

**ACÓRDÃO N.º 30/2023 – 1ªS/SS**

**14/11/2023**

**Processos n.ºs 698 e 700/2023**

**Relator: Conselheira Sofia David**

ARTIGO 5.º, N.º 1, AL. C), DA LOPTC / ARTIGO 96.º, N.º 1, AL. H) E 7, DO CCP / ARTIGOS 14.º, N.º 1 E 25.º, N.º 5, AL. B), DO DECRETO-LEI N.º 133/2013, DE 03/01 / EMPRESA LOCAL NÃO RECLASSIFICADA / ENCARGOS PLURIANUAIS / ENCARGOS SUPORTADOS POR FINANCIAMENTO / FALTA DA AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO TITULAR DA FUNÇÃO ACIONISTA / FINANCIAMENTO INDIRETO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE DO CONTRATO

### SUMÁRIO

1. O TdC tem entendido que a aplicabilidade da 2.ª parte do art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, pressupõe a verificação dos seguintes requisitos cumulativos: (i) que as entidades em causa, qualquer que seja a sua natureza, tenham sido criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas; (ii) para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da AP, isto é, que visem a satisfação de necessidades coletivas, pré-existentes, que estivessem a cargo da AP, que passem a ser-lhes cometidas, o que exclui o desempenho de novas funções administrativas; (iii) com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou;
2. No que se refere ao entendimento a dar à expressão legal “encargos suportados por financiamento”, tem sido jurisprudência deste TdC que para o preenchimento dos pressupostos do art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, exige-se: (iv) que haja um financiamento, direto ou indireto, que pode incluir a constituição de garantias. A interpretação a dar à expressão “financiamento”, deve ser uma interpretação alargada, pois a norma é expressa na indicação de que se quer abranger todos os tipos de financiamento; (v) que esse financiamento corresponda a fluxos

financeiros ou a financiamentos que permitem a subsistência da entidade criada, quer porque se destinam a suportar as suas atividades, quer porque se apartam de uma lógica mercantil ou de uma verdadeira remuneração pelas vendas e serviços por aquela prestados em mercado concorrencial. (vi) que ocorra um verdadeiro financiamento, ou que substancialmente ocorra um financiamento, ou seja, que o valor transferido sirva efetivamente para custear os encargos, tenha algum relevo nessa equação financeira. Assim, ficarão de fora da norma as situações em que haja uma transferência de valor irrelevante, em que a atividade mercantil ou os outros rendimentos sejam manifestamente a fonte primordial de financiamento da Entidade fiscalizada ;(vii) que o financiamento seja oriundo da(s) entidade(s) que criaram a Entidade fiscalizada. Portanto, do campo da norma excluem-se os financiamentos com diferentes origens; (viii) que o financiamento vise suportar encargos. Assim, ficam de fora do campo da norma financiamentos para outros fins que não relativos a despesas ou custos correntes, v.g., financiamentos para investimento. (ix) que haja alguma regularidade e/ou atualidade no financiamento. Nesta medida, ficarão de fora do campo da norma situações muito pontuais, não regulares e que sejam relativas a anos económicos passados. Subsumem-se na norma as situações de financiamento regular, recorrente. Também se subsumem na norma as situações de financiamento atual, isto é, quando o financiamento (substancial, como acima indicamos) ocorra no mesmo ano económico do ato ou contrato submetido a fiscalização;

3. No que se refere ao entendimento a dar à expressão legal financiamento indireto, a jurisprudência em sede de visto tem apontado para a necessidade de se apreciarem os valores auferidos por estas entidades quanto à sua origem e proporções;
4. Se se verificar um volume muito significativo de transferências financeiras das entidades criadoras para a empresa pública criada, para pagar ou remunerar serviços, por estas prestados àquelas, para arrear a circunstância de ocorrer um financiamento indireto, há que averiguar se as contratações que estão na base destas transferências ocorreram no desenvolvimento de uma atividade efetivamente de mercado;
5. Só as transferências resultantes de uma atividade mercantil ficam fora do conceito de financiamento indireto. Por seu turno, para ocorrer uma atividade mercantil, a empresa pública criada tem de desenvolver a sua atividade no mercado, em igualdade e em concorrência com os restantes operadores;

