

Sentença N.º 2/2021.
5.JAN – 3ª SECÇÃO

CONTRATAÇÃO PÚBLICA; SERVIÇOS DE SAÚDE; IMPEDIMENTOS À CONTRATAÇÃO;
DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO; LEI DOS COMPROMISSOS; CABIMENTAÇÃO; CULPA
DIMINUTA

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

Sumário

1. Até à entrada em vigor das alterações ao Código de Contratos Públicos, decorrentes da transposição na ordem jurídica nacional da Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, e que revogou a Diretiva n.º 2004/18/CE, efetuadas pelo Dec. Lei n.º 11-B/2017, de 31 de agosto, a parte II do Código dos Contratos Públicos não é aplicável aos contratos de aquisição de serviços que tenham por objeto os serviços de saúde e de caráter social mencionado no anexo ii-B da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março.
2. O procedimento de “ajuste direto” para aquisição de serviços de aconselhamento técnico-científico em comunicação em saúde, abrangendo assessoria técnico científica ao Conselho de Administração de um Centro Hospitalar EPE, coordenação de desenvolvimento de projetos com Estudos no âmbito da prevenção secundária e comunicação em saúde, envolvem o conceito de serviços de saúde, para o efeito do normativo em causa, estando excluídos da parte II do CCP.
3. Entende-se como conceito de cabimentação, o ato de registo por meio do qual se sinaliza a despesa que se pretende efetuar e se enuncia a previsão legal da qual constam as verbas que se pretende utilizar.
4. Compromissos são as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida de fornecimentos de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. É um instrumento posterior à cabimentação e à própria autorização de realização de despesa,

mas anterior à existência de qualquer vinculação jurídica, situando-se, por isso, numa fase intermédia do processo de realização da despesa.

5. Não conforma a violação de normas relativas à assunção ou autorização de despesa, nos termos estabelecidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, a adjudicação de um “ajuste direto” ocorrido em 10.02.2015, para o período de 19/01/2015 a 31/12/2015 na medida em que o valor em causa, quando autorizado, estava cabimentado.
6. No n.º 1 alínea b) do artigo 104.º do CCP trata de matéria referente a impedimentos à contratação, envolvendo a apreciação da idoneidade de entidades concorrentes.
7. A outorga do contrato teve lugar antes de terem sido apresentados todos os documentos de habilitação, nomeadamente os referentes à situação envolvendo o passado criminal dos titulares dos órgãos sociais da empresa adjudicatária, conforma uma situação ilícita, à face do artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC.
8. Conforma uma situação de culpa diminuta a ocorrência de uma situação de ilicitude financeira pontual, da qual não resultou qualquer prejuízo para a situação concursal em causa e para os interesses financeiros do Estado, acrescida da entrega do certificado do registo criminal (em falta) em momento posterior ao devido



Secção – 3ª/S

Data: 5/1/2021

Processo: n.º 12/2018

José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados (1º) D1, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração (CA) do Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE - Torres Novas, no período de 24.11.2011 a 3.07.2014; (2º) D2, na qualidade de Vogal - Diretor Clínico do mesmo CA, no período de 24.11.2011 a 28.02.2014; (3º) D3, na qualidade de vogal executivo do mesmo CA, no período de 24.11.2011 a 30.09.2014; (4º) D4, na qualidade de vogal executivo do mesmo CA, no período de 24.11.2011 a 30.06.201; (5º) D5, na qualidade de vogal - Enfermeiro Diretor do mesmo CA, no período de 24.11.2011 a 3.07.2014, (6º) D6, na qualidade de vogal executivo do mesmo CA, no período de 4.07.2014 a 31.12.2016, imputando os cinco primeiros como autores de duas infrações financeiras sancionatórias, sob a forma continuada, p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1 alíneas b) e l) e n.ºs 2 e 5 da LOPTC, na multa individual e por cada infração de 25 UC (102€ x 25UC=2.550,00€) e, em cúmulo material, 50 UC, a que corresponde o montante total de 5.100,00€ e pedindo a condenação dos mesmos demandados, solidariamente (artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26/08), na reposição da quantia global de 42.435,00€, acrescida de juros legais, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6 da citada lei. Imputa o sexto demandado como autor de duas infrações financeiras sancionatórias, p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l) e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, por cada infração, a que corresponde o montante de 5.100,00€.

2. Sustenta a imputação aos primeiros 5 demandados, num conjunto de factos enquadrados em três procedimentos que estiveram envolvidos enquanto membros do Conselho de Administração do Centro Hospitalar do Médio Tejo, relacionadas com a autorização de despesas envolvendo contratos de prestação de serviços em que não foi aplicada a parte II do Código de Contratos Públicos (CCP) e, em dois procedimentos onde foi desrespeitada a obrigatoriedade de autorização prévia para a realização de despesas. No que respeita a dois dos procedimentos, o Ministério Público imputa ainda aos 1º a 5º demandados a responsabilidade reintegratória no montante de € 42.435,00, por virtude dos pagamentos em causa nos referidos procedimentos não terem correspondido a qualquer contraprestação contratualmente prevista.
3. Sustenta a imputação ao 6º demandado num conjunto de factos envolvendo o não respeito pelas regras legais referentes à autorização da realização de despesa pública e inexistência de compromisso válido referente a um despacho proferido em 18 de janeiro de 2015 no âmbito de um procedimento de ajuste direto em que interveio, no âmbito das suas competências.
4. Após a citação, faleceu o primeiro demandado, tendo, em consequência, sido declarado extinto o procedimento envolvendo a infração sancionatória que lhe era imputada. Suspensa a instância, foram habilitados como herdeiros, tendo em conta o disposto nos artigos 352º, 353º e 354º do CPC *ex vi* artigo 80º da LOPTC, H1D1, H2D1 e H3D1.
5. O 2º demandado contestou, por impugnação de alguma factualidade, concluindo pela inexistência de culpa da sua parte, pedindo que seja absolvido da infração que lhe é imputada no Requerimento.
6. O 6º demandado contestou, por impugnação de alguma factualidade, concluindo pedindo que seja absolvida da infração que lhe é imputada no Requerimento, por inexistir infração.

