fiscalização prévia, assim como a resposta a pedidos de elementos ou esclarecimentos solicitados pelo Tribunal<sup>45</sup>.

A execução de atos ou contratos não submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente obrigados, assim como a produção de efeitos financeiros quando os mesmos não são permitidos pela lei, consubstancia a prática de uma infração que poderá levar ao apuramento de responsabilidade financeira sancionaria<sup>46</sup>. Nestes casos o infrator poderá ser condenado ao pagamento de uma multa.

Neste âmbito, e em geral em todo o processo de fiscalização prévia, o particular cocontratante não é sujeito na relação jurídica, não tendo qualquer responsabilidade na iniciativa do procedimento.

## **2.4 Âmbito objetivo de incidência**

Após nos termos debruçado sobre as entidades sujeitas ao controlo prévio do Tribunal de Contas, iremos agora incidir sobre quais os atos e contratos praticados por essas entidades que devem ser remetidos para visto pois, como é compreensível, nem todos os atos e contratos celebrados são remetidos para efeito de controlo prévio.

De acordo com o art. 46.º da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas:

---

<sup>43</sup> Ao contrário do que sucede no âmbito das fiscalizações concomitantes e sucessivas, em que o Tribunal é que tem a iniciativa e propõe quais os serviços ou organismos que serão objeto de fiscalização concomitante (art. 38.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC) ou sucessiva (art. 40.º LOPTC).

<sup>44</sup> Guida Coelho Jorge, “*Inconstitucionalidade e necessidade de harmonização legislativa do atual regime de fiscalização prévia de actos e contratos pelo Tribunal de Contas*”, Revista o Direito, ano 141.º IV, fevereiro 2010, pág. 853 e ss.

<sup>45</sup> Art. 81.º, n.º 4, da LOPTC.

<sup>46</sup> Art. 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC.



- a) Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira;
- b) Contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do art. 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei;
- c) Minutas dos contratos de valor igual ou superior ao previsto no art. 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração;
- d) Atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras;
- e) Atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao previsto no art. 48.º.

Por sua vez, dispõe também na LOPTC<sup>47</sup>, situações em que atos ou contratos que pela sua natureza não estão sujeitos à fiscalização prévia, independentemente do seu valor, nomeadamente, os contratos que precederam a minutas previamente visadas, contratos de arrendamento, fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza e segurança, atos ou contratos de empreitadas já visadas referentes à execução de trabalhos a mais ou suprimento de erros ou omissões, contratos que visam estabelecer condições de créditos do Estado e determinados contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto serviços de saúde, carácter social, educação ou certificação profissional.

Conforme resulta do exposto, o valor a partir do qual os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços ou outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa, ou para as minutas dos contratos cujos encargos ou parte deles tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração tenham de ser remetidos para fiscalização prévia está atualmente fixado nos 350 000,00€<sup>48,49</sup>. Este montante é fixado anualmente na Lei do Orçamento de Estado (LOE), sendo que desde 2009 se mantém inalterado<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 47, n.º 1, da LOPTC

<sup>48</sup> Art. 48.º, n.º 1 da LOPTC e art. 318.º, n.º 1, da Lei 2/2020, 31 de março (Lei do Orçamento de Estado de 2020).

<sup>49</sup> À data da elaboração do trabalho o valor a partir do qual os atos e contratos têm de ser remetidos para fiscalização prévia foi alterado, vide nota de rodapé seguinte.

<sup>50</sup> À data da elaboração do trabalho foi alterada a redação do art. 48.º, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (que procedeu à alteração da LOE para 2020 e à alteração de diversos diplomas), que deixou de

Fazendo uma breve referencia à evolução do montante a partir do qual os contratos têm de ser remetidos para efeitos de fiscalização prévia, desde o ano de 2000<sup>51</sup> até ao ano de 2009, o valor aumentou quase para o dobro. Isto verificou-se, pois, o valor encontrava-se associado ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o que implicava que a atualização do índice<sup>52</sup> correspondesse também a atualização do valor dos contratos sujeitos a fiscalização prévia.

Ora, desde 2009 que o valor deixou de estar indexado ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, e passou a ser fixado unicamente na LOE. Este facto aliado a uma opção legislativa, implicou que o mesmo não seja atualizado há mais de 10 anos, deixando deste modo de acompanhar, por exemplo, o valor da inflação.

Consequentemente o número de processos remetido para fiscalização prévia tem vindo a aumentar consideravelmente ao longo dos anos, como podemos constatar na seguinte tabela:

**Tabela 1 – Número de processos**

Ano	Total remetido	Visto tácito
2010	2139	59
2011	2186	60
2012	2129	41
2013	2188	52
2014	2798	70
2015	3045	56
2016	3325	63
2017	4304	29
2018	4100	1089
2019	4554	1814

*Fonte 1 : Dados recolhidos nos Relatórios de atividade anuais do Tribunal de Contas.*

Conforme resulta da análise da tabela, desde 2010 até 2019, não só o número de processos remetidos para fiscalização prévia mais que duplicou, como o número de processos sem pronuncia do Tribunal, e que por isso formaram visto tácito, aumentou abruptamente em 2018 e 2019, quando comparado com os anos anteriores. Neste último caso, apesar do elevado número de processos que formaram visto tácito, a sua

---

remeter para as leis do orçamento o valor abaixo do qual os atos e contratos estão dispensados de visto, passando a prever que estão dispensados de fiscalização prévia os contratos de valor inferior a 750 000,00€.

<sup>51</sup> Segundo a Lei 3-B/2000, art. 99.º, e a Portaria 238/2000 de 29/04, em 2000 o valor era de 35 380 098\$, que equivale, atualmente, a aproximadamente 176 476,95€.

<sup>52</sup> O valor do índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública era fixado por Portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças, de acordo com o Decreto Lei n.º 353-A/89, art. 4.º, n.º 2.

expressividade no montante total controlado é diminuta, tendo em 2018 representado 5%, e, em 2019, aumentado para 9,1%, como se observa na seguinte tabela:

**Tabela 2 - Valor dos processos (milhões de euros)**

Ano	Com decisão de recusa ou concessão	Visto tácito
2015	3 864 366	118 639
2016	4 598 416	149 549
2017	4 621 721	51 699
2018	5 355 744	254 998
2019	6 035 112	549 146

*Fonte 2 -Dados recolhidos nos Relatórios de Atividades anuais do Tribunal de Contas.*

Recentemente, o atual<sup>53</sup> Presidente do Tribunal de Contas, Vítor Caldeira, numa entrevista ao *Expresso* defendia a dispensa do visto prévia do Tribunal de Contas para procedimentos cujo valor dos contratos seja inferior a 750 mil euros, considerando ser o valor mais ajustado à realidade e que permitiria ao Tribunal focar-se no que são os grandes investimentos e mais complexos. Afirmou ainda que se fosse considerada apenas a inflação nos últimos 20 anos, a atualização seria para um valor próximo dos 500 mil euros<sup>54</sup>.

## 2.5 Efeitos do controlo prévio

É da competência das entidades sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que já referimos, de remeter ao Tribunal todos os atos e contratos para sua fiscalização. O modo e forma de remessa do processo está regulado em disposições próprias<sup>55</sup>.

Os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia podem, regra geral, produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto no que se refere a pagamentos. Todavia, caso o visto seja recusado, podem ser pagos os trabalhos realizados ou bens e serviços adquiridos após a celebração do contrato até à data da

---

<sup>53</sup> À data do presente trabalho era Vítor Caldeira o presidente do Tribunal de Contas, tendo sido substituído por José Tavares, por nomeação de 7 de outubro de 2020.

<sup>54</sup> Veja-se a entrevista ao jornal *Expresso*, publicada em 5 de junho de 2020.

<sup>55</sup> Vide a Resolução n.º 14/2011, de 11 de julho, no que concerne às instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia a remeter ao Tribunal e Resolução n.º 1/2020 - 1.ª Secção, que se refere à utilização de meios eletrónicos nos processos de fiscalização prévia.

notificação da recusa do visto, desde que o valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para aquele período<sup>56</sup>.

Defende Andrade da Silva (2019)<sup>57</sup>, que esta possibilidade prevista no art. 45.º, n.º 3, da LOPTC, tem como “*justificação a necessidade de salvaguardar os princípios da boa fé e da tutela da confiança e mesmo da prossecução do interesse público, permitindo que os trabalhos entretanto realizados possam ser pagos (...)*”.

Para Pinto Almeida (2008), com este regime de permissividade o objetivo de prevenir e evitar contratos ilegais ficou seriamente afetado. No entanto, prevenindo uma situação que esvazie o efeito útil da fiscalização prévia, quando estejamos perante procedimentos cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da celebração dos contratos, existe a obrigatoriedade de submeter a fiscalização prévia as minutas dos contratos<sup>58</sup>.

Nas situações em que os atos ou contratos possam produzir efeitos antes da emissão do visto, a Lei impôs que o processo seja remetido ao Tribunal de Contas no prazo máximo de 20 dias a contar da data de início da produção de efeitos<sup>59</sup>. Para Pinto Almeida (2008)<sup>60</sup>, estamos perante um contraponto à permissividade que se verifica na produção de efeitos antes do visto.

Refira-se ainda que existem situações em que os atos e contratos não podem produzir quaisquer efeitos antes da emissão do visto ou da declaração de conformidade, quando o seu valor seja superior a 950 000,00€. Nestes casos, a produção de quaisquer efeitos ficará suspensa até à data de notificação da decisão aos serviços ou organismos interessados<sup>61</sup>.

O início ou a execução do contrato em desrespeito pelo art. 45.º, n.º1, da LOPTC ou a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronuncia do Tribunal de Conta, consubstancia a prática de uma infração financeira, nos termos do art. 65.º, n.º 1, alínea

---

<sup>56</sup> Art. 45.º, n.º 3, da LOPTC.

<sup>57</sup> Jorge Andrade da Silva, *Código dos Contratos Públicos*, anotado e comentado, 8.ª Edição, 2019, pág. 603.

<sup>58</sup> Art. 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.

<sup>59</sup> Este prazo poderá ser prorrogado até 45 dias, quando seja solicitado por parte da entidade interessada ao Presidente do Tribunal de Contas – art. 81.º, n.º 3 e 4, da LOPTC.

<sup>60</sup> José Luís Pinto de Almeida, “Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 2008, Ano 1, N.º 3, Outono, pág. 190.

<sup>61</sup> Deparamo-nos aqui com uma exceção na produção de efeitos dos atos e contratos de valor superior a 950 000,00€, quando estamos perante procedimentos de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos que não poderiam ter sido previstos pela entidade adjudicante cfr. art. 45.º, n.º 5, LOPTC.

h), da LOPTC, segundo o qual: “*O Tribunal de Contas pode aplicar multas (...) pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do art. 45.<sup>o</sup>*”.

Após a remessa do processo, será sujeito a uma verificação preliminar pela Direção-Geral, que é realizada no prazo de 15<sup>62</sup> dias a contar da data de registo da entrada. Caso surjam dúvidas em processos que produzam efeitos antes do visto, os processos são devolvidos às entidades e devem ser novamente remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias<sup>63</sup>.

## **2.6 O visto**

Concluída a fase de instrução do processo e de apreciação do pedido, estão criadas as condições para que o Tribunal de Contas emita uma decisão que permita, ou que vede, a execução do contrato ou do ato. Essa apreciação é materializada através da declaração de conformidade ou emissão do visto. Todavia, nas situações em que se verifique a existência de desconformidades no procedimento de formação do contrato ou ato em apreciação, pode o visto ser recusado.

Veremos de seguida com maior pormenor a natureza e regime do visto prévio e quais os fundamentos para a sua recusa.

### **2.6.1 Conceito**

Citando Tavares (1998)<sup>64</sup> “*o visto do Tribunal de Contas é um acto jurídico unilateral no exercício de poderes de autoridade (ou da função) de controlo prévio de validade de actos e contratos de administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica.*”.

---

<sup>62</sup> A contagem do prazo é contínuo, suspendendo-se no entanto durante as férias judiciais, nos termos do art. 138.º do Código de Processo Civil, aplicável por força do disposto no art. 80.º da LOPTC.

<sup>63</sup> De acordo com o art. 4.º, n.º 1, da Resolução n.º 14/2011 do Tribunal de Contas, a contagem do prazo faz-se em dias úteis.

<sup>64</sup> Obra citada, pág. 120.

Acrescenta ainda o citado autor que, considerando a sua finalidade, o visto tem um caráter preventivo (não repressivo) sendo um meio de tutela preventiva da utilização dos dinheiros públicos.

### 2.6.2 Natureza

A questão relativa à natureza do visto emitido pelo Tribunal de Contas não é consensual na doutrina nacional, com alguns autores a defenderem que o visto se insere na atividade administrativa do Tribunal de Contas, e outros a entenderem que se insere no âmbito jurisdicional.

Deste modo iremos referir de seguida quais os principais entendimentos, bem como as diferentes posições defendidas na doutrina.

Começamos desde logo por referir a posição perfilada pelo próprio Tribunal de Contas, quando entende que é “(...) *materialmente jurisdicional um ato em que um Tribunal decide uma questão jurídica pela via da declaração do direito que é e segundo uma perspectiva estrita e exclusivamente jurídica, sendo tal decisão vinculativa para os seus destinatários*”<sup>65</sup>.

Idêntica orientação perfilha Tavares (1998)<sup>66</sup>, quando afirma que sendo o visto um ato praticado por um tribunal, e consistindo num juízo sobre a conformidade dos atos e contratos sobre os quais incide, não há dúvidas que deve ser-lhe reconhecida uma natureza jurisdicional.

No mesmo sentido Oliveira Martins *et al.* (2007)<sup>67</sup>, entendem que na apreciação da natureza do visto devem ser considerados critérios relativos à natureza do órgão que o produz e do conteúdo da decisão em que o mesmo se traduz. Consideram assim que sendo o Tribunal de Contas um verdadeiro tribunal especializado em matéria financeira e consistindo a decisão a proferir na apreciação da legalidade de um ato administrativo, defendem os autores pela natureza jurisdicional do visto.