6. Se ocorrer uma situação de favorecimento da posição negocial, ou se a empresa criada for a contratada por mera escolha das entidades que a criaram, se a contratação se fizer em regime de exclusividade, com total discriminação dos restantes prestadores que operam no mercado concorrencial, que não puderam aceder à correspondente contratação, nem apresentar os seus preços, para concorrer com os preços apresentados com os da empresa local, então, as transferências que se verificam entre a empresa criada e as entidades que a criaram não ocorrem no âmbito de uma atividade verdadeiramente mercantil;
7. Igualmente, a empresa criada não exerce uma atividade mercantil se, pura e simplesmente, não existe mercado e desenvolve a sua atividade unicamente em prol das entidades que a criaram, satisfazendo os interesses públicos destas últimas;
8. Existem encargos plurianuais quando se celebram contratos que implicam uma despesa que ultrapassa temporalmente o orçamento económico de mais de um ano civil;
9. Às empresas locais não reclassificadas aplicam-se os art.ºs 14.º, n.º 1 e 25.º, n.º 5, al. b), do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 03/01;
10. Nos termos dos art.ºs 14.º, n.º 1 e 25.º, n.º 5, al. b), do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 03/01, carece sempre de autorização prévia do titular da função acionista “a celebração de todo e qualquer ato ou negócio jurídico do qual resultem para a empresa responsabilidades financeiras efetivas ou contingentes que ultrapassem o orçamento anual, ou que não decorram do plano de investimentos aprovado pelo titular da função acionista”;
11. O art.º 67.º do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 03/01, impõe a aplicação de certas normas dos Capítulos I e II às empresas locais, mas não afasta, necessariamente, a aplicação das restantes, também ali contidas;
12. Essa mesma autorização está prevista para as empresas locais – reclassificadas - às quais se aplica o preceituado nos art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA, aprovada pela [Lei n.º 8/2012](#), de 21/02, 11.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012](#), de 21/06, 45.º, n.º 8, do [Decreto-Lei n.º 10/2023](#), de 08/02, 22.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 197/99](#), de 08/06, 25.º do [Decreto-Lei n.º 155/92](#), de 28/07, 14 e 52.º, n.º 8, da [LEO](#), que igualmente exigem a prolação de uma autorização das tutelas para a assunção de compromissos plurianuais;

13. A exigência de uma autorização prévia e autónoma das tutelas é também feita para quase toda administração pública – central, regional e local, direta, indireta – cf. art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA, 11.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012](#), de 21/06, 45.º, n.º 8, do [Decreto-Lei n.º 10/2023](#), de 08/02, 22.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 197/99](#), de 08/06, 25.º do [Decreto-Lei n.º 155/92](#), de 28/07, 52.º, n.º 8, da [LEO](#);
14. Deve operar aqui o princípio da unidade e da harmonia do sistema jurídico, que exige que se entenda que para todas as empresas públicas, sejam de âmbito nacional, regional ou local, o legislador quis instituir um sistema de controlo das despesas plurianuais que pressupõe uma autorização prévia e autónoma dos órgãos que exercem a respetiva tutela ou a função acionista, porquanto, são estes órgãos os responsáveis últimos pelos orçamentos apresentados por estas empresas;
15. A intenção expressa do legislador do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 03/01, foi criar um novo regime normativo, mais coerente, que abrangesse todas as empresas públicas nas “matérias nucleares”. Também se quis introduzir um quadro mais exigente de controlo destas empresas, a par de um novo modelo de controlo pelos titulares da função acionista, que fosse mais efetivo e lhes permitisse um acompanhamento permanente e uma decisão informada. Como fito, último deste diploma quis-se um mais claro, transparente e eficaz e um maior controlo da legalidade e da boa gestão pública;
16. Neste enquadramento, não faz sentido interpretar o art.º 67.º, do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 03/01, como pretendendo afastar a exigência da autorização do titular da função acionista no que diz respeito às despesas plurianuais (só) relativamente às empresas locais não reclassificadas;
17. A não existência da autorização do titular da função acionista para a assunção do encargo plurianual implica a violação do art.º 25.º, n.º 5, al. b), do [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 03/10, que é uma norma financeira. Ocorre aqui fundamento para a recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b), parte final, da [LOPTC](#);
18. Para além disso, o contrato sob fiscalização não cumpre o determinado no 96.º, n.ºs 1, al. h), do [CCP](#), pelo que padece de uma invalidade que lhe é própria, e que implica a sua nulidade, conforme o n.º 7 do art.ºs 96.º e o art.º 284.º, do [CCP](#) e essa nulidade é, igualmente, fundamento da recusa de visto, conforme art.º 44.º, n.º 3, al. a), da [LOPTC](#).