7. Os habilitados H1D1, H2D1 e H3D1 contestaram, por exceção e impugnando alguma factualidade, pedindo a improcedência da ação e a sua absolvição e, eventualmente, que a sua responsabilidade fosse relevada ou especialmente atenuada.
8. Os 3º, 4º e 5º demandados contestaram, por exceção da prescrição, por exceção dilatória e impugnação, concluindo pelo pedido de absolvição considerando a falta de imputação subjetiva ou, caso assim não se entenda ser a infração sancionatória e reintegratória serem relevadas dispensados da multa ou que esta seja atenuada ou especialmente reduzida.
9. Foi proferido despacho saneador que conheceu da exceção dilatória invocada pelos 3º, 4º e 5º demandados, julgando-a improcedente. Quanto à exceção perentória da prescrição foi relevado o seu conhecimento para final.
10. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação.

A) Factos provados (do requerimento inicial)

1. Os ora demandados ocuparam os cargos supra referenciados (no ponto 1 do relatório) no Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE - Torres Novas (CHMT), durante os períodos temporais ali referidos.
2. A Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS) empreendeu uma auditoria ao CHMT, que incidiu sobre os procedimentos de contratação pública para a aquisição de serviços, abrangendo o período entre 2013 e 2015, na sequência da qual foram evidenciados os seguintes factos com relevância financeira.
3. No dia 14 de março de 2013 o CA do CHMT, deliberou autorizar a abertura de um procedimento por “ajuste direto” para aquisição de serviços de aconselhamento técnico-científico em comunicação em saúde para o primeiro semestre de 2013 - janeiro a junho -, nos termos propostos por uma nota interna dos Serviços – Processo n.º 37006613.

4. O procedimento teve como base a proposta efetuada pelos serviços de gestão logística onde se refere o seguinte: «1. O conselho de Administração reconhece absoluta necessidade de melhorar a interligação entre os serviços de saúde e os serviços sociais da comunidade onde se integra, dinamizando as melhores formas de prestação de cuidados e de colaborar com os parceiros sociais e económicos na promoção, prevenção e tratamento de doenças e na formação humana e científica ao menor custo. Para este objetivo é fundamental o aconselhamento técnico-científico especializado, recursos estes não disponíveis internamente. Pelo exposto e tendo em conta a experiência do ano de 2012, a Unidade de Comunicação em Saúde do Instituto de Medicina Preventiva da AIDFM reconhecido especialista nesta área, entendendo-se ser vantajosa a colaboração entre esta Unidade e o CHMT, num projeto de aconselhamento em matéria de comunicação em saúde; 2 Atenta a necessidade de se proceder à aquisição de serviços de aconselhamento técnico-científico em comunicação em saúde para o CHMT, conforme expressão que se anexa submete-se à consideração superior a presente proposta de decisão de contratar, escolha do procedimento, autorização de despesa, aprovação de peças do procedimento e : a) determinara, na sequência do atrás exposto e nos termos da alínea f) do n.º 4 do artigo 5º do Código dos Contratos Públicos (sendo que consideramos estes serviços da parte II do CCP, de acordo com o Anexo II da Diretiva n.º 2004/18/CE CPV 853123000-2), a abertura de um procedimento tendente à contratação do serviço supra indicado, para o 1º semestre de 2013 – janeiro a junho (...)»
5. Integravam o CA, participando naquele ato, os demandados, D1, na qualidade de Presidente, e os vogais D2, D3, D4 e D5.
6. Todos os demandados, atrás referidos estiveram presentes e deliberaram em conjunto autorizar a realização do aludido procedimento e a respetiva despesa pública a ele inerente.
7. O procedimento decorreu através da receção da proposta solicitada à Associação para a Investigação e Desenvolvimento da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa (AIDFM), através de convite que lhe foi dirigido para o efeito.

8. No seguimento do procedimento o CA, integrado pelos mesmos demandados, pela sua deliberação de 11 de abril de 2013, veio a adjudicar o serviço à AIDFM.
9. Foi estabelecido o valor estimado do contrato em 17 250,00 €, para o período de 01/01/2013 a 30/06/2013.
10. No termo do procedimento, por deliberação do CA, de 26 de abril de 2013, foi autorizada a assinatura do respetivo contrato.
11. Os pagamentos respetivos, no valor global de 21 217,50 € (17 250,00€ + IVA) foram todos autorizados, em 14 de outubro de 2013, pelos ora demandados, D1, na qualidade de Presidente e D3, na qualidade de vogal executivo.
12. A clausula 1ª da Minuta do Contrato estabelecia como objeto do mesmo o seguinte «O Presente Protocolo tem por objeto a colaboração da Unidade de Comunicação em Saúde do Instituto de Medicina Preventiva (IMP) da AIDFM, no âmbito da esfera de atividade do CHMT, por solicitação deste, na assessoria técnico-científica em matéria de Comunicação em Saúde, abrangendo, nomeadamente: assessoria técnico-científica ao Conselho de Administração do Centro Hospitalar Médio Tejo; em matéria de Comunicação em Saúde e de Crise em Saúde, com impactos na Saúde Pública; 1 Coordenação e desenvolvimento de projetos ou estudos, no âmbito da prevenção secundária e comunicação em saúde em matéria de: humanização de cuidados, formação dos profissionais de saúde para as questões da comunicação em saúde em situação de rotina e crise; desenvolvimento de estratégias de comunicação em situação de risco decorrentes da atividade do Centro Hospitalar Médio Tejo, EPE com potenciais impactes específicos na comunidade e opinião pública local, nacional e internacional. 2. Ao IMP, através da Unidade de Comunicação em Saúde, compete prestar apoio e aconselhamento técnico-científico no que se refere aos pontos abaixo mencionados: - conteúdo de informação específica, de acordo com um calendário a aprovar; - conteúdo em suportes de comunicação áudio-televisivos informativos dirigidos ao público; - aconselhamento de branding que respeite as regras de comunicação em saúde; - Realização de estudos sobre comunicação em saúde, humanização, liderança, cultura organizacional ou outros a definir; - formação dos profissionais de saúde em comunicação em saúde e comunicação de crise em saúde. 3 Ao IMP, através da Unidade de Comunicação em Saúde,