Ainda neste sentido refere Costa (2017)<sup>68</sup>, que “*é materialmente jurisdicional um ato em que um Tribunal declara o direito que é, decidindo assim, em concreto ou em*

---

<sup>65</sup> Cfr. Acórdão n.º 06/2015 do TC, de 24 de fevereiro, 1.ª Secção/PL.

<sup>66</sup> Vide José F. F. Tavares, *O Tribunal de Contas*, Almedina, Coimbra, 1998, pág. 175.

<sup>67</sup> Vide Guilherme d’Oliveira Martins, Guilherme Valdemar d’Oliveira Martins e Maria d’Oliveira Martins, *A Lei de Enquadramento Orçamental*, anotada e comentada, Edições Almedina, 2007, pág. 275.

<sup>68</sup> Cfr. Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017, pág. 313.

*abstrato, questões jurídicas, exclusivamente mediante critérios de legalidade e de constitucionalidade, sendo essa decisão vinculativa para os seus destinatários”.*

Em sentido oposto, é entendimento de Caetano (1991)<sup>69</sup>, quando afirma que o Tribunal de Contas quando emite ou recusa o visto não julga a legalidade do ato, sendo apenas considerado como fundamento da concessão ou recusa do visto. Defende ainda o autor que a recusa do visto nem sempre tem como fundamento uma ilegalidade material, podendo o ato apenas sofrer de irregularidade financeira, entendendo assim pela qualificação do visto enquanto ato materialmente administrativo.

No mesmo sentido, Rocha (2019)<sup>70</sup>, segundo o qual o facto de não estar em causa uma situação de litígio, de oposição direta de pretensões, é suficiente para afastar a natureza jurisdicional do ato de concessão ou recusa de visto, considerando que seria, eventualmente, um ato materialmente administrativo.

### **2.6.3 Regime**

Após o envio do processo com todos os elementos instrutórios para apreciação pelo Tribunal, o mesmo dispõe de 30 dias para apreciar o pedido. Nos 15 dias iniciais é feita pela Direção-Geral a verificação preliminar do processo, podendo ser solicitados à entidade que pediu o visto elementos adicionais<sup>71</sup>. Nestes casos, deve a entidade dar resposta ao pedido de elementos no prazo de 20 dias<sup>72</sup>.

Quando da análise do processo não resultem dúvidas sobre a legalidade do ato ou do contrato, é emitida pela Direção-Geral a declaração de conformidade, a qual é posteriormente homologada pelos juízes de turno<sup>73</sup>.

No entanto, pode suceder que da análise do processo surjam dúvidas quanto à legalidade dos atos ou contratos sujeitos à apreciação. Nestes casos, o processo é apresentado à primeira sessão diária de visto acompanhado de um relatório no qual, entre outros elementos<sup>74</sup>, devem constar os factos concretos e preceitos legais que constituem

---

<sup>69</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição, Tomo I, Coimbra, 1991, pág. 528.

<sup>70</sup> Joaquim Freitas Rocha, *Direito da Despesa Pública*, Edições Almedina, 2019, pág. 251.

<sup>71</sup> Art. 82.º, n.º 1, da LOPTC

<sup>72</sup> Art. 82.º, n.º 2, da LOPTC

<sup>73</sup> Art. 83.º, n.ºs 1 e 3 da LOPTC

<sup>74</sup> Referidos no art. 84.º, n.º 1, da LOPTC

dúvida ou obstáculo à concessão do visto<sup>75</sup>. Na sessão diária de visto os juízes, estando em acordo, podem conceder ou reconhecer a isenção ou dispensa de visto<sup>76</sup>, no entanto, caso não estejam de acordo, ou haja fundamento para a recusa de visto o processo será alvo de deliberação do plenário da 1.ª Secção.

Quando não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30<sup>77</sup> dias após a data de registo de entrada<sup>78</sup> do processo, os atos ou contratos remetidos consideram-se visados ou declarados conformes, significando isto que a entidade pode dar início à execução dos atos ou contratos<sup>79</sup>, situação esta em que estamos perante o visto tácito.

O visto tácito é entendido como uma não pronuncia por parte do Tribunal de Contas, que não intervém expressamente no processo. Esta possibilidade prevista na lei visa evitar demoras no desenvolvimento da atividade da administração provocadas pelo atraso que a pronuncia do Tribunal poderia causar<sup>80</sup>.

Resumindo, como já tivemos oportunidade de ver, após a submissão do processo para efeitos de fiscalização prévia, o processo pode ter diversos resultados:

- a) Declaração de conformidade;
- b) Concessão de visto sem recomendações;
- c) Concessão de visto com recomendações;
- d) Recusa do visto;
- e) Ausência de pronuncia – Visto tácito.

Para além da pronúncia para efeitos de concessão ou recusa de visto, podem ainda ser detetados no decorrer da apreciação do processo em sede de fiscalização prévia, factos suscetíveis de consubstanciarem a prática de infrações financeiras. Com efeito, através da fiscalização prévia podem ser identificadas situações em que se verifiquem

---

<sup>75</sup> Veja-se, por exemplo, as situações em o processo em apreciação tenha sido remetido após os prazos estipulados para o seu envio, quer do art. 81.º quer do art. 82.º, n.º 2, ambos da LOPTC, o ato ou contrato já não poderia ser objeto de declaração de conformidade, pois o art. 83.º, n.º 2, da LOPTC, a isso obsta.

<sup>76</sup> Arts. 77.º, n.º 3, e 84.º, n.º 2, da LOPTC

<sup>77</sup> O prazo conta-se nos termos do art. 85.º, n.º 3, da LOPTC, isto é, estamos perante um prazo que corre durante as férias judiciais, mas que não inclui os sábados, domingos ou dias de feriados. Suspende-se ainda, quando sejam pedidos pelo Tribunal elementos adicionais ou sejam ordenadas ou diligências instrutórias adicionais. Nesses casos, retoma-se a contagem do prazo na data em que tenha dado entrada no Tribunal o officio em resposta ao solicitado, ou tenham sido concluídas as diligências adicionais.

<sup>78</sup> Os registos de entrada do processo ou officios de resposta a pedidos do Tribunal são comunicados à entidade ou organismo como forma de controlar os prazos de formação de visto tácito (art. 85.º, n.º 4, da LOPTC)

<sup>79</sup> Art. 85.º n.º 1, da LOPTC.

<sup>80</sup> Neste sentido, José F. F. Tavares, 1998, obra citada, pág. 121.



desconformidades graves com as disposições legais aplicáveis, que impliquem o apuramento de responsabilidades financeiras.

Neste caso é avaliada, em sessão diária de visto ou em subsecção, a verificação e relevância das infrações financeiras detetada e, caso se justifique, é determinada a abertura de processo para apuramento de responsabilidade financeira, que será conduzido pelo juiz relator do processo de fiscalização prévia e a tramitar pelo departamento de controlo concomitante<sup>81</sup>. Existindo indícios de infrações é elaborado um relatório que serve de base ao processo de efetivação de responsabilidades, e no qual são vertidos os factos constitutivos de responsabilidade financeira, entre outras informações, sendo o processo posteriormente remetido ao Ministério Público<sup>82</sup>.

A título de exemplo, são situações detetadas em sede de fiscalização prévia suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória a não remessa do processo para fiscalização prévia quando a isso estão as entidades obrigadas, ou a produção de efeitos financeiros antes da pronúncia do Tribunal de Contas<sup>83</sup>, o não acatamento reiterado e injustificado de recomendações do Tribunal<sup>84</sup> ou a violação de normas legais relativas à contratação pública<sup>85</sup>.

#### **2.6.4 Fundamentos de recusa**

Começamos por referir desde logo que, como qualquer atuação por parte da Administração Pública deve observar o princípio da legalidade, que implica que o visto só possa ser recusado se se verificar algum dos fundamentos taxativamente previstos na lei. Ora, prevê o art. 44.º, n.º 3, da LOPTC que são fundamento para recusa do visto a desconformidade dos atos e contratos que impliquem:

- i) Nulidade;
- ii) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou em violação direta de normas financeiras;

---

<sup>81</sup> Art. 129.º, n.º 1 e 2, do Regulamento do Tribunal de Contas (Regulamento n.º 112/2018 de 15 de fevereiro)

<sup>82</sup> Art. 57.º, n.º 1, da LOPTC.

<sup>83</sup> Art. 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC.

<sup>84</sup> Art. 65.º, n.º 1, alínea j), da LOPTC.

<sup>85</sup> Art. 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC. Considera-se, por exemplo, estar perante a violação de normas relativas à contratação pública, o fracionamento da despesa tendo em vista a adoção de procedimento pré-contratual que restrinja a concorrência ou a atribuição de efeitos retroativos quando o CCP não o permita. Vejam-se os factos identificados o Relatório n.º 5/2019, elaborado pela 1.ª secção no âmbito de uma ação de apuramento de responsabilidade financeira.

iii) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

São, por exemplo, fundamento para recusa de visto nos termos do art. 43, n.º 3, alínea a) da LOPTC, a ausência no cumprimento das formalidades essenciais na formação dos contratos<sup>86</sup>, devido à preterição total do procedimento legalmente exigido, conforme previsto no art. 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA; o convite para apresentação de propostas a entidades que a lei não admite; a consagração de efeitos retroativos aos contratos em situações em que a lei não o permite, nos termos do art. 287.º, n.º 2, do CCP; a não exclusão de propostas apresentadas por diferentes concorrentes mas assinadas pelo mesmo representante, o que é suscetível de falsear a concorrência

Por sua vez, são suscetíveis de fundamento para recusa de visto nos termos do art. 43.º, n.º 3, alínea c) da LOPTC, entre outros, a adjudicação da proposta classificada em lugar subsequente após declaração de caducidade da adjudicação inicial sem que se verificassem os fundamentos dessa caducidade; as exclusões ilegais de concorrentes na fase de análise da proposta; a consagração de modelo de avaliação do preço que viola o critério de adjudicação escolhido, preço mais baixo, e que impede a adjudicação à proposta que apresenta o preço mais baixo.

Conforme resulta da LOPTC, nem todas as ilegalidades são suscetíveis de recusa do visto, mas apenas as que alterem ou possam alterar o resultado financeiro, e ainda, nestas situações pode o Tribunal, mediante decisão fundamentada, conceder o visto fazendo recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro o cometimento de ilegalidades já detetadas<sup>87</sup>.

A concessão do visto com recomendações “(...) pressupõe a constatação fundamentada de que tais atos, contratos e demais instrumentos estão eivados de uma ou mais ilegalidades, que alteram ou podem alterar o seu resultado financeiro, a que se segue uma recomendação, tão precisa e clara quanto possível, aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tal ou tais ilegalidades – cf. n.º 2 e alínea c) do art. 44.º da LOPTC.”<sup>88</sup>

Para Tavares (2014), estas recomendações do Tribunal de Contas, visam “garantir, assegurar e contribuir para o melhor exercício possível da atividade administrativa e financeira pública”.

---

<sup>86</sup> Vide acórdão do Tribunal de Contas, n.º 26/2018, da 1.ª Secção Plenário

<sup>87</sup> Art. 44.º, n.º 5, LOPTC

<sup>88</sup> Cfr. Sentença n.º 6/2016-3.ª Secção (Processo n.º 13/JRF/2015).

A emissão de recomendações tem assim caráter corretivo e pedagógico, contribuindo para uma melhoria dos procedimentos a adotar no futuro<sup>89</sup>. O não acatamento em processos futuros de recomendações já formuladas pelo Tribunal de Contas já dirigidas aos serviços e entidades, é suscetível de gerar responsabilidade financeira, contribuindo ainda enquanto fator agravante na avaliação do grau de culpa do agente da ação<sup>90</sup>.

Quer isto implicar que as recomendações, apesar de não serem vinculativas, o seu não acatamento reiterado e injustificado pode consubstanciar a prática de uma infração financeira<sup>91</sup>.

Note-se ainda a importância que as recomendações assumem quando estejamos perante a relevação de responsabilidade financeira. De facto, dispõe a LOPTC que o Tribunal de Contas pode afastar a responsabilidade financeira do agente quando não tiver havido previamente uma recomendação do Tribunal ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado<sup>92</sup>.

Conforme refere Martins, 2006<sup>93</sup>, devem os gestores públicos considerar as recomendações como um valioso instrumento ao seu dispor para a promoção de uma cultura de gestão mais responsável, eficaz, eficiente e económica.

Resulta assim do exposto que, em sede de fiscalização prévia o Tribunal pode, em alternativa, e em certas situações, substituir a recusa de visto pela emissão de visto, todavia com recomendações. Essas recomendações podem indicar a prática de atos que visem suprir as regularidades do ato ou contrato em apreço ou, de evitar no futuro, a verificação das mesmas irregularidades<sup>94</sup>.

Conforme já referimos compete à 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, decidir sobre a recusa do visto, sendo tomada por três juízes conselheiros, bem como, quando não haja acordo dos juízes de turno, decidir sobre a concessão, isenção ou dispensa de visto<sup>95</sup>.

---

<sup>89</sup> Neste sentido Guilherme de Oliveira Martins, *O Tribunal de Contas e a atividade contratual pública*, Revista de Contratos Públicos, n.º 1, Janeiro-Abril 2011, págs. 15 e ss.

<sup>90</sup> Vide os art.s 62.º, n.º 3, alínea c), 64.º, n.º 2 e 64.º, n.º 1, alínea j, da LOPTC.

<sup>91</sup> Art. 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC.

<sup>92</sup> Art. 65.º, n.º 9, alínea c), da LOPTC.

<sup>93</sup> Vide Guilherme de Oliveira Martins, *A reforma do Tribunal de Contas em 2006*, Revista do Tribunal de Contas n.º 46, julho a dezembro de 2006

<sup>94</sup> Vide Lídio de Magalhães, Controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, Julho-Dezembro de 2006, pág. 212

<sup>95</sup> Art. 77.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC.

As decisões finais de recusa, concessão ou isenção de visto podem ser impugnadas, por recurso, com efeito suspensivo, para o plenário da 1.<sup>a</sup> Secção, quer pelo Ministério Público, quer pelo autor do ato ou entidade que tiver celebrado o contrato que foi alvo de recusa de visto<sup>96</sup>. Quer isto significar que o particular co-contratante não tem legitimidade para interpor recurso para o plenário da 1.<sup>a</sup> Secção.