AFETAÇÃO OU CONSIGNAÇÃO DE RECEITAS / AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL / COMPARAÇÃO E HIERARQUIZAÇÃO DE PROPOSTAS / CONVITES / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO / ENCARGOS PLURIANUAIS / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FUNDAMENTAÇÃO POR REMISSÃO / GARANTIA REAL / INSTRUÇÃO PRÉVIA

**ACÓRDÃO N.º 9/2024 – 1ªS/SS**

**12/03/2024**

**Processo n.º 64/2024**

**Relator: Conselheira Sofia David**

## **SUMÁRIO**

- 1.** No âmbito do endividamento municipal o legislador estabeleceu regras procedimentais relativamente inflexíveis que obrigam a que os empréstimos sejam discutidos e autorizados pela AM e que subjacentemente a tal discussão e autorização exista uma procedimentalização e instrução mínima, que incluía, obrigatoriamente, a demonstração da consulta a 3 entidades bancárias, das respetivas propostas e uma apreciação detalhada destas mesmas propostas comparando-as entre si;
- 2.** Igualmente, a instrução prévia deve conter o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município. Para este efeito, exige-se que a informação detalhada que seja presente à AM revele os encargos totais que se preveem com o empréstimo que se vai contrair, o que inclui a evidenciação do capital e dos previsíveis juros, comissões, assim como, das eventuais penalizações;
- 3.** Se as propostas apresentadas indicaram indexantes variados, a saber, os indexantes à Euribor a 3, 6 e 12 meses e se quatro das propostas indicaram *floor* “0” e uma foi omissa quanto ao *floor* que aplicaria, não poderia o júri compará-las alheando-se dessas diferenças;

4. A comparação entre propostas teria de ser feita considerando um juízo de prognose relativamente aos encargos totais com o empréstimo que se ia contrair, comparando o capital emprestado, o montante dos respetivos juros, atendendo ao referencial da taxa adotada, às comissões e às penalizações;
5. Os relatórios do júri que compararam propostas que nos seus elementos essenciais eram incomparáveis, sem atender às correspondentes diferenças, não respeitam critérios de rigor, de eficiência e de boa administração, na vertente de boa gestão financeira;
6. Como corolário, tais relatórios também não constituem instrução suficiente para configurarem a informação detalhada, de suporte à decisão de contração do empréstimo, a que aludem os art.ºs 49.º, n.º 5, do [RFALEI](#) e 25.º, n.º 1, al. 4, do [RJAL](#);
7. Não estando demonstrado que a proposta adjudicada era a decisão financeiramente mais vantajosa para o Município, ficaram violados os princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, o dever de fundamentação e dos art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do [RFALEI](#) e 25.º, n.º1, al. f), do [RJAL](#) e poderão ter ficado violados os princípios da imparcialidade, da transparência, da igualdade e da concorrência;
8. Conforme os art.ºs 49.º, n.º 5, do [RFALEI](#) e 25.º, n.º 1, al f) e 4, do [RJAL](#), a AM tem de pronunciar-se e autorizar um concreto empréstimo, devendo estar previamente munida de uma informação detalhada, que permita abrir a discussão sobre os termos das várias propostas apresentadas e do concreto empréstimo a contratar;
9. Se AM autorizou um empréstimo em abstrato, sem curar de saber os seus expressos termos, ficaram violados os art.ºs 49.º, n.º 5, do [RFALEI](#) e 25.º, n.º 1, al f) e 4, do [RJAL](#) e os deveres de instrução, de fundamentação e o princípio de boa gestão financeira, ínsito às exigências procedimentais exigidas por aqueles preceitos legais;
10. Porque a deliberação de adjudicação remete para relatórios do júri que não serviram para indicar qual era a melhor proposta, por corresponder àquela que apresentava menores custos, tal deliberação encerra fundamentação insuficiente, o que equivale a padecer de falta de fundamentação – cf. art.ºs 152.º e 153.º do [CPA](#);