em parceria com outras unidades do IMP e da AIDFM compete prestar apoio e aconselhamento técnico-científico no que se refere aos pontos abaixo mencionados: - aconselhamento e colaboração presencial de quadros técnicos e científicos do IMP em eventos, workshops, convenções, etc., a realizar pelo Centro Hospitalar Médio Tejo, EPE; elaboração de artigos de opinião com projeção na imprensa da especialidade (Sociedade e Saúde); Estabelecimento de acordos com entidades que possam constituir – por exemplo um desportista famoso – que possam constituir-se como referência para a defesa dos princípios de humanização nos serviços do CHPT, EPE».

13. Por deliberação do CA do CHMT, de 20 de junho de 2013, sob proposta do mesmo serviço e com os mesmos fundamentos de facto e de direito da anterior, foi autorizada a abertura de um novo procedimento por “ajuste direto”, com a mesma Associação, para o 2.º semestre de 2013 – julho a dezembro – Processo n.º 37029913.
14. Integravam o CA, participando naquele ato, todos os demandados atrás referidos no ponto 5 desta PI, que estiveram presentes e deliberaram em conjunto autorizar a realização de novo procedimento e a correspondente despesa pública a ele inerente.
15. A adjudicação do serviço AIDFM ocorreu em 4 de julho de 2013, por deliberação do CA do CHMT, integrado pelos ora demandados D3, D4 e D2.
16. Foi estabelecido o valor estimado do novo contrato em 17 250,00 €, para o período de 01/07/2013 a 31/12/2013.
17. No termo do procedimento, por deliberação do CA, de 11 de julho de 2013, foi autorizada a assinatura do respetivo contrato.
18. As autorizações de pagamento referentes a este segundo contrato foram concedidas pelos vogais executivos do CA, ora demandados, D3 e D4, em 20 de abril de 2014, no valor 10 608,75€ e por D3 conjuntamente com outro vogal, em 28 de agosto de 2014, no valor 10 608,75€.
19. Por nova deliberação, de 16 de janeiro de 2014, do CA do CHMT, e uma vez mais sob proposta dos Serviços formulada com os mesmos fundamentos de facto e de direito das anteriores,

foi autorizada a abertura de um novo procedimento por “ajuste direto”, com a mesma Associação, para o ano de 2014 – Processo n.º 37015114.

20. Integravam o CA, participando naquele ato os ora demandados D1, na qualidade de Presidente e os vogais executivos, D3 e D4, que estiveram presentes e deliberaram em conjunto, autorizar a realização deste terceiro procedimento e a correspondente despesa pública a ele inerente.
21. A adjudicação do serviço à AIDFM ocorreu, em 8 de maio de 2014, por deliberação do CA do CHMT, integrado pelos ora demandados D1, D3, D4 e D5.
22. Foi estabelecido o valor estimado do novo contrato em 30 360,00 €, para o período de 01/01/2014 a 31/12/2014.
23. No termo do procedimento, por deliberação do CA, de 15 de maio de 2014, foi autorizada a assinatura do respetivo contrato.
24. O CA, que se seguiu, não manteve esta prestação de serviços e não procedeu ao pagamento das faturas decorrentes do Processo n.º 37015114, o qual havia sido desenvolvido pelo CA integrado pelos ora demandados A a E.
25. Por despacho de 18 de janeiro de 2015, o demandado D6, na qualidade de vogal executivo do CA do CHMT, autorizou a realização de um procedimento “ajuste direto” para aquisição de serviços de assessoria de imprensa.
26. Tal situação ocorreu no Processo de Aquisição n.º 37000115, com o valor inicial base estimado de €20 045,00€, a satisfazer pela dotação 62236429 – doc. junto com o CD Anexo.
27. A adjudicação do “ajuste direto” ocorreu em 10.02.2015, para o período de 19/01/2015 a 31/12/2015 a satisfazer pela dotação 62236429, referente ao valor de €20.045,00.
28. O respetivo contrato foi assinado em 6/03/2015.
29. Verificou-se a falta de apresentação, pelo adjudicatário, do documento comprovativo de que não se encontra nas situações previstas nas alíneas b) e i) do artigo 55.º do CCP.

30. O registo criminal do representante da empresa VideoPlus Sociedade Produtora de Video Lda, encontra-se nos autos com a data de 23.02.2016.
31. O demandado não atuou com o cuidado e a diligência que aquela situação requeria e de que era capaz, na qualidade e responsabilidades públicas em que agiu, podendo e devendo decidir de acordo com as normas referentes aos CCP e às leis financeiras.
32. Agiu com a sua vontade livre e consciente, bem sabendo, que tais atos careciam de fundamento legal.