### **2.6.5 Consequências da recusa do visto**

Quando o Tribunal de Contas decide pela emissão do visto, podem as entidades prosseguir com a execução do ato ou contrato, estando este apto a produzir todos os efeitos nele previstos.

No entanto, quando se decide recusar o visto, esta recusa torna o ato ou contrato ineficaz, o que implica que o mesmo não pode produzir efeitos ou, nas situações em que este já tenha iniciado a produção dos efeitos, a entidade adjudicante fica impedida de dar continuidade à execução do contrato.

Como é facilmente constatável, são várias as problemáticas que surgem neste âmbito, desde logo porque a administração que desencadeou um procedimento para suprir necessidades (seja contratos de empreitada, prestação de serviços ou aquisição de bens), vê-se forçada a cessar a execução do contrato (quando este já tenha iniciado a produção de efeitos não financeiros), e provavelmente a dar início a novo procedimento, originando longos atrasos na sua atividade. Também a decisão de recusa do Tribunal de Contas assume particular importância sobre a atividade da entidade adjudicada, que vê a sua expectativa criada com o ato de adjudicação de, por exemplo, executar uma empreitada, sair frustrada, o que pode causar elevados impactos a nível económico ou financeiro<sup>97</sup>, podendo ainda dar origem a processos jurisdicionais junto dos tribunais administrativos, nos quais é peticionada a fixação de indemnizações pelos danos recorrentes da ineficácia do contrato.

Conforme é referido no Ac. do Tribunal de Contas n.º 27/2018, da 1.<sup>a</sup> Secção/Plenário, de 30/10/2018, a “*ineficácia do contrato derivada de recusa do visto e da força imperativa das normas do artigo 45.º da LOPTC integra o campo da reserva jurisdicional do TdC que sendo independente do poder jurisdicional dos tribunais*

---

<sup>96</sup> Art. 96.º, n.º 1, alíneas a) e b), da LOPTC.

<sup>97</sup> Neste sentido, Diogo Duarte Campos e Pedro Melo, Visto do Tribunal de Contas, *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 5, 2010, págs. 27 e ss.

*administrativos pode gerar factos materiais com reflexos nesta jurisdição, por exemplo quanto aos eventuais danos negativos do cocontratante gerados por eventual culpa in contrahendo da entidade pública de contrato ineficaz por força da recusa de visto decidida pelo TdC”.*

No entendimento de Costa (2017)<sup>98</sup>, estando o contrato sujeito a condição legal e sabendo o cocontratante privado que o contrato em causa está condicionado à emissão do visto pelo Tribunal de Contas, inexistente o direito à execução do contrato ou ao pagamento de indemnização, se a condição legal resolutive de recusa do visto se verificar.

Todavia, nestes casos, tem entendido o Supremo Tribunal Administrativo, que o adjudicatário lesado “*tem direito a ser indemnizado apenas pelos danos negativos (dano da confiança), isto é, pelos danos que não teria se não tivesse celebrado o contrato, não se incluindo na medida do dano ressarcível o lucro esperado com o cumprimento do contrato*”<sup>99</sup>.

No entanto, e não descurando os prejuízos que possam resultar para o cocontratante privado, questões mais complexas surgem nas situações em que, por força da recusa do visto, fica vedada às entidades a execução de determinado contrato. Ora, se quando estamos perante, por exemplo, a execução de um contrato de uma empreitada ou aquisição de serviços de consultoria esta recusa, apesar de causar constrangimentos, não coloca em imediato em causa a prossecução das finalidades da entidade, a questão torna-se preocupante quando a recusa do visto coloca em causa a aquisição de bens ou serviços essenciais e inadiáveis quer para a entidade adjudicante, quer para a população que deles beneficia e necessita.

---

<sup>98</sup> Vide Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017, pág. 323.

<sup>99</sup> Ac. 0322/11, do Supremo Tribunal Administrativo, de 18/10/2011.

## **CAPÍTULO III – REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS**

Como já referimos no capítulo anterior, são inúmeras as questões que se colocam no âmbito da sujeição de contratos à fiscalização prévia, por exemplo, quando estamos perante contratos que não podem produzir os seus efeitos até à decisão do Tribunal de Contas, que poderá causar sérios constrangimentos à atividade, ou mesmo quando os contratos já se encontravam em execução e a decisão de recusa de visto representa impactos jurídicos, económicos e financeiros elevados<sup>100</sup>.

Ora, consideremos agora que em causa está a aquisição de determinado medicamento, ou a prestação de serviço de imagiologia, em que a não execução do contrato coloca em causa o direito à saúde consagrado constitucionalmente. Estamos aqui perante despesas que são essenciais não só para a prossecução das finalidades das entidades, como ainda para o interesse público em geral.

### **3.1 A necessidade da realização da despesa**

Na esteira de Freitas da Rocha (2019)<sup>101</sup>, a despesa pública é realizada porque é jurídico-constitucionalmente devida, referindo que existem imposições constitucionais de despesa em diversas áreas que não se podem deixar de efetuar, como por exemplo na defesa, saúde, educação, entre outras.

Ainda segundo o citado autor, a despesa pública deve ser considerada como tendo uma dupla natureza, “por um lado, de um ponto de vista subjetivo, enquanto materialização de posições jurídicas subjetivas merecedoras de tutela e proteção jurídica; e, por outro lado, de um ponto de vista objetivo, enquanto densificação de determinados valores ou bens juridicamente relevantes e, por isso, protegidos”. Concretizando, significa isto que, no primeiro caso estão em causa as “despesas necessárias para efetivação, na esfera jurídica de cada um, do direito à existência condigna, à segurança, à participação cívica e democrática, ao trabalho, à saúde, à habitação (...). Já no segundo caso, a tónica centrar-se-á nos valores ou bens jurídicos constitucionalmente relevantes, a partir dos quais é possível individualizar interesses públicos a prosseguir pelas várias

---

<sup>100</sup> Vide Diogo Duarte Campos e Pedro Melo, *Visto do Tribunal de Contas, Alguns Problemas*, Revista de Direito Público e Regulação, 5, CEDIPRE, março 2010.

<sup>101</sup> Joaquim Freitas Rocha, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, págs. 27 e 28.

entidades e órgãos, reclamando a produção de bens públicos para a satisfação de determinadas necessidades de cariz coletivo.”.

Conforme refere Teixeira Ribeiro (1997)<sup>102</sup>, são os órgãos do Estado que exercem o poder político que decidem sobre a existência de necessidades coletivas e sobre a conveniência da sua satisfação. Ainda segundo o autor, pretendendo o Estado que sejam satisfeitas determinadas necessidades coletivas, é necessária a realização de despesa, o que significa que existe ainda a necessidade de obter receitas por forma a cobrir a realização da despesa.

Aquando da realização da despesa devem ser atendidos diversos princípios. Desde logo, o princípio da prossecução do interesse público, previsto no art. 266.º, n.º 1, da CRP, que determina que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Estabelecido o interesse público por lei, a Administração está obrigada ao seu cumprimento, o que exige que sejam adotadas em cada caso as melhores soluções possíveis do ponto de vista administrativo, entrando aqui já o princípio da boa administração, ao qual a Administração também está vinculada<sup>103</sup>, e que está previsto no art. 5.º, n.º 1, do CPA. Determina este artigo que “a administração pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade”.

Outro princípio relevante no âmbito da despesa pública é o princípio da equidade intergeracional, previsto no art. 13.º da LEO, e segundo o qual “*a atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual*”.

Segundo Freitas da Rocha (2019)<sup>104</sup> este princípio deve ser observado numa dupla perspetiva, por um lado devem privilegiar-se os gastos públicos que projetem utilidades para as futuras gerações e, por outro lado, os gastos públicos não devem onerar as gerações futuras.

---

<sup>102</sup> Vide José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra Editora, 5.ª edição, 1997, pág. 28.

<sup>103</sup> Vide Diogo Freitas do Amaral, com colaboração de Pedro Manchete e Lino Torgal, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 4.ª Edição, 2018, págs. 34 e ss.

<sup>104</sup> Joaquim Freitas Rocha, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, pág. 106

Feito este enquadramento da despesa pública e os principais princípios orientadores, iremos de seguida fazer uma breve referencia às principais normas legais, e mais relevantes para este estudo, que devem ser consideradas no âmbito da realização de despesa pública.

## **3.2 Normas disciplinadoras da despesa pública**

### **3.2.1 Orçamento de Estado**

Para Sousa Franco, 2007<sup>105</sup>, o orçamento de estado pode ser definido como “(...) uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”.

Segundo Azevedo, 2018<sup>106</sup>, do conceito de orçamento tiram-se três elementos: o elemento económico, elemento político e o elemento jurídico. O elemento económico tem uma dupla finalidade, a finalidade de racionalidade económica, ao concretizar a relação entre receitas e despesas, e uma finalidade de eficácia, enquanto instrumento de definição e execução das políticas financeiras. O elemento político em que o orçamento se assume como uma autorização política do projeto de gestão estadual. E, por fim, o elemento jurídico, em que o orçamento funciona como instrumento de limitação dos poderes dos órgãos da Administração no domínio financeiro.

Desta forma, constatamos que o orçamento não tem apenas natureza previsional, funcionando ainda como condicionante da realização das despesas<sup>107</sup>.

No que concerne à despesa pública, as normas mais relevantes serão as que se referem (I) às dotações, que diz respeito aos montantes que os serviços estão autorizados a gastar no decorrer do ano, (II) às que se referem aos procedimentos e atos para a realização de certas despesas, nomeadamente a competência para a sua autorização, (III) as cativações, que são montantes que apesar de estarem previstos no orçamento dos órgãos ou serviços,

---

<sup>105</sup> Cf. António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª Edição, Almedina, 2007, pág. 336.

<sup>106</sup> Cf. Maria Eduarda Azevedo, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Quid Juris, 2018, pág. 150.

<sup>107</sup> Cf. Maria Eduarda Azevedo, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Quid Juris, 2018, pág. 220.



não podem ser livremente utilizados, dizem-se que estão “congelados”, constituindo um constrangimento à dotação atribuída<sup>108</sup>.

Para a realização de determinada despesa não basta que a mesma esteja inscrita no orçamento, isto é, para além da sua previsão no orçamento a despesa tem de se processar nos exatos termos previstos na lei<sup>109</sup>, conforme veremos mais à frente.

### 3.2.2 Lei do Enquadramento Orçamental

A Nova Lei de Enquadramento Orçamental aprovada na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, veio revogar a anterior Lei de Enquadramento Orçamental, mudando de forma significativa o processo orçamental. De acordo com Miranda Sarmiento (2016)<sup>110</sup>, esta reforma teve duas grandes vertentes: iniciar uma verdadeira orçamentação por programas em Portugal e dar continuidade à adequação do processo orçamental às regras orçamentais europeias. A par destas vertentes, entende o autor que a Nova LEO veio ainda reduzir a fragmentação do processo orçamental, com a sistematização da LEO num texto único e coerente, aumentando a responsabilidade dos ministérios sectoriais e revendo o papel do Ministério das Finanças.

Segundo refere Sarmiento (2015), anteriormente à Nova LEO, o modelo de gestão orçamental centrava-se num Ministério das Finanças “controlador”. Atualmente e desde a alteração legislativa de 2015, verifica-se uma maior flexibilidade gestonária dos organismos, competindo aos ministérios setoriais definir as regras com maior autonomia financeira e ao ministro das finanças garantir “apenas” que não se gasta mais do que o previsto<sup>111</sup>.

Nos termos do art. 106.º da CRP, a lei do orçamento é elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a lei de enquadramento.

O legislador no art. 1.º define que a LEO estabelece os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor da administração pública (n.º 1), assim como o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e

---

<sup>108</sup> Joaquim Freitas da Rocha, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, pág. 88.

<sup>109</sup> Vide Domingos Pereira de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volume I, Quid Juris, 2017, pág. 274.

<sup>110</sup> Vide Joaquim Miranda Sarmiento, *A Nova Lei de Enquadramento Orçamental*, Almedina, 2016, págs. 42-43.

<sup>111</sup> Joaquim Miranda Sarmiento, A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental, *Revista Julgar*, setembro 2015, pág. 46.

financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social (n.º 2)

São vários os princípios orçamentais vertidos na LEO e que se aplicam a todos os orçamentos, nomeadamente os princípios da unidade e universalidade, da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, da solidariedade recíproca, da equidade intergeracional, da anualidade e plurianualidade, da não compensação e consignação, da especificação, da economia, eficiência e eficácia e transparência orçamental. Destes princípios elencados, iremos referir-nos sobre os mais relevantes para o tema em apreço, nomeadamente sobre o princípio da estabilidade orçamental e o princípio da sustentabilidade das finanças públicas, arts. 10.º e 11.º respetivamente, uma vez que sobre o princípio da economia, eficiência e eficácia já referimos *supra*.

Segundo o princípio da estabilidade orçamental, todas as entidades e serviços que integram o setor da administração pública devem, na aprovação e execução dos orçamentos, apresentar um equilíbrio ou excedente orçamental.

Citando Oliveira Martins, e outros (2007)<sup>112</sup>, “*o equilíbrio pode ser encarado de duas perspectivas (I) equilíbrio formal – que postula a estreita igualdade entre receitas e despesas, o que traduz a interdição dos défices e excedentes de receita. Caso assim sucedesse (interdição de défices), os referidos défices só poderiam ser financiados pelo recurso ao empréstimo (...) ou pela criação de um imposto suplementar (...); (II) equilíbrio substancial – baseia-se nas teorias do défice sistemático e dos orçamentos cíclicos.*”

Para os citados autores, considerando a formulação do artigo, estamos perante a regra do equilíbrio substancial ou em sentido material, que se traduz nos critérios de convergência relativos ao défice e ao endividamento público, de forma a dar cumprimento à proibição de défices excessivos.

Por sua vez, o princípio da sustentabilidade consiste na “capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e dívida pública”, nos termos do art. 11.º, n.º 2, da LEO.