11. A referida deliberação de adjudicação também padece de um erro nos pressupostos de facto quando remete para relatórios que consideram que todas as propostas apresentavam *floor* “0”, quando tal não ocorreu na realidade;
12. Da circunstância do critério de adjudicação do procedimento concursal só ter sido definido após o Município ter tido conhecimento das propostas apresentadas, decorre a violação dos princípios da transparência, da imparcialidade e da concorrência, aplicáveis ao caso por via dos art.ºs 9.º, 201, n.º 2, do [CPA](#) e 1.º A do [CCP](#);
13. Porque a omissão do critério de adjudicação no convite poder ter prejudicado a apresentação pelos concorrentes de propostas diferentes e melhores, poderão também ter ficado violados os princípios da prossecução do interesse público, da boa gestão financeira, da eficiência e da concorrência;
14. Por força do art.º 22.º, n.º 1 e 6, do [Decreto-Lei n.º 197/99](#), de 08/06, a abertura dos procedimentos que deem lugar a encargos orçamentais por mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, não pode ser efetivada sem prévia autorização da AM;
15. É ilegal uma cláusula contratual aposta num contrato de empréstimo que impõe garantias que vão para além da proposta apresentada;
16. É ilegal uma cláusula contratual aposta num contrato de empréstimo que estabelece uma garantia real sobre as receitas do Município - cf. art.º 49.º, n.º 7, al. a), do [RFALEI](#);
17. É ilegal uma cláusula contratual aposta num contrato de empréstimo que afeta ou consigna receitas à cobertura de despesas relativas ao empréstimo que se assume – cf. art.ºs 3.º, n.º 2, al i), 9.º-C, n.º 1, do [RFALEI](#) e 16.º, n.º 1, da [LEO](#);
18. A violação dos princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, da concorrência, dos deveres de fundamentação e instrução e a ocorrência do erro nos pressupostos de facto, conduz à anulabilidade da deliberação adjudicatória;

- 19.** Tal como ficou demonstrado, por via das supra indicadas invalidades do ato adjudicatório pode ter sido celebrado um contrato com o Banco quando, se essas invalidades não tivessem ocorrido, o co-contratante poderia ser outro. Assim sendo, as invalidades de que padece o ato adjudicatório implicam a invalidade consequente do contrato celebrado – cf. art.ºs 202.º, n.º 1, do CPA e 283.º, n.º 2, do CCP;
- 20.** No que concerne à violação dos art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do RFALEI, 25.º, n.º 1, al. f), do RJAL e 22.º, n.º 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, tal violação conduz à nulidade do ato adjudicatório e à nulidade consequente do contrato fiscalizado – cf. art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL, 202.º, n.º1, do CPA e 283.º, n.º 1, do CCP.
- 21.** A ilegalidade de uma cláusula contratual, por extravasar os termos da proposta apresentada e autorizada e por violação dos art.ºs 3.º, n.º 2, al i), 9.º-C, n.º 1, 49.º, n.º 7, al. a), do RFALEI e 16.º, n.º 1, da LEO, implica a correspondente nulidade parcial do contrato, por força dos art.º s, 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL, 202.º, n.º1, do CPA e 284.º, n.º2, do CCP;
- 22.** As indicadas nulidades constituem fundamento absoluto de recusa de visto, obstando à sua concessão, ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC;
- 23.** Ainda que não se verificassem as referidas nulidades, sempre estaríamos perante diversas ilegalidades que implicam a violação direta de normas financeiras – o que ocorre com a violação dos princípios do rigor, da eficiência e da boa gestão financeira – e que são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, situação que se enquadra nas als. b), 2.ª parte e c) do citado n.º 3 do art.º 44.º, da LOPTC.