Factos provados da contestação do 2º demandado D2

33. D2 é médico. Não tem conhecimentos jurídicos, contabilísticos ou de gestão para que colocasse em causa qualquer proposta que fosse apresentada em CA por quem seria competente, pelo seu pelouro e pelos seus conhecimentos técnicos.
34. Foi confrontado em reunião de Conselho de Administração com o assunto “*sub-judice*” por quem tinha o pelouro respetivo, devidamente e processualmente fundamentado, como normalmente sucedia com outros assuntos sujeitos a deliberação.
35. Nunca teve qualquer conversação, negociação, contato, ou relação pessoal ou institucional com a entidade a quem foi adjudicado a dita prestação de serviços.
36. O Serviço de Aprovisionamento do CHMT pronunciou-se sobre a contratação e o serviço de comunicação “acompanhando”, pois, a decisão e sugestão do Vogal da Administração que tinha precisamente o pelouro em causa.
37. Este serviço pronunciou-se sobre a contratação e o serviço de comunicação “acompanhando” pois a decisão e sugestão do Vogal da Administração que tinha precisamente o pelouro em causa.
38. O Demandado respeitou o que lhe havia sido indicado pela Presidência, Direção, Vogal com o Pelouro respetivo, Serviços Jurídicos, Serviço de Aprovisionamento do CHMT e pelo próprio Presidente do CA do CHMT.

Factos provados da contestação de H1D1, H2D1 e H3D1

39. O falecido D1 nunca teve por hábito comentar com os seus familiares qualquer assunto de trabalho, designadamente o que ocorria no exercício das suas funções como Presidente do CA do CHMT.
40. Os demandados H1D1, H2D1 e H3D1 desconheciam os factos imputados e alegados no requerimento do Ministério Público.

Factos Provados da contestação de D3, D4 e D5

41. A maioria da atividade desempenhada pela AIDFM foi de aconselhamento, que ocorreu maioritariamente e por telefone.
42. Foram prestados os seguintes serviços, para além da já citada consultoria: (i) Evento Comunicar Saúde (organização pela prestadora, através da Dr.ª T7, com cobertura da TVI); (ii) II Fórum Saúde CHMT (Dr.ª T7 foi oradora); (iii) II Fórum e Mass Training (organizado pela prestadora, através da Dr.ª T7).
43. Tais eventos foram acompanhados e fiscalizados por trabalhadores do CHMT.
44. E foram do conhecimento de todos os trabalhadores e da comunidade em geral.
45. Foram amplamente divulgados na comunicação social local, regional e nacional.
46. Existem diversos suportes comunicacionais e ofícios de convite utilizados no âmbito dos eventos e estudos realizados pela adjudicatária – Doc.s 5 a 22, juntos com a contestação.
47. Por diversas vezes os representantes da adjudicatária se deslocaram ao CHMT para reuniões e acompanhamento dos Contratos
48. Alguns dos trabalhos foram realizados remotamente, por email, designadamente os trabalhos de comunicação, tendo como pivot no CHMT a Dr.ª T8 que estabelecia a maioria dos contactos com a prestadora e adjudicatária.
49. O Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE integra as unidades hospitalares de Abrantes, Tomar e Torres Novas e a sua área de influência engloba quinze concelhos, servindo uma população de cerca de 266 mil habitantes.

50. A nomeação do CA que os demandados integraram foi feita através do Despacho nº 15914/2011 de 16/11/2011.
51. À data a situação financeira e organizacional do CHMT era extremamente complicada, a instituição estava numa situação de falência técnica, comprometendo a sustentabilidade e continuidade da atividade assistencial.
52. No final do exercício de 2011, o CHMT apresentava um défice de 30,4 milhões de Euros, uma dívida a terceiros de 61 milhões de Euros e um défice acumulado de cerca de 150 milhões de Euros.
53. A auditoria realizada pela IGF em 2011 (Relatório 912-2011 de Julho de 2011) alertava para o “péssimo funcionamento do órgão de gestão”, “baixa produtividade face aos meios disponíveis”, situação económica e financeira a degradar-se e “fraca preocupação com a redução de custos”, apresentando um conjunto de 37 recomendações – Doc. 23.
54. Na tomada de posse do CA, em 14.12.2011, em que esteve presente o ministro da saúde à data, Dr. Paulo Macedo, este frisou a necessidade de racionalizar “a excessiva capacidade instalada”, a situação insustentável em termos financeiros uma vez que “não há nenhuma actividade que consiga viver assim” e dizendo esperar uma “racionalização de serviços, nomeadamente no que toca aos três serviços de urgência”.
55. Dada a situação financeira emergente e tendo em consideração as diretrizes da tutela, o novo CA, participado pelos Demandados, elaborou o Plano de Reorganização no espaço de um mês, com a redefinição estrutural e organizativa que pretendia estancar a hemorragia financeira e dotar a instituição de serviços mais estáveis e preparados para uma resposta eficaz às populações.
56. No dia 17.2.2012, o CA apresentou à imprensa o Plano de Reorganização do CHMT. O Plano englobava uma reorganização dos serviços, através da concentração de serviços redundantes e apostando na complementaridade das 3 unidades hospitalares que compõem o CHMT. Destacaram-se a reorganização das 3 urgências médico-urgências, com a transformação das urgências de Tomar e Torres Novas em urgências básicas que referenciavam, em caso de

necessidade, para a urgência médico-cirúrgica de Abrantes, a concentração de três serviços de medicina interna em apenas um, o encerramento do Bloco Operatório em Torres Novas, a concentração da esterilização em Abrantes e encerramento em Tomar e Torres Novas, a concentração da Oftalmologia e ORL em Tomar e encerramento em Abrantes, a concentração da Pediatria e Cardiologia em Torres Novas, entre outras.