A Comissão Europeia define a sustentabilidade das finanças públicas como “*a capacidade de um governo para preservar a sustentabilidade no longo prazo da sua política de despesas, política fiscal e outras políticas conexas em vigor, sem ameaçar a*

---

<sup>112</sup> Guilherme d’Oliveira Martins, Guilherme Valdemar d’Oliveira Martins e Maria d’Oliveira Martins, *A Lei de Enquadramento Orçamental*, anotada e comentada, Almedina, 2007, págs. 84-85.

*sua solvabilidade ou o incumprimento de algumas das suas obrigações ou despesas autorizadas*”<sup>113</sup>.

Conforme referido no acórdão do Tribunal de Contas n.º 28/2019, da 1.ª S/SS, um dos objetivos que se visa alcançar através da fiscalização prévia é a verificação do princípio da sustentabilidade financeira, o qual, para um melhor controlo e disciplina orçamental, é reforçado com a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), sobre a qual nos pronunciaremos mais à frente.

Conforme refere Costa (2017)<sup>114</sup>, a sustentabilidade financeira é condição necessária para garantir a sustentabilidade económica, social e ambiental, dado que, sem recursos financeiros suficientes não conseguem os Estados assumir as suas responsabilidades nestes domínios. Devem assim os Estados promoverem políticas orçamentais que privilegiem a sustentabilidade financeira no presente e no futuro, sem colocarem em causa a sua atividade.

Neste âmbito não se limitam as instituições de controlo à apreciação de aspetos de caráter meramente financeiro, mas abrangendo dimensões económicas, sociais e ambientais<sup>115</sup>. Com efeito, compete-lhes também avaliar estratégias, programas e comportamentos praticados pela Administração Pública por forma a concluir sobre se os mesmos se coadunam com o princípio da sustentabilidade.

Este princípio remete-nos ainda para uma outra norma, o art. 52.º, n.º 3, da LEO, segundo o qual nenhuma despesa possa ser autorizada sem que cumulativamente “a) o facto gerador da despesa respeite as normas aplicáveis; b) disponha de inscrição orçamental (...), tenha cabimento e identificação do ano(s) do pagamento, e; c) satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.

### **3.2.4 Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso**

A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (doravante designada LCPA) estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Visto em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_pt.pdf).

<sup>114</sup> Vide Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017, pág. 267.

<sup>115</sup> Idem nota de rodapé 111.

<sup>116</sup> Os procedimentos necessários à aplicação da LCPA estão contemplados no Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho.

O regime da LCPA surgiu no quadro do programa de assistência financeira a Portugal, entre 2011 e 2014, com o propósito de controlo de despesa pública e da acumulação de dívidas. Para tal era necessária a adoção de procedimentos mais estritos visando o controlo dos compromissos assumidos pelas entidades públicas<sup>117</sup>.

Segundo Rocha (2019)<sup>118</sup>, a LCPA tem finalidades preventivas e reguladoras, visando por um lado balizar a assunção futura de encargos e compromissos e, por outro lado, regularizar e controlar os pagamentos em atraso.

Citando Fonseca, (2013)<sup>119</sup>, “A LCPA, para além da sua vertente preventiva, assente na definição de regras que disciplinam a assunção futura de compromissos, tem também na sua génese uma vertente sucessiva, preocupando-se com a regularização dos pagamentos em atraso já existentes”.

Consideram-se compromissos, para efeitos da presente lei, as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições<sup>120</sup>.

Relativamente à assunção de compromissos, determina a LCPA, no art. 5.º o seguinte:

- 1) Que os titulares políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. O quer isto dizer que apenas podem ser assumidos compromissos se existirem verbas disponíveis a muito curto prazo<sup>121</sup> (n.º 1);
- 2) Que é necessária a emissão através de sistemas de contabilidade de um número de compromisso válido e sequencial, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente são nulos (n.º 3);
- 3) Que a autorização para assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa (n.º 5).

Visa-se assim salvaguardar que não são assumidos novos compromissos sem que exista disponibilidade de tesouraria para lhes fazer face. Consequentemente, as entidades apenas podem assumir compromissos quando verificados os mencionados pressupostos.

---

<sup>117</sup> Veja-se a Proposta de Lei n.º 40/XII.

<sup>118</sup> Joaquim Freitas Rocha, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, pág. 79

<sup>119</sup> Carolina da Silva Fonseca, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso*, Considerações essenciais, *Revista Revisores e Auditores*, outubro-dezembro 2013, pág. 63

<sup>120</sup> Assim, art. 3, alínea a), da LCPA

<sup>121</sup> Segundo as situações previstas no art. 3.º, alínea f), da LCPA, são verbas disponíveis relativamente aos três meses seguintes.

Consideram-se fundos disponíveis, de forma simplista, as verbas a muito curto prazo que, sintetizando o disposto na LCPA, correspondem às verbas disponíveis nos três meses seguintes. Todavia, o conceito de fundos disponíveis pode diminuir quando estejamos perante entidades com pagamentos em atraso.

Sob pena de nulidade, nenhum compromisso deve ser assumido sem que não tenha sido precedido de verificação da conformidade legal e da regularidade financeira da despesa, registado no sistema informático de apoio à execução orçamental, assim como a não emissão de número de compromisso válido e sequencial. Todavia, prevê-se também na LCPA um escape a esta nulidade, a qual pode ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e privados em causa, a nulidade do contrato se revele desproporcional ou contrária à boa-fé.

São várias as críticas feitas ao regime da LCPA, nomeadamente por condicionar a autonomia financeira das entidades e por colocar em causa a continuidade da prestação de serviços públicos. Segundo Rocha, Gomes e Siva (2012)<sup>122</sup> a LCPA, com as imposições que recaem sobre as entidades sujeitas, poderá colocar graves restrições no desenvolvimento da prossecução das finalidades das entidades, colocando em causa a continuidade dos serviços públicos por elas prestadas.

Ainda citando os referidos autores<sup>123</sup>, *“se é aceitável que a estabilidade das finanças públicas constitui um valor fundamental e está na base de um bem jurídico constitucionalmente protegido, também não é menos verdade que não é o único valor a ter em consideração, antes devendo ser ponderado e harmonizado com outros valores e princípios constitucionalmente relevantes, entre os quais estão as dimensões mais necessárias do Estado social e a promoção do bem-estar social”*.

Como veremos mais à frente através do estudo de diversas decisões do Tribunal de Contas, do incumprimento do disposto na LCPA resultam consequências não só sobre os atos administrativos em causa como também para os responsáveis pela prática dos mesmos.

---

<sup>122</sup> Joaquim Freitas da Rocha, Noel Gomes e Hugo Flores da Silva, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editoria, 2012, pág. 25 e ss.

<sup>123</sup> Joaquim Freitas da Rocha, Noel Gomes e Hugo Flores da Silva, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editoria, 2012, pág. 30.

### 3.2.5 Código dos Contratos Públicos

O CCP é dos normativos mais importantes quando nos referimos à realização de despesa pública, uma vez que é neste que a mesma se encontra regulada.

As entidades para assegurar a prossecução das suas finalidades e atribuições necessitam frequentemente de fazer diversos tipos de aquisições. Por forma a assegurar a prossecução do interesse público aquando a realização das diversas aquisições, as quais são obtidas através de dinheiros públicos, é fundamental que as modalidades de aquisição estejam previstas e reguladas na lei, só assim sendo também possível o cumprimento dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da transparência e concorrência e um maior escrutínio da sua atividade.

Para tal, destinando-se a regular os procedimentos de aquisição, temos o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

O CCP encontra-se dividido em 5 partes, a primeira refere-se ao seu âmbito de aplicação, quais as entidades adjudicantes a ele sujeitas, a segunda que se refere aos procedimentos de contratação, nomeadamente os tipos de procedimentos, seus pressupostos e trâmites, a terceira parte refere-se ao regime substantivo dos contratos, particularmente sobre o regime da invalidade dos contratos, da execução, da cessão da posição contratual, do incumprimento e da extinção do contrato, e ainda sobre os contratos administrativos em especial, a quarta parte que se ocupa da governação e regime sancionatório e, por fim, a quinta parte que respeita às disposições finais.

Representando a contratação pública uma parte significativa da despesa pública<sup>124</sup>, visa-se através do regime da contratação pública, garantir uma maior eficiência e eficácia dos gastos, com a otimização da relação custo benefício<sup>125</sup>.

Através deste diploma pretende-se que as entidades, com vista à satisfação das suas necessidades, através dos seus órgãos e serviços, sejam responsáveis pela realização de

---

<sup>124</sup> A contratação pública representa cerca de 14% do PIB europeu, que equivale a mais de 1,9 bilhões de euros (cfr. comunicado da Comissão Europeia, de 3.10.2017, disponível em <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PT/COM-2017-572-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>)

<sup>125</sup> Assim, Helena Abreu Lopes, A reforma da Administração Pública e o Regime da Contratação Pública, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 44, Julho-Dezembro 2005, págs. 54 e ss.

despesa pública e estejam vinculadas a aplicar os procedimentos pré-contratuais de formação dos contratos, evitando-se a tomada de decisões discricionárias, discriminatórias e contra o interesse público.

Do incumprimento do estabelecido no CCP, podem resultar diversas consequências para o órgão competente para a decisão, assim como para os restantes intervenientes, nomeadamente ao nível da responsabilidade financeira, disciplinar e criminal.

### **3.2.6 LOPTC**

Outro normativo importante quando nos debruçamos sobre a despesa pública é a LOPTC, dado que, como já vimos, regula as formas de controlo financeiro e o apuramento de responsabilidades financeiras a que estão sujeitos todos os responsáveis pela boa gestão dos dinheiros públicos.

Este normativo assume particular relevância no âmbito da despesa pública, nomeadamente quando se refere ao regime da fiscalização prévia, uma vez que poderá condicionar a realização da despesa.

Por já nos termos debruçado sobre a LOPTC *supra*, não nos iremos repetir.

## **CAPÍTULO IV - RECUSA DE VISTO E SEUS EFEITOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS**

### **4.1 Enquadramento**

Feito o enquadramento do regime da fiscalização prévia, iremos no presente capítulo debruçarmo-nos sobre os efeitos da recusa de visto pelo Tribunal de Contas quando a entidade requerente faz parte do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Optámos por restringir o âmbito do presente trabalho a estas entidades que, pela relevância do serviço que prestam, torna-se imperativa a necessidade de realização da despesa, considerando que a recusa de visto (que implica a ineficácia do contrato) coloca não só em causa a prossecução das atribuições daquelas entidades, como ainda poderá desvirtuar o instituto da fiscalização prévia e a ação do Tribunal de Contas, como veremos mais à frente.

De facto, desde o ano de 2017 que tem sido frequentemente recusada a concessão do visto a contratos celebrados por diversas entidades integrantes do SNS, contratos esses que visam a aquisição de diversos bens, serviços ou realização de empreitadas, com fundamento da inexistência de fundos disponíveis para assumir as despesas decorrentes do contrato. Este regime decorre do previsto na LCPA e do Decreto-Lei que a regulamenta.

Consequentemente, considerando que estamos perante aquisição de medicamentos, material hospitalar, fornecimento de refeições a doentes, serviços de tratamento de roupa e outros tipos de aquisições fundamentais para manter qualquer entidade do SNS em funcionamento, têm sido frequentemente divulgadas na comunicação social as decisões do Tribunal de Contas neste âmbito, as quais por vezes, se focam principalmente na decisão em si e nem tanto nos fundamentos da mesma, motivo pelo qual por vezes se gera na sociedade algum descontentamento com a ação do Tribunal de Contas.

Ora, conforme já referimos, e como facilmente compreendemos, sendo as aquisições essenciais para a prossecução das finalidades que recaem sobre as entidades em análise, e muitas vezes inadiáveis, com a recusa do visto e inerente ineficácia do contrato, não podem as entidades contratantes executar o mesmo (ou prosseguir com a sua execução após a decisão de recusa) nem prestar a assistência à população que a eles recorre.

No entanto, não obstante das muitas decisões de recusa de visto que têm sido proferidas pelo Tribunal, até à data, nenhum Centro Hospitalar fechou portas ou deixou



de prestar serviços a quem deles necessitasse<sup>126</sup>. O que significa que apesar da recusa de visto as entidades do SNS têm conseguido satisfazer as suas necessidades aquisitivas, resta saber se por meios mais onerosos para o erário público.

Posto isto, para o estudo do tema optamos então por analisar diversas decisões/acórdãos do Tribunal de Contas sobre contratos que lhe foram submetidos no âmbito da fiscalização prévia, e que têm concluído pela recusa da concessão do visto prévio.

Optámos por esta análise não só pela atualidade do tema, nomeadamente pela relevância dos serviços que estas entidades prestam, como também pelos efeitos adversos que podem resultar para o erário público.

Esta análise terá como objetivo final a análise crítica do sentido da fiscalização prévia nestes casos, e as suas consequências. Pois a verdade é que se em determinados setores da administração pública a despesa, apesar de importante, pode ser adiável, isto já não ocorre no caso das entidades que constituem o SNS, mormente os serviços hospitalares, em que as necessidades dos utentes são inadiáveis e por este motivo não podem as aquisições de bens ou serviços aguardar a existência de fundos disponíveis.

Para melhor compreendermos o motivo que fundamentou a recusa de visto aos Centros Hospitalares iremos no próximo ponto, e antes da análise da jurisprudência, referir um estudo realizado pelo Conselho de Finanças Públicas e suas conclusões vertidas no relatório, no qual foi analisado o desempenho económico do SNS e a sua situação de endividamento no período de 2013 a 2019.

## **4.2 Suborçamentação do Serviço Nacional de Saúde**

É de conhecimento geral e frequentemente alvo de críticas o estado de suborçamentação sistemática do SNS, que tem provocado prejuízos anuais consecutivos, com conseqüente aumento do passivo, e que, para minorar os efeitos da dívida, têm sido realizados reforços de capital<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Veja-se as declarações da administração do Hospital da Senhora da Oliveira – Guimarães, E.P.E., no âmbito da recusa de visto para a aquisição de um medicamento essencial para o tratamento da doença de Fabry, segundo a qual, passamos a citar “*nunca (os doentes) ficaram sem tratamento e que o hospital continuará a assegurar a continuidade do mesmo*”.