## DECISÃO - 1ªS/SDV

28/05/2024

Processo n.º 409/2024 – FP

Relatores: Conselheiros Nuno Miguel P. R. Coelho e Miguel Pestana Vasconcelos

ADVERTÊNCIA / CONSTRUÇÃO ANTISSÍSMICA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE GESTÃO / ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS / EXECUÇÃO DO CONTRATO / HOSPITAL / INTERESSE PÚBLICO / MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PROJETO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

CONTRATO DE GESTÃO DO COMPLEXO HOSPITALAR DO HOSPITAL DE LISBOA ORIENTAL



### SUMÁRIO

1. Não persistindo razões para entender que a redução do financiamento das atividades objeto da concessão redundaria numa alteração/modificação objetiva das obrigações contratuais das partes, da matriz de risco do contrato e do próprio modelo financeiro da parceria, ainda assim, o Tribunal entende existirem razões para a formulação de uma recomendação no sentido da entidade fiscalizada prever, de modo mais claro, um mecanismo de alterações contratuais para o financiamento europeu no equilíbrio económico-público e privado da parceria, compatível com os princípios da igualdade de tratamento dos concorrentes, da não discriminação e da transparência que subjazem ao princípio da estabilidade ou da imodificabilidade das peças procedimentais da contratação pública.

2. A não adoção de uma solução de isolamento sísmico de base no complexo hospitalar a construir viola as *leges artis* da construção antissísmica, contrariando as especificações técnicas para o comportamento sismo-resistente de edifícios hospitalares adotado pelo Ministério da Saúde em 2007 e revisto em 2020 e a experiência internacional neste domínio, o que se traduz num insustentável risco económico.
3. Apesar de não caber ao Tribunal, em sede de fiscalização da legalidade, pronunciar-se sobre a adequação técnica de projetos, faz parte da sua competência aplicar as regras e princípios que permitem aferir da legalidade dos contratos, entre os quais, o princípio da tutela do interesse financeiro do Estado e o princípio da boa administração.
4. Por outro lado, os princípios de contratação pública realçam a importância de na formação e na execução dos contratos as entidades públicas respeitarem os princípios gerais decorrentes da boa administração, da prossecução do interesse público, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como as regras aplicáveis nos domínios técnicos em referência.
5. Tendo em conta o investimento público em causa, construção de uma infraestrutura hospitalar de grande valor económico e onde se realizará uma atividade pública de grande relevância humana e social, deve estar inequivocamente demonstrado que as mais rigorosas técnicas das *leges artis* foram adotadas.
6. Foram violados os essenciais da boa administração e da tutela do interesse financeiro do Estado, marcantes da atuação de jurisdição financeira, motivo pelo qual o Tribunal decide conceder o visto ao contrato, mas com a séria advertência à entidade fiscalizada de incluir no projeto de execução da obra a solução de sistema de isolamento de base e de garantir um sistema rigoroso e eficaz de monitorização do projeto de estruturas e fundações, com as mais exigentes *leges artis* aplicáveis.

AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / AUDITORIA  
/ FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE /  
CONTRATOS JORNADA MUNDIAL DA  
JUVENTUDE 2023



**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 2/2024 -1ªS/SS**

**12/03/2024**

**Processo n.º 3/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Sofia David**

**ACOMPANHAMENTO E AUDITORIA A  
CONTRATOS CELEBRADOS NO ÂMBITO DA  
JORNADA MUNDIAL DA JUVENTUDE 2023**

**SUMÁRIO**

**A. CONTRATOS REPORTADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS**

Na sequência das análises e constatações efetuadas quanto aos contratos celebrados no âmbito da JMJ2023 e reportados ao TdC, apresentam-se as seguintes conclusões:

- a)** Não foi evidenciada a realização de um planeamento efetivo do evento.
- b)** Foi reportado um total de 432 contratos, incluindo respetivas modificações objetivas, no valor global de 64 131 635,89 €.
- c)** Destes contratos, 8 foram submetidos a fiscalização prévia (31 815 592,73 €), 2 dos quais objeto de um total de 18 contratos adicionais (823 044,15 €), perfazendo o total de 32 638 636,88 €.
- d)** Em sede de fiscalização concomitante, foram comunicados 403 contratos, no valor global de 30 776 328,18 €, 2 dos quais foram objeto de 3 adicionais (716 670,83 €), no total de 31 473 099,01 €.