57. Para além da criação de serviços mais fortes e preparados para responder com qualidade às necessidades das populações, as medidas permitiriam uma redução significativa de horas extraordinárias e prestação de serviços, de forma a equilibrar as contas do CHMT. O Plano preconizava ainda a redução de cargos dirigentes e o controlo da entrada de novos profissionais.
58. Dado o contexto regional, com uma rivalidade histórica entre as principais cidades da área de influência do CHMT (Torres Novas, Tomar e Abrantes), a reorganização foi muito contestada por alguns autarcas, comissões de utentes e partidos políticos, sendo as medidas técnicas preconizadas no Plano utilizadas para fins políticos.
59. A contestação envolveu posições públicas de autarcas e assembleias municipais, petições públicas, manifestações e greves.
60. A parceria com a ADFM – Associação para a Investigação e Desenvolvimento da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, associação sem fins lucrativos, visava dar a resposta a estas necessidades, de forma a promover a melhoria da comunicação em saúde e aproximar o CHMT das populações.
61. O CHMT conseguiu uma redução de 24% nos custos, de 79,5% nos prejuízos operacionais e de 93,4% nos prejuízos, com o resultado líquido a reduzir-se de -30,4 para -2 Milhões de Euros no período compreendido entre 2011 e 2014.
62. Nas conclusões da informação de acompanhamento nº1644/2013 da IGF, constava que “ das 37 recomendações propostas no relatório da IGF nº913/2011, e excluindo as que não eram diretamente dirigidas ao CHMT (2), o atual CA implementou medidas de curto e médio prazo, dando resposta a todas as recomendações formuladas”, bem como “tais medidas

proporcionaram, uma redução significativa nos gastos operacionais de 19,5MEUR (-20,6%) face ao ano de 2011”. – Doc. 24.

63. Os resultados obtidos pelo CHMT, levaram à atribuição de um louvor público ao Eng.º D1, então Presidente do C.A. pelo Ministro da Saúde, realçando “o importante contributo prestado à causa pública” e pelo “empenho, dedicação e lealdade sempre evidenciados no exercício das suas funções, em condições profissionais e pessoais difíceis”.
64. Os Demandados contrataram uma especialista em contratação pública, a Dr.ª T9, que desempenhava essas funções noutra hospital em Lisboa, para reorganizar e colocar em pleno funcionamento o Serviço de Aprovisionamento.
65. Foi o Presidente do Conselho de Administração, Eng.º D1, quem propôs esta prestação de serviços, quem conhecia a Associação em causa e a sua reputação e dinamismo.
66. Nas reuniões de Conselho de Administração em que tais deliberações foram tomadas, os Demandados não tinham qualquer razão para por em causa as informações e propostas que estavam em causa, pois, por um lado a iniciativa provinha do Presidente, e por outro, vinha informada, com menção às normas aplicáveis do CCP, pelo Serviço de Aprovisionamento.
67. Estavam convictos da respetiva legalidade.

Factos provados por impulso do Tribunal

68. A auditoria efetuada pela IGAS à contratação pública de serviços ao CHMT que deu origem aos presentes autos teve o seu início em 15.02.2016.

B) Factos não provados

- a) **No que respeita à factualidade imputada pelo Ministério Público e que consta no requerimento inicial:**

1. A Inspeção não detetou a existência de quaisquer estudos, projetos ou formação que eventualmente tenham sido desenvolvidos em execução desta prestação de serviços.

2. Todos os pagamentos efetuados, com base na factualidade supra descrita, no âmbito dos Processos n.ºs 37006613 e 37029913, no montante total de 42.435,00 € (21.217,50 + 21.217,50), não corresponderam a nenhuma contraprestação contratualmente prevista, pelo que são ilegais e integram uma situação de pagamentos indevidos, prevista no artigo 59.º, n.º 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08.
3. Os aludidos demandados (A a E), nas situações analisadas, sabiam que a despesa que autorizaram, inerente aos pagamentos que vieram a ter lugar, era ilegal, visto não existir norma permissiva para o efeito, para além de ser proibida pelas normas acima referidas e de que isso poderia constituir a prática de uma infração financeira.
4. No primeiro procedimento – Processo n.º 37006613 – o início da eventual execução da prestação de serviço (01.01.2013) e do contrato verificou-se em momento anterior à decisão de contratar (14.03.2013).
5. O mesmo sucedeu relativamente ao terceiro procedimento – Processo n.º 37015114 – uma vez que o início da eventual execução da prestação de serviço e a decisão de contratar ocorreram, respetivamente em 01.01.2014 e 16.01.2014.
6. Os 1.º a 6.º demandados, não agiram com o cuidado e ou a diligência que a situação requeria e de que eram capazes, como decisores públicos responsáveis, atenta a informação e os conhecimentos de que dispunham, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais, que conscientemente desrespeitaram.
7. Tais comportamentos tiveram como consequência direta e necessária pagamentos sem fundamento legal e indevidos, por não corresponderem a nenhuma contraprestação legalmente prevista.

Factos imputados ao 6.º demandado

1. Não existência de compromisso válido e suportado por fundos disponíveis no momento em que a obrigação de pagamento da despesa surgiu.
2. O registo criminal nunca foi apresentado (referente ao representante da empresa VideoPlus Lda).

b) **No que respeita à factualidade alegada pela contestação do 2.º demandado**, não ficaram provados outros factos para além do que ficou referido em B).

- c) **No que respeita à factualidade alegada pela contestação dos sucessores do 1º demandado**, não ficaram provados outros factos para além do que ficou referido em C).
- d) **No que respeita à factualidade alegada pela contestação do 6º demandado**, não foi feita qualquer prova do alegado para além do que consta nos factos provados.
- e) **No que respeita à factualidade alegada pela contestação do 3º, 4º e 5º demandados**, não ficaram provados outros factos alegados, para além do que ficou referido em D.