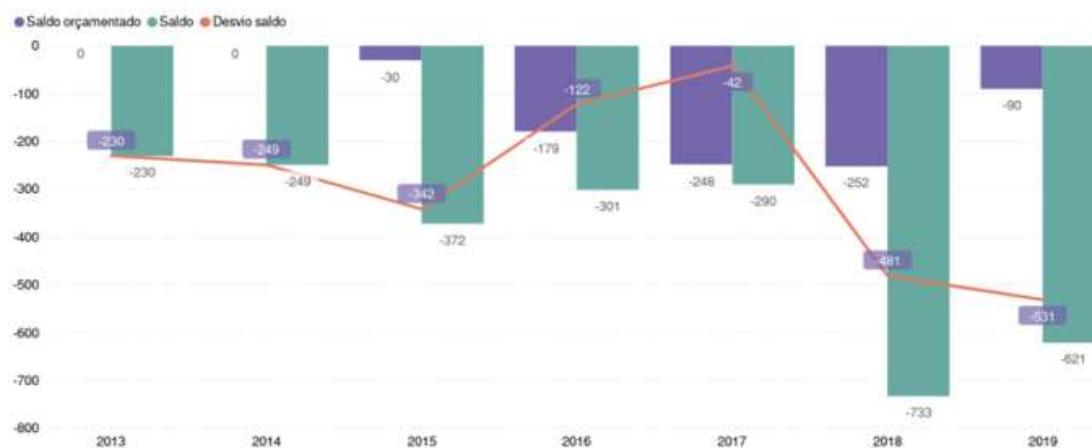
<sup>127</sup> Vide RELATÓRIO UTAO N.º 1/2019 • Apreciação da Conta Geral do Estado de 2017.

Recentemente, o Conselho de Finanças Públicas<sup>128</sup> analisou o desempenho económico do SNS e a situação de endividamento no período de 2013 a 2019, tendo os resultados e conclusões da análise sido vertidos no relatório n.º 10/2020, titulado de “Evolução orçamental do Serviço Nacional de Saúde 2013-2019”.

Da leitura do mencionado relatório podemos extrair as seguintes afirmações:

- 1) No período de 2013-2019 o objetivo fixado no orçamento inicial do saldo do SNS nunca foi alcançado, tendo sido consecutivamente o saldo verificado substancialmente pior do que o orçamentado, conforme resulta do seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Evolução dos desvios do saldo do SNS



Fonte: Relatório n.º 10/2020 do Conselho de Finanças Públicas

- 2) Os desvios resultaram de uma suborçamentação sistemática da despesa, tendo a despesa sido, em média no referido período, superior em 6% da orçamentada;
- 3) Entre 2013 e 2019, a execução orçamental acumulada do SNS apresentou um saldo negativo de 2.796 milhões de euros;
- 4) O défice do SNS tem repercussões que se refletem no aumento da dívida a fornecedores externos, que no final do ano de 2019, ascendia a 1.589 milhões de euros;

<sup>128</sup> O Conselho de Finanças Público, criado pelo art. 3.º, da Lei n.º 22/2011, de 5 de maio, tem como missão efetuar a avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade das finanças públicas, visando contribuir para a qualidade das decisões de política económica e reforço da credibilidade financeira do Estado.

- 5) A análise à dívida a fornecedores permite concluir pela dificuldade que o SNS tem evidenciado em reduzi-la de forma estrutural, entre 2013 e 2019 a dívida a fornecedores oscilou entre 1.437 e 1.870 milhões de euros;
- 6) A constante suborçamentação reflete a ineficácia na implementação das medidas que permitiriam sustentar os níveis mais baixos de despesa orçamentada.

Resulta desta análise que são várias as dificuldades de planeamento dos recursos financeiros necessários para o SNS e que, apesar do crescimento da receita, resultado do aumento das transferências do orçamento de Estado, o crescimento sucessivo da despesa coloca desafios de sustentabilidade financeira que devem ser ponderados no quadro da política orçamental e das políticas de saúde.

### **4.3 Metodologia**

Conforme já referido, o objetivo deste trabalho é efetuar uma análise crítica às consequências da recusa de visto prévio pelo Tribunal de Contas a entidades que fazem parte do SNS, com fundamento na insuficiência de dotação disponível para assumir os encargos dos atos ou contratos.

Conforme já referido, a metodologia que iremos usar neste estudo consistirá na análise jurisprudencial de acórdãos e decisões do Tribunal de Contas proferidas no âmbito da fiscalização prévia.

Visa-se deste modo, apurar o entendimento do Tribunal de Contas quando em causa está a prestação de serviços públicos essenciais e perante entidades que têm vindo sistematicamente a acumular dívidas decorrentes de uma orçamentação deficitária.

### **4.4 Definição da amostra**

São diversas as situações em que o Tribunal de Contas, pronunciando-se em sede de fiscalização prévia, decidiu pela recusa do visto a entidades que constituem o SNS, com fundamento na ausência de fundos disponíveis positivos.

Por forma a compreendermos a dimensão da problemática a que nos referimos, elaborámos *infra* duas tabelas onde é possível verificar o número de decisões/acórdãos que têm sido objeto de recusa de visto desde 2017, altura em que se tornou evidente e

ganhou expressão os desafios orçamentais com que as entidades que constituem o SNS se deparam.

As tabelas estão divididas entre os acórdãos proferidos pela 1.ª secção em plenário e os proferidos em subsecção, em 1.ª instância.

**Tabela 3 - Decisões da 1.ª Secção em Plenário**

<i>Acórdão</i>	<i>Entidade</i>	<i>Decisão/Motivo de recusa</i>
Ac. 02/2020 1.ª Secção/Plenário Recurso ordinário 15/2019 Processo 3037/2019	Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 24/2020 1.ª Secção/Plenário Recurso ordinário 1/2020 Processo 3402/2019	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 24/2020 1.ª Secção/Plenário Recurso ordinário 09/2019 Processo 654/2019	Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 43/2019 1.ª Secção/Plenário Recurso ordinário 12/2019 Processo 1429/2019	Hospital Garcia da Orta, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 44/2019 1.ª Secção/Plenário Recurso ordinário 9/2019 Processo 949/2019	Hospital da Senhora da Oliveira – Guimarães, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 48/2019 1.ª Secção/Plenário Recurso ordinário 13/2019	Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC

<i>Processo 1036/2019</i>		
<i>Ac. 3/2018</i>	<i>Centro Hospitalar do Porto, E.P.E.</i>	<i>Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 2/2018</i>		
<i>Processo 1480/2017</i>		
<i>Ac. 6/2018</i>	<i>Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.</i>	<i>Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 6/2018</i>		
<i>Processo 3018/2017</i>		
<i>Ac. 10/2018</i>	<i>Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.</i>	<i>Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 12/2018</i>		
<i>Processo 309/2018</i>		
<i>Ac. 14/2018</i>	<i>Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.</i>	<i>Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 13/2018</i>		
<i>Processo 30/2018</i>		
<i>Ac. 17/2018</i>	<i>Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.</i>	<i>Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 14/2018</i>		
<i>Processo 140/2018</i>		
<i>Ac. 19/2018</i>	<i>Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.</i>	<i>Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 21/2018</i>		
<i>Processo 664 e 671/2018</i>		
<i>Ac. 20/2018</i>	<i>Hospital da Senhora da Oliveira, Guimarães, E.P.E.</i>	<i>Visto concedido</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		
<i>Recurso ordinário 26/2018</i>		
<i>Processo 156/2018</i>		
<i>Ac. 22/2018</i>	<i>Centro Hospitalar Lisboa Ocidental, E.P.E.</i>	<i>Visto concedido</i>
<i>1.ª Secção/Plenário</i>		

Recurso ordinário 15/2018

Processo 289/2018

Ac. 23/2018

Centro Hospitalar Lisboa  
Occidental, E.P.E.

Visto concedido

1.ª Secção/Plenário

Recurso ordinário 16/2018

Processo 290/2018

Ac. 25/2018

Centro Hospitalar de Vila  
Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.

Insuficiência de fundos disponíveis,  
artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da  
LOPTC

1.ª Secção/Plenário

Recurso ordinário 20/2018

Processo 637/2018

Ac. 27/2018

Centro Hospitalar do Tâmega  
e Sousa, E.P.E.

Insuficiência de fundos disponíveis,  
artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da  
LOPTC

1.ª Secção/Plenário

Recurso ordinário 18/2018

Processo 665/2018

Ac. 28/2018

Centro Hospitalar do Baixo  
Vouga, E.P.E.

Insuficiência de fundos disponíveis,  
artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da  
LOPTC

1.ª Secção/Plenário

Recurso ordinário 22/2018

Processo 744/2018

Ac. 29/2018

Centro Hospitalar  
Universitário do Algarve,  
E.P.E.

Insuficiência de fundos disponíveis,  
artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da  
LOPTC

1.ª Secção/Plenário

Recurso ordinário 27/2018

Processo 1780/2018

Ac. 30/2018

Centro Hospitalar do Tâmega  
e Sousa, E.P.E.

Insuficiência de fundos disponíveis,  
artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da  
LOPTC

1.ª Secção/Plenário

Recurso ordinário 25/2018

Processo 1174/2018

Fonte 3: Dados recolhidos através da página de internet do Tribunal de Contas<sup>129</sup>

#### **Tabela 4 - Decisões da 1.ª Secção em Subsecção**

<sup>129</sup> Informação retirada em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Paginas/acordaos-1spl.aspx>

<i>Acórdão</i>	<i>Entidade</i>	<i>Decisão/Motivo de recusa</i>
Ac. 06/2020 1.ª Secção/Subsecção Processos 3095 a 3098/2019	Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Central, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 10/2020 1.ª Secção/Subsecção Processo 2926/2019	Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 13/2020 1.ª Secção/Subsecção Processo 3751/2019	Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 15/2020 1.ª Secção/Subsecção Processo 2949/2019	Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 6/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 77/2019	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 8/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 50/2019	Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	Preterição total do procedimento legalmente exigido e violação do princípio da concorrência, artigo 44.º, n.º 3, a) e c), LOPTC
Ac. 17/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 949/2019	Hospital da Senhora da Oliveira – Guimarães, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 18/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 654/2019	Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 23/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 1383/2019	Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC

Ac. 28/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 1429/2019	Hospital Garcia da Orta, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 30/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 294/2019	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 31/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 1068/2019	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 37/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 1968 e 1969/2019	Centro Hospitalar e Universitário de S. João, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 41/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 1036/2019	Hospital da Senhora de Oliveira Guimarães, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 41/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 3037/2019	Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 47/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 3062/2019	Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 49/2019 1.ª Secção/Subsecção Processo 3402/2019	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 3/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 3018/2017	Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 12/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 298/2018	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC



Ac. 14/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 308/2018	Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 18/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 499/2018	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 19/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 473/2018	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 20/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 289/2018	Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 21/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 290/2018	Centro Hospitalar Lisboa Ocidental, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 23/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 665/2018	Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 24/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 664 e 671/2018	Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 25/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 637/2018	Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 27/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 744/2018	Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 30/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 357 e 364/2018	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC

Ac. 31/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 156/2018	Hospital da Senhora da Oliveira, E.P.E	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 34/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 1780/2018	Centro Hospitalar Universitário do Algarve, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 35/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 1712/2018	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 40/2018 1.ª Secção/Subsecção Processo 2459/2018	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 8/2017 1.ª Secção/Subsecção Processo 1175/2017	Centro Hospitalar de Trás- os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 10/2017 1.ª Secção/Subsecção Processo 2661/2017	Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 11/2017 1.ª Secção/Subsecção Processo 2662/2017	Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 15/2017 1.ª Secção/Subsecção Processo 796/2017	Centro Hospitalar de São João, EPE	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 17/2017 1.ª Secção/Subsecção Processo 3048 e 3052/2017	Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 18/2017 1.ª Secção/Subsecção Processo 3049, 3050 e 3051/2017	Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC

Ac. 20/2017 1. <sup>a</sup> Secção/Subsecção Processo 3512/2017	Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC
Ac. 21/2017 1. <sup>a</sup> Secção/Subsecção Processo 1480/2017	Centro Hospitalar do Porto, E.P.E.	Insuficiência de fundos disponíveis, artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC

Fonte 4: Dados recolhidos através da página de internet do Tribunal de Contas<sup>130</sup>

Ora, conforme resulta inequívoco das tabelas *supra* são vários os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas desde 2017 que se pronunciaram no sentido da recusa do visto prévio a entidades do SNS com fundamento na insuficiência de fundos disponíveis, situação esta que consubstancia a violação direta de normas financeiras, e que constitui fundamento para recusa de visto ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea a) e b), da LOPTC.

Nas situações em que se verificou a procedência do recurso e consequente revogação da decisão de recusa de visto proferida em 1.ª instância, importa esclarecer que a alteração do sentido da decisão não está relacionada com a concessão de visto sem que as entidades tivessem fundos disponíveis para fazer face às despesas com os contratos em análise, pois no caso do acórdão n.º 20/2018, de 1/10/2018, apesar da existência de fundos disponíveis negativos, existiria uma verba afeta à despesa em causa e que não poderia ser utilizada no financiamento corrente do centro hospitalar, o que colocou em causa a decisão recorrida referente à inexistência de fundos monetários para o financiamento da despesa, e que por isso foi revogada. Por sua vez, quanto às decisões n.ºs 22/2018 de 09/10/2018 e 23/2018 de 09/10/2018, a entidade recorrente tinha fundos disponíveis positivos no momento do registo do compromisso, sendo que a decisão da 1.ª instância foi tomada com base num documento que não reportava corretamente a realidade contabilística devido a um constrangimento informático relacionado com a implementação de um novo software financeiro informático que não assumiu a informação de controlo de fundos disponíveis e o acumulado da totalidade dos fundos, discrepância esta que apenas viria a ser corrigida em face de recurso.

Posto isto, apesar da entrada em vigor da LCPA em fevereiro de 2012, optamos por analisar apenas os acórdãos proferidos a partir de 2017, ano a partir do qual esta lei

---

<sup>130</sup> Informação retirada em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Paginas/acordaos-1ss.aspx>

assumiu um maior impacto nas entidades que constituem o SNS influenciando o sentido de várias decisões do Tribunal.