- e) O preço contratual mais elevado foi de 8 199 700 € e respeitou à empreitada de “*Adaptação do Parque Norte do complexo logístico da Bobadela*” adjudicada pela IP.
- f) O Município de Lisboa reportou o maior número de contratos (102) e a SGPCM o maior montante contratado (15 065 528,33 €).
- g) Na formação dos contratos reportados ao TdC prevaleceu o ajuste direto, com 55,05% do valor adjudicado.
- h) Agrupando os procedimentos não concorrenciais (ajuste direto, a consulta prévia e o ajuste direto simplificado), verifica-se que estas 3 tipologias concentram 63,46% do total do valor contratado reportado.
- i) As empreitadas prevalecem em termos de valor contratado, 34 653 160,49 €, seguidas das aquisições de serviços, 19 788 156,63 €.
- j) Cerca de 71 contratos e respetivas modificações, num valor global de 34 063 546,85 €, consubstanciam investimentos, permitindo utilizações futuras para outras finalidades para além da JMJ2023.
- k) O Município de Oeiras atribuiu duas participações financeiras, no montante global de 525 328,00 €.
- l) O pagamento das remunerações dos membros do Grupo de Projeto criado pelo Governo gerou uma despesa de 679 032,24 € até 31.05.2023, correspondente ao exercício de metade do mandato que termina em 31.12.2024.
- m) Os Municípios de Lisboa e de Loures e a SGPCM não reportaram ao TdC um total de 17 contratos, (14, 2 e 1 contratos, respetivamente), que publicitaram no Portal Base, no valor global de 972 204,94 €, apesar de lhes ter sido solicitada informação sobre todos os contratos celebrados para a JMJ2023.

## **B. CONTRATOS AUDITADOS**

Os 3 contratos de empreitada que constituíram o objeto da presente auditoria, foram adjudicados pelos valores de 1 063 937,62 €, 2 980 000,00 € e 4 285 094,23 €, na sequência de procedimentos por ajuste direto (2) e consulta prévia (1), por aplicação do regime especial de contratação pública, consagrado nos artigos 149.º da [LOE2022](#) e 118.º da [LOE2023](#).

➤ **Empreitada de execução das fundações indiretas da cobertura do Altar-Palco no parque TejoTrancão**

- n)** O custo final da empreitada foi de 1 104 917,34 €, representando um acréscimo de 3,85 % do valor contratado inicialmente.
- o)** No decurso da sua execução foram adjudicados trabalhos complementares relativos a microestacas, no montante de 86 130,65 €, que representou 8,10 % do preço contratual inicial, bem como foram suprimidos trabalhos contratuais na importância de 45 150,93 € (4,25%).
- p)** O cocontratante celebrou um contrato de subempreitada no montante de 685 596,00 €, representativo de 67,30 % do valor final da obra, respeitando o limite fixado no n.º 2 do artigo 383.º do CCP.

➤ **Empreitada de construção do Altar-Palco no Parque Tejo-Trancão**

- q)** O custo final da empreitada foi de 2 959 128,05 €, representando um decréscimo de 0,70 % do preço contratual modificado e 30,21 % do valor contratado inicialmente.
- r)** Esta empreitada foi inicialmente adjudicada por 4 240 000,00 €, tendo posteriormente sido modificado para o montante de 2 980 000,00 €. As alterações no seu objeto respeitaram a redução da volumetria de plataformas do Altar, rebaixamento da cobertura e da cota do Altar em cerca de 5 metros, redução do número de contentores e realocação da parte interior do palco para a área exterior imediatamente no tardoz do palco.
- s)** No decurso da sua execução foram ainda suprimidos trabalhos contratuais na importância de 20 871,95 € (0,70%).
- t)** O cocontratante celebrou três contratos de subempreitada nos montantes de 176 800,00 €, 513 377,95 € e 1 068 511,52 €, representativos de 5,97%, 17,35% e 36,11% do valor modificado da obra, respetivamente, e respeitando o limite fixado no n.º 2 do artigo 383.º do CCP.
- u)** Nesta empreitada, constatou-se, ainda, que 2 dos subempreiteiros não comprovaram deter a habilitação legal necessária para executar trabalhos para os quais foram subcontratados, situação que não foi acautelada pelo dono da obra.