C) Motivação de facto

A factualidade provada, envolvendo os primeiros seis demandados, decorre da análise e valoração da documentação junta com o processo ROCl n.º 10/217, nomeadamente com o relatório de Auditoria n.º 46/2016 junto e os processos envolvendo os ajustes diretos n.ºs 37006613, 37029913 e 37015114 bem como os documentos anexos. Os documentos foram analisados e verificados pelo Tribunal nesta fase processual. Decorre, igualmente da não impugnação efetuada pelos demandados da factualidade ocorrida e como tal dada como provada.

Com muita relevância o tribunal valorou, os depoimentos dos demandados D2, D3, D4 e D5 que confirmaram todos, sem excepção a prática dos factos envolvendo a aquisição dos serviços fundada no parecer dos serviços de aprovisionamento, que não lhe merecerem qualquer dúvida, bem como demonstraram todos, sem excepção que os serviços contratos foram efetivados. O tribunal valorou ainda os seus depoimentos na parte em que referiram as condições em que os mesmos foram nomeados para o exercício das funções, o sistema de repartição de funções e o princípio da confiança que também presidia à realização das reuniões do Conselho de Administração bem como a confirmação dos resultados obtidos no período de gestão que exerceram. Valorou ainda as suas declarações quanto às razões que levaram à contratualização com a AIDFM.

O tribunal valorou ainda o depoimento das testemunhas T8, T10 e T7 que nos seus depoimentos foram inequívocas no sentido de afirmarem a realização a s prestações de serviços

contratualizadas e o modo como as mesmas decorreram. O tribunal valorou ainda o depoimento claro e inequívoco da testemunha T9 que referiu o seu processo de contratação e o modo como eram efetuados e aprovados os procedimentos no Conselho de Administração e concretamente sobre o documento informativo que sustentou a decisão de exceção de aplicação do CCP efetuado por IA11 e que não suscitou dúvidas à época.

O tribunal valorou ainda os documentos juntos com a contestação dos 3º, 4º e 5º demandados, referidos nos factos provados.

Valorou ainda o documento junto e pedido oficiosamente, referente ao início da auditoria (fls 33).

No que respeita aos factos não provados importa sublinhar que não foi efetuada prova da dimensão subjetiva imputada, nomeadamente da sua intencionalidade, tendo o Tribunal valorado, ao contrário, a prova do desconhecimento da situação por parte dos aqui demandados, por via do depoimento dos demandados, que nesta parte foi muito claro em assumir o seu desconhecimento bem como da testemunha T9. Também não foi efetuada prova da inexistência de contrapartidas aos contratos de prestação de serviços efetuados.

Não foram apresentadas provas relativamente aos restantes factos não provados, com interesse, das contestações apresentadas.

D) Enquadramento jurídico.

1. A factualidade imputada aos demandados, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público, envolve várias questões em função do requerimento e contestações apresentadas, nomeadamente: (i) verificação de infração financeira sancionatória por via da violação da II Parte do CCP; (ii) verificação de infração sancionatória imputadas por via de falta de autorização prévia; (iii) prescrição do procedimento; (iv) verificação de responsabilidade reintegratória; (v) verificação da infração imputada ao demandado D6. O conhecimento das questões será efetuado pela ordem identificada.

- (i) **Verificação de infração financeira sancionatória por via da imputada violação da II Parte do CCP**

2. O Ministério Público imputa aos seis primeiros demandados a prática de uma infração financeira sancionatória, a título negligente, do n.º 1 alínea l) do artigo 65º da LOPTC, essencialmente pelos factos envolvendo a autorização de despesas envolvendo contratos de prestação de serviços em que não foi aplicada a parte II do CCP, tendo em conta o tipo de procedimentos concretizado entre 2013 e 2015 entre o CHMT e a Associação para a Investigação e Desenvolvimento da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa (AIDFM).
3. Importa, antes de mais, atentar no conteúdo dos procedimentos efetuados para, em concreto se analisar a sua vinculação jurídica ao regime da Contratação Pública e, concretamente, ao enquadramento efetuado pelo Ministério Público, nomeadamente a sua vinculação à parte II do CPP, por via do n.º 4 alínea f) do artigo 5º do CCP, imputação decorrente da versão vigente à data dos factos do CCP.
4. O primeiro procedimento, em concreto, que o CA do CHMT deliberou autorizar em 14 de março de 2013 conformou um procedimento de “ajuste direto” para aquisição de serviços de aconselhamento técnico-científico em comunicação em saúde para o primeiro semestre de 2013 - janeiro a junho -, nos termos propostos por uma nota interna dos Serviços – Processo n.º 37006613. Em 20 de junho de 2013, também sob proposta do mesmo serviço, com os mesmos fundamentos de facto e de direito da anterior, foi autorizada a abertura de um novo procedimento por “ajuste direto”, com a mesma Associação, para o 2.º semestre de 2013 – julho a dezembro – Processo n.º 37029913. Finalmente nova deliberação, de 16 de janeiro de 2014, do CA do CHMT, e uma vez mais sob proposta dos Serviços formulada com os mesmos fundamentos de facto e de direito das anteriores, foi autorizada a abertura de um novo procedimento por “ajuste direto”, com a mesma Associação, para o ano de 2014 – Processo n.º 37015114.
5. O que se pode constar da documentação existente é que os serviços em causa nos procedimentos constituíam uma «assessoria técnico científica em matéria de comunicação e saúde, abrangendo assessoria técnico científica ao CA, coordenação de desenvolvimento de projetos com Estudos no âmbito da prevenção secundária e comunicação em saúde».
6. Estabelecia, à data, a alínea f) do n.º 4 do artigo 5º do CCP, na parte que interessa aos presentes autos que a parte II do Código não é aplicável aos «contratos de aquisição de serviços que tenham por objeto os serviços de saúde e de caráter social mencionado no

anexo ii-B da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março,(...)».