Este facto é evidente quando consultando os diversos relatórios de atividade do Tribunal no domínio da fiscalização prévia, têm sido sucessivamente apontadas como ilegalidades detetadas que fundamentam a recusa de visto a assunção de compromissos sem demonstração da existência de fundos disponíveis para o efeito.

No relatório de atividades e contas do ano de 2017 refere que, entre vários fatores, a atividade da fiscalização prévia neste período foi influenciada pelas “dificuldades sentidas pelas entidades fiscalizadas no cumprimento do regime da assunção de encargos e compromissos plurianuais, bem como, de um modo geral, do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso”.

Também nos relatórios dos anos de 2018 e 2019 é referida a influencia da LCPA na atividade de controlo prévio.

Por serem diversos os acórdãos proferidos neste âmbito e não estarmos perante matéria controvertida, o seu conteúdo acaba por ser muito semelhante, torna-se desnecessária a análise de todos, que não só se revelaria repetitiva como desinteressante.

Por este motivo, e conforme já referimos, optámos para este estudo por selecionar alguns dos acórdãos proferidos desde 2018 que entendemos serem mais relevantes para o tema.

Para a apreciação da relevância de um acórdão foram considerados vários fatores, nomeadamente a sua atualidade, inovação na matéria vertida, grau de jurisdição, citação frequente, ou alguma outra especificidade que se torne relevante para a análise do tema. Através desta análise pretendemos retirar ilações sobre os efeitos da fiscalização prévia na atividade das entidades que constituem o SNS.

Por ser relevante ao estudo iremos também analisar uma ação de apuramento de responsabilidades financeiras.

## **4.5 Análise de jurisprudência**

### **4.5.1 Acórdão n.º 3/2018 de 20/03/2018, 1.ª Secção/Plenário**

#### **4.5.1.1 Descrição do caso**

Na origem dos presentes autos está em causa a decisão da 1.ª instância que recusou o visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC, ao contrato celebrado em 24/02/2017, entre o Centro Hospitalar do Porto E.P.E. (CHP) e o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), que tinha por objeto a prestação de serviços de lavagem, tratamento, recolha e distribuição de roupa e fardamento hospitalar, no valor de 943.994,18€, ao qual acresce IVA.

A recusa de concessão do visto resultou da verificação de fundos disponíveis negativos aquando a celebração do contrato, que constitui uma violação de norma financeira prevista no artigo 5.º, n.º 1 da LCPA sendo, conseqüentemente, o compromisso assumido nulo, nos termos no artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Nas alegações de recurso o recorrente alegou (entre outras) que a serem aplicadas ao contrato as normas da LCPA e do Decreto-Lei que a desenvolve, colocam em causa o direito à saúde dos cidadãos, prevista constitucionalmente, e a prossecução da atividade de prestação de cuidados de saúde. Entende o recorrente que a aplicação da LCPA ao caso em apreço viola o artigo 64.º, n.ºs 2 e 3 da CRP.

Subsidiariamente, caso este entendimento não fosse acolhido pelo Tribunal, este sempre deveria conceder o visto com as recomendações que tiver por convenientes.

#### **4.5.1.2 Apreciação do Tribunal**

No que concerne à questão de adoção do visto com recomendações, prevista no artigo 44.º, n.º 4 da LOPTC, esta não é permitida quando os fundamentos da recusa de visto decorrem das alíneas a) e b) do n.º 3, do artigo 44.º da LOPTC, sendo admitida apenas nos casos previstos na alínea c), isto é, quando em causa estiverem situações de ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro. Assim, no caso em apreço nunca poderia ser concedido visto com recomendações.

Quanto à alegada inconstitucionalidade na aplicação das normas da LCPA, o Tribunal considera que, apesar da relevância dos serviços em causa para a prestação de cuidados de saúde, o regime da LCPA não condiciona por si o direito constitucional à saúde, mas somente um constrangimento financeiro que recaí sobre a assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis.

Refere ainda o Tribunal que *“a afetação do direito à proteção da saúde dos cidadãos decorre, em primeira linha, da inadequação da previsão orçamental relativa à dotação para aquisição de bens ou serviços em determinado setor da atividade pública, e não da simples verificação contabilística da inexistência de fundos disponíveis, ainda que com consequências negativas, em que se consubstancia, afinal, a aplicação das normas da LCPA”*.

Posto isto, entende o Tribunal que, não se evidenciando qualquer inconstitucionalidade do regime legal dos compromissos, é de manter a decisão recorrida de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea a) e b), da LOPTC.

#### **4.5.2 Acórdão n.º 19/2018 de 24/09/2018, 1.ª Secção/Plenário**

##### **4.5.2.1 Descrição do caso**

Na origem do presente auto de recurso está a recusa de visto a dois contratos celebrados em 1/1/2018, como 2.<sup>as</sup> renovações de anteriores contratos idênticos celebrados em 2016, para a aquisição de dispositivos médicos, celebrados entre o Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho E.P.E. (CHVNGE) e a *Getinge Group Portugal Unipessoal, Lda.*, um dos contratos, e *Werfen Portugal, Lda.*, quanto ao segundo contrato. Ambos os contratos vigorariam entre 1/01/2018 a 31/12/2018.

Os contratos em causa foram objeto de recusa de visto em virtude de inexistirem fundos disponíveis para suportar os encargos com os mesmos, que seriam, de 150.000,00€ (acrescido de IVA) quanto a um contrato e 163.572,00€ (acrescido de IVA) respeitantes ao outro contrato. Após o registo dos dois compromissos o CHVNGE apresentava saldo negativo de fundos disponíveis de (-) 12.096.394,71€.

Em defesa da conformidade dos compromissos assumidos, o Centro Hospitalar alega que para o apuramento dos fundos disponíveis não devem ser considerados os saldos transitados do ano anterior, atendendo-se sim aos ativos ou receitas do ano económico em curso. Nesta senda, diz o recorrente que no mapa da Direção-Geral do

Orçamento, que reflete o ano económico em curso, apresenta um saldo positivo de fundos disponíveis de 17.071,652 (já sem considerar o valor dos compromissos assumidos no ano).

Terminou as alegações afirmando que a decisão do acórdão recorrido coloca em causa a possibilidade de continuar a prestar os serviços que decorrem das atribuições que estão legal e constitucionalmente atribuídas e, por conseguinte, contra o princípio da continuidade dos serviços públicos.

#### **4.5.2.2 Apreciação do Tribunal**

Em face da argumentação apresentada pela entidade recorrente, o Tribunal defendeu que, na senda do princípio da sustentabilidade previsto no artigo 11.º da LEO, e da sua concretização no artigo.º 52.º, n.º 3 (segundo o qual (1) o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis; (2) disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade e tenha cabimento; (3) satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia), para um melhor controlo e disciplina orçamental, temos ainda a LCPA que estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos, segundo a qual os compromissos não podem exceder os fundos disponíveis.

Quanto ao conceito de fundos disponíveis, prevê o artigo 5, n.º 3, alínea a), do Decreto Lei que regulamenta a LCPA, que os saldos transitados do ano anterior são considerados para efeitos de cálculo dos fundos disponíveis. Defende assim o Tribunal que a gestão financeira dos organismos públicos é contínua e independentemente do ano orçamental a que respeite, e que, ignorar os compromissos que estão por satisfazer seria uma irresponsabilidade e violação das regras da boa gestão pública na LCPA, uma vez que os referidos compromissos terão eventualmente de ser satisfeitos com fundos financeiros disponíveis.

Afirma ainda o Tribunal que a responsabilidade pela aquisição dos bens, por ausência dos fundos disponíveis, não lhe poderá ser assacada, e que se limita a fazer uma interpretação da lei coerente com a razão de ser.

Concluindo, estando perante a inexistência de fundos disponíveis para suportar os encargos dos contratos, é o compromisso nulo, constituindo ainda a violação direta de normas financeiras. Concluindo, foi negado provimento ao recurso, mantendo-se a recusa de visto aos contratos em análise.

### **4.5.3 Acórdão n.º 27/2018 de 30/10/2018, 1.ª Secção/Plenário**

#### **4.5.3.1 Descrição do caso**

Em causa no presente processo está a decisão da 1.ª instância de recusa do visto ao contrato celebrado em 23/02/2018, entre o Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E. (CHTS) e a sociedade Dias da Costa Corretores de Seguros, Lda, pelo valor de 373.912,55€ (acrescido de IVA), para a prestação de serviços de seguro de acidentes de trabalho.

De acordo com os factos dados como provados, o CHTS não demonstrou a existência de fundos disponíveis para suportar o compromisso assumido, situação que gera a nulidade do compromisso e do contrato e que motivou a decisão de recusa de concessão do visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC.

Após o registo do compromisso o CHTS apresentava um saldo negativo de fundos disponíveis de (-) 10.892.988,07€.

Em recurso veio o recorrente alegar que a ausência de fundos disponíveis é uma realidade com que a generalidade dos Hospitais do SNS se depara, e que decorre de orçamentos financeiros deficitários ao longo dos últimos anos, cuja resolução não é da competência do CHTS. Afirmou que desde 2017 que tem operado num contexto de fundos disponíveis negativos, tendo desta situação alertas as entidades competentes e solicitado o aumento temporário de fundos disponíveis ao abrigo do artigo 4.º da LCPA.

Terminou as alegações requerendo a sanção da nulidade ao abrigo do artigo 5.º, n.º 4, da LCPA, defendendo que, ponderados os interesses públicos e privados em causa, a nulidade do contrato se revela desproporcionada e contrária à boa-fé.

#### **4.5.3.2 Apreciação do Tribunal**

O Tribunal começou por se referir ao regime da assunção de compromissos e fundos disponíveis, nomeadamente ao artigo 5.º, n.º 1, da LCPA, segundo o qual “*Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis*”, e no n.º 3, que “*Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de*



*compromisso válido e sequencial (...) e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos.”.*

Menciona ainda no acórdão em apreço que, sob pena de nulidade, nenhum compromisso pode ser assumido sem que (1) esteja verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, (2) esteja registado no sistema informático de apoio à execução orçamental, (3) seja emitido um número de compromisso válido e sequencial.

Quanto à pretensão do recorrente de ver sanada a nulidade, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 4, da LCPA, é entendimento do Tribunal que através do processo de fiscalização prévia não se pode declarar judicialmente a nulidade do contrato, mas sim devem conhecer-se as nulidades relevantes para a decisão, e que, a LOPTC não prevê qualquer declaração de nulidade, mas apenas que a verificação de uma nulidade constitui fundamento para recusa de visto.

Quer isto dizer que a apreciação judicial de recusa de visto que integra a jurisdição própria do Tribunal é independente e inconfundível com a jurisdição administrativa, que é a quem compete a declaração judicial de nulidade que afetam contratos administrativo.

Consequentemente, conclui o Tribunal que não tendo competência para, em sede de fiscalização prévia, declarar a nulidade de um contrato, também não pode proceder à respetiva sanção judicial.

Posto isto, não sendo competência do tribunal a declaração de nulidade, e por inerência, não lhe cabendo proceder à sua sanção, e verificando-se os fundamentos que motivaram a decisão do tribunal *a quo*, a assunção de compromisso sem que existam fundos disponíveis para o efeito, foi confirmada a decisão da 1.ª instância e recusado o visto ao contrato.

#### **4.5.4 Acórdão 44/2019 de 12/11/2019, 1.ª Secção/Plenário**

##### **4.5.4.1 Descrição do caso**

Foi interposto recurso pelo Hospital da Senhora da Oliveira – Guimarães, EPE, da decisão de recusa de visto ao contrato celebrado entre o recorrente e a PFIZER Biofarmacêutica, em 18/03/2019 para vigorar até 31/12/2019, para a aquisição de medicamentos para tratamento de doentes, pelo valor de 1.193.410,81€ (acrescido de IVA).

Após o registo do compromisso da despesa os fundos disponíveis apresentavam um saldo negativo de (-) 45.530.746,38€.

O recorrente, nas alegações de recurso, alegou, essencialmente, que o Tribunal de Contas na apreciação da decisão deve atender ao facto de estar em causa a aquisição de medicamentos que permitem o tratamento de doentes e sem a qual o hospital teria de encerrar, considerando que não é possível a prestação de serviços de saúde sem as aquisições em causa. Consequentemente, seria contra a Constituição a aplicação das normas da LCPA ao caso em apreço.

Refere ainda o recorrente que desde 2015 tem vindo a acumular dívidas sucessivas, e que os fundos disponíveis negativos apresentam saldo negativo de (-) 44.265.730,92€.

O Ministério Público, respondendo ao recurso, afirmou que o Tribunal que reconhece a nulidade, pode considerar os efeitos putativos com impacto na realização do interesse público, por forma a compensar as consequências que decorrem da aplicação estrita do princípio da legalidade e da imperatividade da nulidade, ao abrigo do disposto no artigo 5.º, n.º 4, da LCPA.

#### **4.5.4.2 Apreciação do Tribunal**

Pronunciando-se o Tribunal de Contas acerca da alegada inconstitucionalidade na aplicação da LCPA e do Decreto-lei que a regulamenta ao caso em apreço, entende, na esteira do já analisado acórdão n.º 3/2018, de 10/07, 1.ª Secção/Plenário, que julgamento no âmbito da fiscalização prévia não envolve o escrutínio global sobre as omissões e ações das entidades responsáveis por providenciar meios financeiros suficientes e adequados para a prossecução das finalidades do SNS, referindo ainda que a LCPA prevê no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea a), a possibilidade de se suprirem os problemas com fundos disponíveis, através do seu aumento temporário.

Desta forma, não estando demonstrado que as normas em causa da LCPA inviabilizem a missão constitucional do SNS (o que sucede sim devido à distribuição de recursos do orçamento de Estado pelos entes do SNS), não padecem de inconstitucionalidade material por violação da Constituição.