➤ **Empreitada de preparação dos terrenos da Zona Ribeirinha da Bobadela**

- v) Esta empreitada foi adjudicada mediante consulta prévia e o custo final foi de 3 937 860,47 €, representando um decréscimo de 8,10 % do valor contratado inicialmente.
- w) No decurso da sua execução foram outorgadas 2 modificações objetivas que titularam trabalhos complementares, no valor de 630 540,18 €, tendo sido suprimidos trabalhos contratuais na importância de 966 051,93 €.
- x) Os trabalhos complementares foram originados pela necessidade de compatibilizar as cotas reais dos terrenos com as que constavam do projeto de execução, bem como compatibilizar este com as revisões resultantes da planta de implantação da JMJ2023, com os ajustes feitos ao Plano de Emergência e Evacuação, assim como assegurar o incremento da segurança e a operacionalidade da rede de abastecimento de água.
- y) No âmbito desta empreitada, verificou-se que, apesar de não ter sido construída a ponte militar inicialmente prevista, decidida em 27.03.2023, foram elaborados estudos e projetos para a sua execução em datas anteriores, no montante global de 78 030,00 €, situação que denotou ausência de articulação entre as entidades envolvidas.

Refira-se, que não obstante o procedimento adotado para a adjudicação destes 3 contratos, o ajuste direto e a consulta prévia, terem tido cobertura legal (cf. artigos 149.º da [LOE2022](#) e 118.º da [LOE2023](#)), constatou-se, ainda assim, que um volume significativo de dinheiro público foi subtraído à concorrência. Caso não tivesse sido aprovado aquele regime especial constante das [LOE de 2022 e 2023](#), cada um destes contratos teria que ter sido precedido de concurso público ou limitado por prévia qualificação.

Tendo em conta que a realização da JMJ2023 em Lisboa foi anunciada pelo Vaticano em 27.01.2019, não são inteiramente razoáveis as razões invocadas naquele regime especial permissivo para o ajuste direto.

Sem embargo, verificando-se posteriormente que passou a existir uma situação de urgência, o legislador poderia ter optado por um regime menos restritivo da concorrência, por exemplo, poderia ter optado pela consulta prévia com convite a, pelo menos, 5 entidades, tal como previu, como medida especial de contratação pública, na [Lei n.º 30/2021](#), de 21.05. Não sendo este um procedimento concorrencial, sempre permitiria a obtenção de mais propostas para escolha da melhor e assim também ficaria melhor assegurado o interesse público.

Saliente-se, por fim, que, não obstante 2 das empreitadas terem sido adjudicadas por ajuste direto, ambos os cocontratantes recorreram a subempreiteiros. Num dos casos, a subempreitada correspondeu a 67,30% do valor final da obra, o que, embora tenha respeitado o limite legal, não deixa de se considerar uma percentagem elevada, em especial num contrato de empreitada precedido de ajuste direto e fundamentado, ainda, na circunstância de o cocontratante ser “*a única solução que assegura a compatibilidade temporal e física das fundações*” com os demais trabalhos a realizar naquele local. Existe alguma incongruência entre esta fundamentação e a circunstância da subempreitada corresponder a 67,30% do valor final da obra.

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 3/2024 -1ªS/SS**

**23/04/2024**

**Processo n.º 1/2022 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

ASSESSORIA JURÍDICA / CONTRAPRESTAÇÃO /  
CONTRATO DE EMPREITADA / ENRIQUECIMENTO  
SEM CAUSA / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE /  
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / HONORÁRIO /  
HOSPITAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA /  
PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA  
TRANSPARÊNCIA / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRIBUNAL  
ARBITRAL

**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO  
DE EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DO NOVO  
HOSPITAL CENTRAL DO ALENTEJO – CENTRO  
HOSPITALAR DO BAIXO ALENTEJO” OUTORGADO  
PELA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DO  
ALENTEJO, I.P.**

### **SUMÁRIO**

Em 28.12.2020, a Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. celebrou com a ACCIONA Construcción, S.A., o contrato de empreitada de “*Construção do novo Hospital Central do Alentejo – Centro Hospitalar do Baixo Alentejo*”, na sequência de concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, pelo valor de 148.917.509,73 € e prazo de execução de 910 dias.