7. Esta (v) a em causa na presente norma, um fator de exclusão do regime da contratação pública do Código, nomeadamente da segunda parte do Código, a contratos cujo objeto fim ou outras circunstâncias envolvessem os serviços de saúde.
 8. Recorde-se que o regime vigorou até à entrada em vigor das alterações normativas ao CCP decorrentes da transposição na ordem jurídica nacional da Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos e que revogou a Diretiva n.º 2004/18/CE, efetuadas pelo Dec. Lei n.º 11-B/2017, de 31 de agosto.
 9. Os procedimentos em questão constituíam procedimentos relativos a assessoria técnico-científica em matéria de comunicação e saúde, abrangendo assessoria técnico científica ao CA, coordenação de desenvolvimento de projetos com Estudos no âmbito da prevenção secundária e comunicação em saúde. Ainda que não se trate – como não tratava - de prestação de serviços envolvendo a prestação de cuidados de saúde *stricto sensu*, trata-se de uma prestação de serviço envolvendo a comunicação em serviços de saúde e, como tal, envolvendo serviços de saúde, para o efeito do normativo em causa. Assim, nenhuma dúvida existe que se tratava de procedimentos, à época, excluídos da parte II do CCP.
 10. A sua exclusão, à época, não implicava o seguimento dos procedimentos exigidos para a contratação pública previstos no CCP, nem mesmo o disposto nos artigos 49º e 78º do CCP, por via do número 5 do artigo 4º.
 11. Essa situação esteve aliás na sustentação das decisões do CA, em todos os procedimentos agora em causa.
 12. Inexistindo, por isso, exigência legal de cumprimento da II parte do CCP, à época, para os procedimentos levados a termos, é claro que não se verifica qualquer dimensão ilícita da conduta dos demandados, nesta parte.
 13. Assim e sem mais importa absolver os seis primeiros demandados da infração imputada respeitante ao não cumprimento das situações envolvendo o não cumprimento nas normas de contratação pública.
- (ii) **Verificação de infração sancionatória imputadas por via de falta de autorização prévia**

- 14.**No que respeita a esta infração, o Ministério Público imputa aos primeiros seis demandados a infração sancionatória prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), sob a forma continuada envolvendo os procedimentos n.º 37006613 e 37015114, por via do não respeito pelas normas sobre as fases da realização da despesa pública, designadamente, por falta de “autorização prévia” (cfr. artigo 42º, n.ºs 1 e 6, alíneas a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, então em vigor, e atual artigo 52º, n.ºs 3 e 6 da Lei n.º 151/2015, de 11/09 e artigos 21º a 31º do Dec. Lei n.º 155/92, de 28/07), bem como o disposto na Lei n.º 8/2012, de 21/02 (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso- LPCA).
- 15.**Importa referir que da matéria de facto provada não ficaram demonstrados os factos alegados relativos ao «*início da eventual execução da prestação dos serviços*», conforme vinha referido no requerimento, que envolviam os processos 37006613 e 37015114, nomeadamente nas precisas datas de 1.01.2013 e 1.01.2014.
- 16.**Para além de ter ficado provado que ocorreu uma *efetiva* execução da prestação de serviços (e não *eventual*) não ficou demonstrado que as mesmas (em relação aos referidos processos), tenham ocorrido antes da decisão de adjudicação.
- 17.**Assim é manifesto que no caso não ocorreram as infrações imputadas.

(iii) Prescrição do procedimento

- 18.**A não ocorrência das infrações imputadas, conforme foi decidido nos pontos (i) e (ii), comporta o não conhecimento do motivo que envolvia a prescrição das mesmas, ficando, por isso esta questão prejudicada.

(iv) Verificação de responsabilidade reintegratória

- 19.**O Ministério Público pede, no seu requerimento, a condenação dos mesmos seis demandados, solidariamente (artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26/08), na reposição da quantia global de 42 435,00€, acrescida de juros legais, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6 da citada lei, essencialmente por virtude dos pagamentos em causa em dois dos procedimentos, nomeadamente os n.º 37006613 e 37029913, não terem correspondido a qualquer contraprestação contratualmente prevista.

20. É manifesto da matéria de facto provada, que ocorreram, ao contrário do alegado inicialmente, as prestações que envolveram os procedimentos contratualizados. Sublinha-se a factualidade demonstrada decorrente da contestação apresentada pelos demandados – supra identificada nos factos provados - e que não oferece qualquer dúvida sobre a efetivação das contraprestações que envolviam o contrato efetuado entre o CHMT e a entidade contratante. É assim inequívoca a falta de fundamentação da alegação e imputação formulada e, por isso, importa concluir pela consequente absolvição dos demandados do pedido formulado.

(v) Verificação das infrações imputadas ao demandado D6.

21. O Ministério imputa ao demandado duas infrações financeiras sancionatórias, p.p. pelos artigos 65.º n.º 1 alíneas b) e l) e n.º 2 e 5 da LOPTC, envolvendo factos onde não foram respeitadas regras legais referentes à autorização da realização de despesa pública e a inexistência de compromisso válido referente a um despacho proferido em 18 de janeiro de 2015 no âmbito de um procedimento de ajuste direto em que interveio e ainda factos envolvendo falta de apresentação, pelo adjudicatário, do documento comprovativo de que não se encontra nas situações previstas nas alíneas b) e i) do artigo 55.º do CCP, em violação do disposto no n.º 1, alínea b) do artigo 81.º do mesmo diploma, bem como a data do outorga do contrato teve lugar antes de terem sido apresentados todos os documentos de habilitação (o registo criminal nunca foi apresentado), em incumprimento do disposto no n.º 1 alínea b) do artigo 104.º do CCP.