Por sua vez, no que concerne à possibilidade de se atribuírem efeitos ao ato nulo, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), da LCPA, em linha com o previsto no artigo 162.º, n.º 3, do CPA, entende o Tribunal que, conforme resultou do referido na análise do

acórdão 27/2018, de 30/10, 1.ª Secção/Plenário, o poder jurisdicional de atribuir efeitos a um ato nulo através de uma concordância prática de valores é indissociável da reserva jurisdicional dos tribunais administrativos relativa ao poder de declaração judicial da nulidade de atos e contratos administrativos. Assim, falecendo o Tribunal de Contas de competência para, em sede de fiscalização prévia declarar a nulidade de um contrato, também não pode proceder à respetiva sanação judicial.

Deste modo, caso as ilegalidades geradoras de nulidade que fundamentem a recusa de visto sejam supríveis, a entidade deve promover o suprimento, quer na pendência do processo, ou mesmo depois da recusa de visto, através da anulação (artigo 162.º, n.º 2, CPA), da reforma (artigo 164.º, n.º 2, do CPA) ou da conversão administrativa (artigo 43.º, n.º 9, do CCP), com a reinstrução procedimental para efeitos de visto, caso seja necessária considerando o valor do ato ou contrato.

Posto isto, decidiu o tribunal pela improcedência do recurso, mantendo-se a recusa de visto ao contrato, com fundamento do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC.

#### **4.5.5 Acórdão 47/2019 de 11/12/2019, 1.ª Secção/Subsecção**

##### **4.5.5.1 Descrição do caso**

O Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte, E.P.E. (CHULN), remeteu para efeitos de fiscalização prévia, ao Tribunal de Contas o contrato celebrado com a CELGENE – Sociedade Unipessoal, Lda., para fornecimento de medicamentos, no valor de 2.745.151,33€ (acrescido de IVA).

À data da assunção do compromisso os fundos negativos do CHULN ascendiam a (-) 54.640.667,00€.

Na análise de processo foram solicitadas informações complementares, tendo o processo sido devolvido ao requerente que respondeu com dados adicionais.

##### **4.5.5.2 Apreciação do Tribunal**

A apreciação do Tribunal recaiu sobre o regime dos compromissos e pagamentos em atraso e dos efeitos das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia.

Neste sentido, quanto ao primeiro ponto, refere que a proposta de lei que esteve na base da LCPA (Proposta de Lei n.º 40/XII) visou estabelecer um modelo dirigido à eficácia do controlo da despesa, o qual obriga que o mesmo seja antecipado para o momento da assunção do compromisso, uma vez que depois do compromisso assumido alternativa não haveria que não fosse o pagamento. Pretendia-se assim obstar à acumulação de pagamentos em atraso.

Conforme resultou da matéria provada, a despesa gerada pelo contrato no momento em que foi assumido o compromisso não poderia ser assegurada por fundos disponíveis positivos, e que, apesar de a entidade requerente ter solicitado à tutela medidas que possibilitassem ultrapassar o problema, este pedido não foi acolhido.

Consequentemente, e à semelhança dos acórdãos que temos referido, decidiu o Tribunal pela recusa de visto ao contrato em apreço, por violação das disposições conjugadas do artigo 5.º, n.ºs 1 e 3 da LCPA e artigos 7.º, n.ºs 2 e 3, 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei 127/2012, que têm natureza financeira, gerando a sua inobservância a nulidade do compromisso e do contrato, que fundamenta a recusa ao abrigo do artigo 44.º, n.º 1, alíneas a) e b) da LOPTC.

Por fim, referiu ainda o Tribunal que a recusa de visto, não compreende um juízo final sobre a eventual execução pretérita (parcial ou total) do contrato, dado que se reporta a matéria que, não só é objeto de um regime específico sobre eventuais efeitos putativos de contrato a que se recusou o visto, como abarca ainda uma apreciação casuística de factos que não integram o objeto da fiscalização prévia.

#### **4.5.6 Acórdão 2/2020 de 14/01/2020, 1.ª Secção/Plenário**

##### **4.5.6.1 Descrição do caso**

Na origem dos presentes autos de recurso está a decisão de recusa de concessão de visto, ao abrigo do art. 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC, a um contrato celebrado entre o Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca (HFF) e Merck Sharp & Dohme, Lda., em 23/08/2019, para a aquisição de um medicamento, com valor 673.276,800 € (acrescido de IVA).

Aquando a submissão do contrato a fiscalização prévia, o Tribunal de Contas recusou o visto com fundamento na falta de fundos disponíveis do HFF para suportar as despesas decorrentes do contrato.

Após o registo do compromisso o HFF apresentava fundos disponíveis negativos no valor de (-) 2.329.082,00€.

Nas alegações de recurso o recorrente, não discordando do sentido da decisão proferida em primeira instância pelo Tribunal, veio requerer a reapreciação da decisão em virtude da verificação superveniente de fundos disponíveis, solicitando que tal facto fosse aditado à matéria de facto dada como provada. Acresce ainda que foi celebrado um acordo modificativo do contrato submetido a fiscalização prévia, em 20/11/2019, reduzindo o valor contratual para 245.265,12€.

Com a interposição do recurso, pretendia o recorrente aproveitar o procedimento inicial, desta vez com um número de compromisso válido e sequencial emitido com fundos disponíveis positivos, obviando ter que promover novo procedimento (ajuste direto), com o mesmo fundamento e à mesma entidade, para a satisfação das necessidades que se verificassem até ao final do ano em que o contrato foi celebrado.

#### **4.5.6.2 Apreciação do Tribunal**

No que concerne à pretensão do recorrente de alterar a matéria de facto, o Tribunal, acolhendo a jurisprudência cível produzida sobre a matéria em análise, e citando o Acórdão 18/2008, de 16/12, 1.ª Secção, em Plenário, considera que «[o]s poderes de alteração da decisão da 1.ª instância sobre a matéria de facto só devem usar-se em situações excepcionais e devem restringir-se aos casos de flagrante desconformidade entre os elementos de prova disponíveis e aquela decisão, nos concretos pontos questionados».

Refere ainda que, nos recursos ordinários, em regra, não cabe aos tribunais de recurso conhecer questões novas, mas apenas reapreciar a decisão do tribunal *a quo*, por forma a confirmá-la ou a revogá-la. Assim, não sendo a questão apreciada pela instância *a quo* (por não suscitada ou não verificada) não se poderá pronunciar o tribunal de recurso.

Deste modo, entende o Tribunal que a superveniência de fundos positivos nunca poderia produzir um efeito retroativo e que era inevitável que a instância *a quo*, confrontada com a inexistência de fundos disponíveis, decidisse pela recusa de visto. Afirma ainda que o recorrente, perante a nova situação financeira positiva, pode sempre encetar novo procedimento tendente à celebração de novo contrato e assunção de novo compromisso que respeite as normas legais.

Considera ainda o Tribunal não ser possível proceder à sanação judicial da nulidade prevista no artigo 5.º, n.º 3, da LCPA, remetendo a argumentação para o acórdão 27/2018, da 1.ª Secção, em Plenário, a qual já foi exposta *supra*, no ponto 4.5.3.

Posto isto, estando evidenciada a situação de insuficiência de fundos disponíveis à data de celebração do contrato inicial e da assunção do respetivo compromisso, estavam verificados os ilícitos integradores dos fundamentos de recusa de visto, ao abrigo do art. 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC, não relevando em sede de recurso a superveniência de fundos positivos.

Consequentemente, decidiu o Tribunal confirmar a decisão da 1.ª instância, julgando totalmente improcedente o recurso.

#### **4.5.7 Relatório n.º 8/2019 – ARF, 1.ª Secção**

##### **4.5.7.1 Descrição do caso**

O objeto da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias no âmbito do contrato de fornecimento de alimentação para o ano de 2018, celebrado pelo Hospital Distrital de Santarém, E.P.E. (HDS).

Foi apurada a seguinte factualidade relevante para o tema em estudo:

- 1) Em 13/12/2017 o conselho de administração do HDS autorizou um procedimento por ajuste direto, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), com determinada empresa, tendo o contrato sido assinado em 18/01/2018, para produzir efeitos entre 01/01/2018 e 30/12/2018, no valor de 1.035.876,71€ (valor s/IVA);
- 2) Em 30/01/2018, foi remetido para o Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tendo a execução material do contrato continuado até à pronuncia do Tribunal, em 20/03/2018, com a decisão de recusa de visto por violação das normas previstas no artigo 5.º, n.º 1 e 3 da LCPA e nos artigos 7.º, n.ºs 2 e 3, e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012, as quais têm natureza financeira, e ordenado o apuramento de eventual responsabilidade financeira por incumprimento do previsto no artigo 65.º, alíneas h) e j) da LOPTC;
- 3) Por forma a assegurar o fornecimento das refeições, a entidade fiscalizada celebrou novo contrato, em 24/04/2018, mediante ajuste direto ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, para vigorar desde 24/03/2018, com periodicidade

- mensal, renovando-se sucessiva e automaticamente, tendo sido pagos no período de vigência deste contrato 261.547,34€ (que vigorou até 30/06/2020);
- 4) Em 21/06/2020, o HDS celebrou novo contrato, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, por motivos de urgência, para o período de 25/06/2018 a 24/09/2018, durante o qual foram pagos 292.637,70€;
  - 5) Estes contratos que atingiram o valor conjunto de 554.185,04€ não foram remetidos ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia.

#### **4.5.7.2 Apreciação do Tribunal**

Atendendo aos factos apurados nos pontos 1 e 2, foi dada execução material a um contrato que ao abrigo do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, não poderia produzir quaisquer efeitos até à pronúncia do Tribunal. A este respeito argumentou o responsável que o contrato não poderia deixar de ter execução material atendendo ao dever que recai sobre os hospitais em assegurarem as refeições de regular e sem interrupções.

Em sede de contraditório o indiciado responsável invocou a problemática dos fundos disponíveis negativos que se verificavam à data da outorga do contrato e que apesar das diligências do conselho de administração junto da tutela, para que sejam efetuados reforços orçamentais, foram intempestivas (os fundos do HDS só ficaram positivos em fevereiro de 2019), atrasando o envio do processo para fiscalização prévia, que acabou por ser submetido com fundos disponíveis negativos.

Por sua vez, considerando a factualidade descrita nos pontos 3, 4 e 5, dispõe o artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC, que para efeitos de remessa dos processos ao Tribunal devem considerar-se “*o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si*”. Segundo um outro acórdão do Tribunal (acórdão n.º 3/2017 – 1.º Secção/Plenário, de 23/02), esta é uma norma que visa prevenir a fraude à lei por parte das entidades públicas contratantes, que recorrendo a cisões e fracionamento de atos e contratos, pretendem evitar a sujeição dos atos e contratos à fiscalização prévia.

Considera ainda o Tribunal que estamos perante contratos aparentemente relacionados quando têm objeto idêntico ou semelhante, por períodos sucessivos ou mesmo com intervalos entre eles, mas no decurso do mesmo ano, devendo atender-se ao seu valor global para sujeição a fiscalização prévia do Tribunal. No caso em apreço, entendeu o Tribunal estarmos perante contratos relacionados entre si.

Quanto a este facto, a existência destes dois contratos resultou da remessa e recusa de visto ao contrato anual para 2018 (pela 1.<sup>a</sup> instância e confirmada pelo Plenário em recurso), sendo necessário assegurar a prestação de serviços de alimentação

Em suma, a factualidade apurada é suscetível de constituir infração financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, a qual é individual e pessoal e recai sobre o agente(s) da ação.

Em face da argumentação exposta, atento o tipo de serviços que constituem o objeto dos contratos e o contexto em que as infrações foram praticadas, a inexistência de recomendações anteriores, entendeu o Tribunal que se encontravam reunidos os pressupostos exigidos pelo artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, para efeitos de revelação da responsabilidade financeira.

#### **4.6 Análise Crítica**

Destacou o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 336/2002 que “*a aposição de visto tem por finalidade a fiscalização das despesas públicas pela instância constitucionalmente competente, ou seja, pelo Tribunal de Contas (tratando-se) do controlo da legalidade e do cabimento orçamental das despesas inerentes à atuação das entidades públicas, necessário por força de princípios de transparência, adequação e racionalização aplicáveis na gestão das finanças públicas*”.

Uma das questões que colocamos é se através da fiscalização prévia nos casos em apreço, não estamos precisamente a desvirtuar um dos principais objetivos do Tribunal de Contas enquanto órgão de controlo financeiro, nomeadamente no que concerne à verificação do princípio da boa gestão.

Senão vejamos:

- 1) Quanto ao referido no acórdão apresentado no ponto 4.5.5, estava em causa a concessão do visto a dois contratos que seriam a segunda renovação de contratos celebrados anteriormente, mas que só agora, por no total excederem o limite mínimo de remessa para sujeição a fiscalização prévia, é que as segundas renovações foram remetidas para fiscalização prévia.

Neste caso, os quatro contratos anteriores, por não atingirem o valor mínimo de remessa para fiscalização prévia foram executados, e isto não obstante da possibilidade de, já nesse momento, se verificarem fundos disponíveis negativos,



no entanto, aos contratos em apreço que seriam a segunda renovação dos contratos anteriores, viram a sua execução vedada por força da recusa do visto, sendo os valores em causa semelhantes aos dos contratos celebrados anteriormente. Temos esta situação como um caso notório de que a atuação do Tribunal de Contas surge como força de bloqueio que quase se chega a considerar injustificada – se não vejamos: aos contratos iniciais e primeiras renovações que excediam, em conjunto, o valor dos contratos agora recusados, não se verificou qualquer obstáculo à sua execução, por sua vez, os contratos resultantes das segundas renovações remetidos para visto prévio foi vedada a sua execução, por recusa do visto.

- 2) No que concerne ao acórdão referido no ponto 4.5.6 em que a entidade adjudicante, por força da recusa de visto prévio na primeira instância e na expectativa de em recurso ser concedido o visto, celebrou um acordo modificativo do contrato, reduzindo significativamente o valor contratual para quase um quarto do valor inicial, por forma a ter um ter um número de compromisso válido e assumido com fundos disponíveis positivos. Apesar deste facto, conforme os fundamentos já referidos, o recurso foi julgado improcedente.