No decurso da execução da empreitada, após outorga de compromisso arbitral pelas partes, em 21.04.2022, foi constituído um tribunal arbitral *ad hoc*, que tem por objeto dirimir a pretensão compensatória, indemnizatória ou de reequilíbrio financeiro da cocontratante, tendo o valor da ação arbitral sido fixado em 71.119.022,76 € e o valor total dos encargos com os honorários dos árbitros e custos administrativos em 353.700,53 €, dos quais 176.850,27 € incumbem à Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

A constituição do tribunal arbitral *ad hoc* decorreu de proposta apresentada pela ACCIONA Construcción, S.A., aceite pela Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. sem que estivesse obrigada a tal, na medida em que, atento o disposto no artigo 182.º do [Código de Processo nos Tribunais Administrativos](#), não assistia à empresa um direito potestativo à celebração do compromisso arbitral.

A possibilidade de recurso ao tribunal arbitral *ad hoc* para dirimir eventuais litígios entre as partes não se encontrava prevista no contrato de empreitada (nem nos documentos procedimentais). Ao invés, o caderno de encargos e o contrato de empreitada dispunham de uma cláusula de foro administrativo (recurso ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja), pelo que a constituição do tribunal arbitral *ad hoc*, no contexto em que ocorreu (pedido do cocontratante e invocação de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias de outorga do contrato), não se encontrava suficientemente fundamentada e foi ilegal.

Acresce que a deliberação, proferida em 22.12.2021, pelo Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., no sentido da constituição do tribunal arbitral *ad hoc* carecia de específica e determinada fundamentação legal e pressupunha a realização de uma avaliação prévia, nos termos do disposto no artigo 476.º, n.ºs 3 e 4, respetivamente, do [Código dos Contratos Públicos](#), norma cujos pressupostos também não se verificavam.

Na sequência de contraproposta da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. os encargos com o tribunal arbitral *ad hoc*, no montante de 353.700,53 €, representaram um acréscimo de 172% da despesa em relação ao montante inicialmente proposto pela cocontratante, de 130.000,00 €, sem fundamentação, com desrespeito pelo disposto no artigo 476.º, n.º 4, do [Código dos Contratos Públicos](#) e do artigo 5.º, n.º 1, do [Código do Procedimento Administrativo](#).

Estas ilegalidades na constituição do TA *ad hoc*, bem como a não fundamentação das custas do processo arbitral, são suscetíveis de consubstanciar infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#), imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

O pagamento dos honorários do árbitro-presidente e da secretária do Tribunal Arbitral *ad hoc* têm vindo a ser realizados a uma sociedade de advogados e não diretamente às pessoas designadas para o exercício de tais funções, o que carece de fundamento legal, nos termos do disposto no artigo 770.º, alínea a), do [Código Civil](#), e representa um enriquecimento sem causa daquela sociedade, conferindo à Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., o direito à repetição do indevido, atento o disposto no artigo 476.º, n.º 2, também do [Código Civil](#).

Considerando que tais pagamentos à sociedade de advogados, no montante de 28.366,74 € (com IVA), não respeitaram a qualquer contraprestação efetiva, são suscetíveis de ocasionar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da [LOPTC](#), imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

Estes mesmos pagamentos ilegais são, também, suscetíveis de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#), por violação das normas legais sobre pagamento de despesas públicas, designadamente o artigo 52.º, n.ºs 3 e 4, da [Lei de Enquadramento Orçamental](#), gerando responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

A Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., aceitou que o tribunal arbitral *ad hoc* ficasse sediado no escritório da mesma sociedade de advogados, o que constitui um desrespeito do princípio da transparência e da separação em todos os níveis entre a advocacia e um tribunal arbitral.

A contratação pela Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., de serviços de assessoria jurídica, no âmbito processo arbitral, com uma outra sociedade de advogados, por ajuste direto, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do [Código dos Contratos Públicos](#), no valor de 97.500,00 €, foi ilegal, por falta de fundamentação que permitisse aferir do enquadramento legal.

Esta ilegalidade é também suscetível de consubstanciar infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#), imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