22. Quanto à primeira infração ficou demonstrado que o demandado D6, na qualidade de vogal executivo do CA do CHMT, autorizou em 18 de janeiro de 2015 a realização de um procedimento “ajuste direto” para aquisição de serviços de assessoria de imprensa no Processo de Aquisição n.º 37000115, no valor inicial base estimado de 19 250,00€, a satisfazer pela dotação 62236912. A adjudicação deste “ajuste direto” ocorreu em 10.02.2015, para o período de 19/01/2015 a 31/12/2015 a satisfazer pela dotação 62236429. O respetivo contrato foi assinado em 6/03/2015.

23. À data da ocorrência dos factos imputados - 18 de janeiro de 2015 – era a seguinte a versão em vigor do artigo 42.º n.º 1 e 6 da Lei n.º 91/2001: 1 - As operações de execução do

orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas (...) 6 - Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia. (sublinhado nosso).

24. Não existindo uma definição legal de cabimentação, trata-se, nesta, de «um ato de registo por meio do qual se sinaliza a despesa que se pretende efetuar e se enuncia a previsão legal da qual constam as verbas que se pretende utilizar»(cf. Joaquim Freitas da Rocha, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 199). Saliente-se a diferenciação com o conceito de compromisso, este legalmente fixado nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8/212, de 21 de fevereiro: são «compromissos», as «obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida de fornecimentos de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota e encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato (...)». O «compromisso» é «um instrumento que se situa numa fase intermédia do processo de realização da despesa: é posterior à cabimentação e à própria autorização de realização de despesa, mas anterior à existência de qualquer vinculação jurídica» (cf. *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso*, Joaquim Freitas Rocha, Noel Gomes Hugo Flores Silva, Coimbra Editora 2012, p.46). Deve referir-se que os compromissos geram obrigações de efetuar pagamentos.
25. Ora ficou demonstrado que o demandado autorizou em 18 de janeiro de 2015 a realização de um procedimento com o valor inicial base estimado de €20 045,00€, a satisfazer pela dotação 62236429. Ou seja, a realização da despesa, inicialmente, estava devidamente cabimentada.
26. A adjudicação daquele “ajuste direto” ocorreu em 10.02.2015, para o período de 19/01/2015 a 31/12/2015. O valor em causa, quando autorizado, estava cabimentado - dotação

62236429. Não existe uma falta de autorização total da despesa, antes da adjudicação, que permita afirmar que a despesa em causa não tenha cabimento na correspondente dotação, para efeitos de conformar uma violação de normas relativas à assunção ou autorização de despesa, nos termos estabelecidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

27. Recorde-se que não está em causa, na imputação efetuada pelo Ministério Público, a violação da legislação relativa à inexistência de fundos disponíveis.
28. Assim entende-se que no caso não está demonstrada ocorrência da infração em causa.
29. Quanto à segunda infração imputada, referente à violação de normas relativas à contratação, ficou demonstrado, que se verificou falta de apresentação, pelo adjudicatário do documento comprovativo de que não se encontra nas situações previstas nas alíneas b) e i) do artigo 55.º do CCP (factos provados, § 29). Mais ficou demonstrado que o registo criminal do representante da empresa VideoPlus Sociedade Produtora de Vídeo Lda, encontra-se nos autos com a data de 23.02.2016. Ficou demonstrado que o demandado não atuou com o cuidado e a diligência que aquela situação requeria e de que era capaz, na qualidade e responsabilidades públicas em que agiu, podendo e devendo decidir de acordo com as normas referentes aos CCP e às leis financeiras.
30. Face à matéria provada é evidente que a outorga do contrato teve lugar antes de terem sido apresentados todos os documentos de habilitação, nomeadamente os referentes à situação envolvendo o passado criminal dos titulares dos órgãos sociais da empresa adjudicatária, em incumprimento do disposto no n.º 1 alínea b) do artigo 104.º do CCP. Recorde-se que se trata de matéria referente a impedimentos à contratação, envolvendo a apreciação da idoneidade de entidades concorrentes. Ainda que não esteja em causa, nesta sede, a questão dos efeitos contratuais decorrentes dessa omissão atempada trata-se, no entanto, de uma situação ilícita, atento o disposto no artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC. O demandado não atuou com o cuidado e a diligência que aquela situação requeria e de que era capaz, na qualidade e responsabilidades públicas em que agiu, podendo e devendo decidir de acordo com as normas referentes ao CCP e às leis financeiras. Agiu, por isso, com culpa na sua forma negligente.

- 31.** Está em causa, nesta situação, uma ilicitude financeira sem relevância significativa nas suas consequências, não resultando dela qualquer prejuízo para a situação concursal em causa e, igualmente, para os interesses financeiros do Estado. Por outro lado, está demonstrado que o certificado do registo criminal foi entregue em momento posterior ao devido (cf. Facto provado no § 30). Tudo evidencia, no caso, uma situação pontual, que deve ser entendida como uma situação envolvendo uma culpa diminuta do demandado. Assim, à face do disposto no artigo 65.º n.º 8 da LOPTC, e tendo em conta todo o circunstancialismo que se evidencia nesta situação, importa dispensar o demandado de qualquer multa.

III. Decisão

Pelo exposto e em consequência:

- a) julgo improcedente a ação intentada pelo Ministério Público contra os demandados D2, D3, D4 e D5, absolvendo-os das infrações financeiras sancionatórias imputadas; absolvendo-os, bem como aos demandados H1D1, H2D1 e H3D1 do pedido de reposição das quantias formulado.**
- b) julgo parcialmente procedente a ação contra o demandado D6, absolvendo-o da infração financeira p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1 alíneas b) n.ºs 2 e 5 da LOPTC e condenando-o como autor da infração financeira p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1 alínea l) e n.ºs 2 e 5 da LOPTC, dispensando-o de multa.**
- c) Condeno o demandado D6, no pagamento dos emolumentos legais.**

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 5 de janeiro de 2021

O Juiz Conselheiro,

José Mouraz Lopes