Isto significa que, no caso em apreço, não só o procedimento inicial foi inútil para a aquisição do medicamento, como se revelou infrutífero o acordo modificativo do contrato. Deste modo, para além de todo o procedimento já anteriormente realizado, entidade adjudicante vai ter de realizar novo procedimento. Neste novo procedimento, caso o valor contratual seja superior a 350.000,00€, terá o contrato de ser novamente submetido ao Tribunal de Contas para concessão do visto, caso seja inferior aos 350.000,00€, por vezes por forma a evitar o escrutínio do Tribunal, poderá implicar sucessivos procedimentos com o mesmo objeto e o mesmo fornecedor para aquisição do medicamento, o que implicará um maior dispêndio de tempo e recursos.

Ora, torna-se evidente que a decisão de recusa, apesar de estar em conformidade com a legislação aplicável, tem como consequência uma ineficiente gestão dos recursos públicos, colocando em causa o princípio da boa administração.

- 3) Quanto à ação de apuramento de responsabilidades financeiras sancionatórias, referida no ponto 4.5.7, começemos desde logo por referir que é uma das consequências que podem resultar de toda esta problemática de recusas de visto

com fundamento na insuficiência de fundos disponíveis para a assunção da despesa. Na verdade, perante uma recusa de visto que coloque em causa a continuidade da prossecução das atividades das entidades constituintes do SNS, poucas alternativas restam aos conselhos de administração, é um facto que a necessidade existe e que é preciso colmatá-la.

Foi precisamente isto que sucedeu no caso do Hospital Distrital de Santarém, que não só submeteu o processo a visto intempestivamente, pois já sabia que com a inexistência de fundos disponíveis positivos para suportar a despesa não lhe seria concedido o visto, como ainda teve a necessidade de, após a recusa de visto pela 1.ª instância e antes da decisão final do recurso apresentado, proceder por ajuste direto para a aquisição de serviços de refeições (alegando motivos de urgência). Ora, mais uma vez, não só da recusa de visto não se deixou de realizar a despesa, como ainda se cometeram outras ilegalidades, como o fracionamento da despesa e, novamente, a não remessa ao Tribunal de Contas de contratos que estão relacionados entre si. Estamos perante um círculo vicioso.

Sucede que, e conforme resultou evidente quer dos acórdãos aqui referidos, quer no estudo que se efetuou, o próprio Tribunal de Contas, sabendo que estamos perante uma ausência de hipóteses com que se deparam os responsáveis pela gestão dos hospitais, entendeu estarem reunidos os pressupostos exigidos para efeitos de relevação da responsabilidade financeira. Não discordando de todo da decisão do Tribunal, estamos novamente perante uma situação de má gestão dos recursos públicos, a todos os níveis. Não só foi o processo remetido para fiscalização prévia, tendo o Tribunal analisado o mesmo, como foi interposto recurso, com a consequente pronuncia do Tribunal, como ainda deu origem a um processo de apuramento de responsabilidades financeiras, para, no final alternativa não restar se não a realização do ato despesista.

Parece-nos assim que todo este dispêndio de tempo e recursos, revelam-se inúteis não tendo qualquer impacto no resultado final. A despesa é considerada essencial e inadiável.

Note-se que em todos os casos descritos não estamos perante um incumprimento ou ilegalidade que decorre da ação das entidades que constituem o SNS, mas sim de um facto que não depende das mesmas e que por esse motivo também não lhes é possível

ultrapassar este obstáculo. Situação diferente da que se verifica quando, por exemplo, não escolhem o procedimento pré-contratual que seja aplicável à situação, ou quando através das suas decisões colocam em causa o princípio da concorrência, situações estas em que é sempre possível que as entidades, identificada a ilegalidade, procedam à sua correção que, embora com o conseqüente atraso na aquisição (e por isso é de extrema importância que as entidades adjudicantes iniciem os procedimentos pré-contratuais com a devida antecedência) só depende das mesmas.

Um dos princípios referido para a recusa de visto nas situações em estudo é o princípio da sustentabilidade financeira, que surge frequentemente nos acórdãos do Tribunal para fundamentar o regime previsto na LCPA. Sucede que, apesar da recusa de visto, este princípio continua sem ser salvaguardado, uma vez que, como já referimos, a despesa continua a ser necessária e realizada (sem se saber se poderá colocar ainda mais este princípio em causa).

Conforme resulta do exposto, não se compreende como se continua a insistir numa fiscalização que se revela contraproducente às finalidades da própria ação do Tribunal de Contas enquanto órgão responsável também pela apreciação da boa gestão financeira.

O próprio Tribunal de Contas, nas suas decisões, reitera frequentemente a sua perplexidade com a inclusão do SNS num regime legal que se tem revelado desadequado à sua condição financeira atual, e que se reflete na vasta jurisprudência do Tribunal sobre a matéria dos fundos disponíveis, com a conseqüente recusa de visto<sup>131</sup>. Nas palavras do próprio Tribunal estamos perante um verdadeiro problema sistémico a carecer de resolução urgente por parte do legislador<sup>132</sup>.

É entendimento do Tribunal<sup>133</sup> que a responsabilidade pela impossibilidade de aquisição de determinados bens ou serviços, por ausência de fundos disponíveis, não lhe pode ser atribuída, no entanto, não se pode descurar que a sua decisão tem importantes e graves conseqüências na esfera destas entidades, que apesar da recusa do visto a necessidade das aquisições é inadiável não podendo aguardar pela existência de fundos disponíveis.

---

<sup>131</sup> Acórdão n.º 40/2018 – 1.ª S/SS, de 07 de dezembro de 2018.

<sup>132</sup> Acórdão n.º 28/2018 – 1.ª S/PL, de 11 de dezembro de 2018

<sup>133</sup> Acórdão n.º 29/2018 – 1.ª S/PL, de 11 de dezembro de 2018

Corremos assim o risco de as entidades recorrerem a métodos inadequados, por forma a não ser necessária a submissão dos processos a visto prévio, com os decorrentes custos acrescidos para o erário público e entraves à boa gestão.

Conforme refere Costa (2017)<sup>134</sup>, um dos problemas relacionados com a fiscalização prévia prende-se com o fenómeno de fuga ao visto, resultante de exercícios financeiro por parte das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, destinados a iludir a fiscalização prévia.

Outra crítica que julgamos que deve ser feita está relacionada com a não distinção dos valores em dívida, isto é, independentemente do valor de fundos disponíveis negativos ser de 1.000.000,00€ ou de 50.000.000,00€, o que se verificou é que em ambos os casos o visto é recusado com fundamento na inexistência de fundos disponíveis para assunção do compromisso.

---

<sup>134</sup> Vide Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017, pág. 326.

## CONCLUSÃO

Após a revisão bibliográfica, a análise dos acórdãos selecionados e a análise crítica efetuada, cabe-nos agora apresentar as conclusões do presente estudo, sobre quais efeitos que as decisões do Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização prévia, têm na atividade das entidades constituintes do Serviço Nacional de Saúde.

A questão em apreço surgiu após as sucessivas recusas de visto por parte do Tribunal de Contas, principalmente a partir de 2017, a contratos remetidos por entidades constituintes do Serviço Nacional de Saúde.

Este é um setor que sem sido sistematicamente alvo de uma suborçamentação da despesa, que tem originado um acumular da dívida a fornecedores, colocando em causa a sustentabilidade financeira do SNS.

Em quase todos os processos a recusa de visto foi fundamentada pela inexistência de fundos disponíveis para assegurar a despesa gerada com o contrato, que implica a violação de normas financeiras e a nulidade do compromisso.

Ora, sucede que, apesar da decisão de recusa de visto, não podem as entidades requerentes deixar de adquirir determinados bens ou serviços pois estando em causa o direito fundamental de proteção à saúde, os serviços que prestam são essenciais à população que deles necessita e, portanto, a despesa tem de ser realizada.

O problema surge quando, devido à decisão do Tribunal, as entidades para a satisfação das necessidades e prossecução das suas atribuições, recorrem a meios que podem ser mais danosos para o erário público e inadequados face às necessidades que visam suprir, pois como foi referido, até à data e apesar do sentido da decisão do Tribunal nenhum hospital encerrou por não ter meios para prosseguir com as suas atribuições.

Ora, quer isto significar que a despesa continuou a ser realizada, o que acarreta diversas consequências e que nos permitem extrair algumas conclusões.

Desde logo, continuando as despesas a serem realizadas, como não poderia deixar de ser, ainda que através de outros mecanismos, continua em causa o princípio da sustentabilidade financeira, com os valores em dívida do SNS a acumularem.

Em segundo lugar, estamos perante ações contrárias aos princípios da boa-gestão a que a administração pública se encontra vinculada, em que são mobilizados diversos recursos, quer materiais quer humanos, com o dispêndio de tempo que isso implica, a analisar processos, proferir decisões, refazer procedimentos, quer por parte do Tribunal

de Contas para a emissão do visto ou em ações de apuramento de responsabilidades financeiras por incumprimento, quer por parte das entidades requerentes, a submeterem atos a fiscalização quando já antecipam que o visto vai ser recusado por inexistência de fundos disponíveis, ou quando, para não remeterem os contratos a fiscalização prévia celebram diversos contratos de valor inferior, o que implica ainda um maior dispêndio de recursos.

Outra consequência que também se verificou foi a tentativa de fuga à fiscalização prévia, por forma a que os contratos não tenham de ser sujeitos ao crivo do Tribunal de Contas.

Ora, lutando-se por uma administração pública célere, eficaz, eficiente e organizada e, em particular, atravessando o SNS diversas dificuldades quer a nível financeiro, quer a nível dos recursos humanos, é importante que identificadas as situações que se revelem desadequadas que as mesmas sejam corrigidas, nomeadamente que sejam efetuadas as adaptações e alterações legislativas necessárias.

Concluimos assim que o regime legal que se aplica ao SNS para efeitos de assunção de compromissos não se revela adequado à sua situação financeira atual, e que a recusa do visto tem sérias e gravosas consequências na atividade das entidades que o constituem.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, José Luís Pinto, *Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2008, Ano 1, N.º 3, págs. 179-205

AMARAL, Diogo Freitas do, com colaboração de MANCHETE, Pedro e TORGAL, Lino, *Curso de Direito Administrativo*, Edições Almedina, 4.ª Edição, 2018

AZEVEDO, Maria Eduarda, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Quid Juris, 1.ª Edição, Lisboa, 2018

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição, Tomo I, Coimbra, 1991

CAMPOS, Diogo Duarte e MELO, Pedro, *Visto do Tribunal de Conta - alguns problemas*, Revista de Direito Público e Regulação, n.º 5, CEDIPRE, 2010, págs. 27-46

CAUPERS, João e EIRÓ, Vera, *Introdução ao direito administrativo*, 12.ª edição, Ancora Editora, 2016

COSTA, Paulo Nogueira da, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2ª edição, Petrony Editora, 2017

FIGUEIREDO, João, *Contributos para a determinação do âmbito da Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 51, Janeiro/Junho, 2009

FONSECA, Carolina da Silva, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Considerações essenciais*, Revista Revisores e Auditores, outubro-dezembro 2013

FRANCO, António Sousa, *O controlo da administração pública em Portugal*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 19 e 20, 1993, Tomo I, págs. 115-161

FRANCO, António Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4. Edição, Almedina, Coimbra, 2007

GASPAR, António Henriques, *A responsabilidade por atos de gestão pública*, 3.º Seminário *O âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*, Tribunal de Contas, 2017-2018

JORGE, Guida Coelho, “Inconstitucionalidade e necessidade de harmonização legislativa do atual regime de fiscalização prévia de actos e contratos pelo Tribunal de Contas”, *Revista o Direito*, ano 141.º IV, fevereiro 2010, págs. 853-886

LOPES, Helena Abreu, “A reforma da Administração Pública e o Regime da Contratação Pública”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 44, Julho-Dezembro 2005, págs. 43-90

MAGALHÃES, Lídio de, “Controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, Julho-Dezembro de 2006, págs. 203-218

Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, volume I

MARTINS, Guilherme d’Oliveira, e MARTINS, Valdemar d’Oliveira Martins, e MARTINS, Maria d’Oliveira, *A Lei de Enquadramento Orçamental, anotada e comentada*, Almedina, Coimbra, 2007

MARTINS, Guilherme de Oliveira, “O Tribunal de Contas e a actividade contratual pública”, *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1, Janeiro-Abril, 2011, págs. 9-20

MARTINS, Guilherme de Oliveira, “A reforma do Tribunal de Contas em 2006”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, julho a dezembro de 2006, págs. 27-62

MORENO, Carlos, *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, Universidade Autónoma de Lisboa, 3.ª Edição, 2007

OTERO, Paulo, *Manual de direito administrativo*, Almedina, 2014

RELATÓRIO UTAO N.º 1/2019 • Apreciação da Conta Geral do Estado de 2017

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra Editora, 5.ª edição, 1997

ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, Coimbra, 2019



ROCHA, Joaquim Freitas da, GOMES, Noel e SILVA, Hugo Flores da, *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso*, Coimbra Editora, 2012

SARMENTO, Joaquim Miranda, *A Nova Lei de Enquadramento Orçamental*, Almedina, Coimbra, 2016

SARMENTO, Joaquim Miranda, “A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental”, *Revista Julgar*, setembro 2015

SILVA, Jorge Andrade, *Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado*, 8.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2019

SOUSA, Domingos Pereira de, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, Quid Juris, 2017

TAVARES, José F. F., *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra, 2014

## **JURISPRUDENCIA**

Acórdão n.º 3/2018 de 20/03/2018, 1.ª Secção/Plenário do Tribunal de Contas

Acórdão n.º 19/2018 de 24/09/2018, 1.ª Secção/Plenário do Tribunal de Contas

Acórdão n.º 27/2018 de 30/10/2018, 1.ª Secção/Plenário do Tribunal de Contas

Acórdão 44/2019 de 12/11/2019, 1.ª Secção/Plenário do Tribunal de Contas

Acórdão 47/2019 de 11/12/2019, 1.ª Secção/Subsecção do Tribunal de Contas

Acórdão 2/2020 de 14/01/2020, 1.ª Secção/Plenário do Tribunal de Contas

Acórdão 0322/11, do Supremo Tribunal Administrativo, de 18/10/2011

Relatório n.º 8/2019 – ARF, 1.ª Secção do Tribunal de Contas