

Sentença N.º 4/2021.
22.JAN – 3ª SECÇÃO

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA; CONTRATOS RELACIONADOS; ENVIO AO TRIBUNAL DE CONTAS; COMPETÊNCIA; CULPA; DIMINUIÇÃO DA CULPA; ATENUAÇÃO DA MULTA

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

Sumário

1. Estando em causa três contratos de aquisição de serviços de seguros de acidente de trabalho para funcionários, outorgados pela mesma entidade, em 30.10.2017, 29.12.2017 e 28.02.2018, ainda que o valor individual dos contratos de per si, seja inferior a 350.000,00, estão diretamente relacionados com os contratos anteriores e posteriormente celebrados com o mesmo objeto e o mesmo cocontratante e para vigorarem por períodos sucessivos, pelo que se integram na previsão do n.º 1, b), do artigo 46º da LOPTC.
2. Inexistindo qualquer instrumento jurídico auto-regulador ou outro que contrarie a competência estabelecida por lei que cabe ao Presidente do Conselho de Administração o envio de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC, competia àquele Presidente, em exercício de funções na data da outorga dos contratos em apreço o seu envio para fiscalização prévia deste Tribunal.
3. Comete a infração prevista no artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC, por pagamentos realizados a contrato pendentes de decisão relativa a fiscalização prévia e contrato que não foi remetido ao TdC, o Presidente do Conselho de Administração de um Centro Hospitalar EPE que detém as competências legais para enviar o contrato para fiscalização prévia e não o fez, permitindo a sua execução ilegal.
4. A apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro

diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

5. No âmbito da responsabilidade financeira a noção de culpa diminuta, constitui uma «quase ausência de culpa».
6. Não configura uma situação de culpa diminuta, o não envio de contratos ao Tribunal de Contas para visto prévio pelo Presidente do CA de um Centro Hospitalar EPE que, sendo matéria da sua competência assim agiu, nomeadamente pelas consequências que comporta em função dos interesses que estão em causa, não é desconhecida essa competência, nem deve ser desvalorizada ainda que no amplo conjunto de funções que o responsável máximo de um Centro Hospitalar assume, sabido que tem possibilidade de utilizar mecanismos legais, como a delegação de competências, para concretizar esse dever.
7. É de atenuar a multa, por via de uma atenuação da ilicitude (e não da culpa), a circunstância da dimensão da gestão do Centro Hospitalar implicar conjunto vasto de competências e contratos, associada à diferenciação de atuação factual levada a cabo pelos vários responsáveis envolvidos, bem como as funções e responsabilidade que o Presidente exercia na instituição.



Secção – 3ª/S

Data: 22/01/20201

Processo: n.º 6/2020

José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados (1º) D1, na qualidade de vogal do Conselho de Administração (CA) do Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE (CHNL), no período de 1.04.2016 a 17.05.2019; (2º) D2, na qualidade de Diretor Financeiro do mesmo CHLN nos anos de 2017 e 2018 ; (3º) D3, na qualidade de Tesoureira do CHLN no mesmo período; (4º) D4 na mesma qualidade e no mesmo período; (5º) D5, na qualidade de Presidente do CA do CHLN no período de 1.04.2016 a 17.05.2019, imputando a cada demandado uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada (aos três primeiros), e sob a forma unitária ao quarto, p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1 alínea h) da LOPTC, na multa individual de 2.550,00€.
2. Sustenta a imputação num conjunto de factos enquadrados em três procedimentos que estiveram envolvidos enquanto membros do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Lisboa Norte, diretor financeiro e tesoureiras, relacionadas com os pagamentos efetuados em 20.12.2017 e 19.03.2018, nos montantes de 243.455,62 € e 273.206,25 €, respetivamente, estando ainda pendentes de decisão os processos de “fiscalização prévia” neste Tribunal e o pagamento realizado em 21.02.2018, também no valor de 273.206,25 €, cujo contrato não foi remetido ao TdC, em violação disposto no artigo 45º, nº. 1, da LOPTC.

3. O primeiro demandado requereu o pagamento voluntário da multa, que efetuou e, por decisão proferida nos autos, foi declarado extinto o procedimento.
4. O 2.º demandado contestou, por impugnação de alguma factualidade, concluindo pela inexistência de culpa e da ilicitude da sua parte, pedindo que seja absolvido da infração que lhe é imputada no requerimento ou, caso assim não se entenda seja dispensado da multa ou que esta seja especialmente atenuada.
5. As 3.ªs e 4.ªs demandadas contestaram igualmente, por impugnação de alguma factualidade, concluindo pela inexistência de culpa e da ilicitude da sua parte, pedindo que sejam absolvidas da infração que lhes é imputada no requerimento ou, caso assim não se entenda sejam dispensadas da multa que esta seja especialmente atenuada.
6. O 5.º demandado contestou, por impugnação, concluindo pelo pedido de absolvição considerando ter inexistido culpa ou ilicitude e, caso assim se não entenda seja dispensado da multa.
7. Procedeu-se a julgamento, envolvendo apenas os 2.º a 5.º demandados, que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

A) Factos provados (do requerimento inicial)

1. Em 24.11.2017, o CHLN remeteu, para efeitos de “fiscalização prévia” pela 1.ª Secção deste Tribunal, o “Contrato de Aquisição de Serviços de Seguros de Acidentes de Trabalho para Funcionários do Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE”, no montante de 243.455,62€ (isento de IVA), celebrado em 30.10.2017 com a Lusitânia, Companhia de Seguros, SA.
2. Em sessão diária de “Visto” da 1.ª Secção, de 18.01.2018, foi proferido despacho determinando a devolução do contrato por inutilidade superveniente, bem como a

instauração de ação de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, atenta a verificação de indícios de execução integral do contrato e respetivos pagamentos, sem a pronúncia do TdC.

3. Tal ação de apuramento de responsabilidade financeira deu origem ao Processo nº. 7/2018-ARF/1.ª Secção e ao Relatório 1/2020, este último aprovado em sessão de subsecção, da 1.ª Secção, em 20/01/2020.
4. O aludido contrato de aquisição de serviços de seguros, havia sido celebrado em 30.10.2017, entre as duas entidades suprarreferidas, para o período de 01.11.2017 a 31.12.2017.
5. Os serviços objeto deste contrato, no valor de 243.455, 62€, foram pagos em 22.12.2017 – “Despacho de Autorização”, de 20.12.2017, ordem de transferência bancária n.º 278/2017, de 20.12.2017, e na qual consta a sigla do Diretor Financeiro, sob o título “Autorizado”.
6. A autorização de pagamento foi efetuada pelo demandado D1.
7. Posteriormente, em 12.03.2018, o CHLN enviou, também para efeitos de fiscalização prévia, a minuta de um novo contrato (e em 26.04.2018, o contrato), outorgado pelas mesmas partes e com o mesmo objeto, no valor de 273.206,25€.
8. Este contrato havia sido celebrado em 28.02.2018, para vigorar nos meses de março e abril de 2018.
9. De acordo com o “Despacho Autorização” de 19.03.2018, foi efetuado o pagamento da quantia de 273.206,25 (pagamento integral), respeitante aos serviços contratuais, através da ordem de transferência bancária nº. 0311/2018, de 19.03.2018, e na qual consta a sigla do Diretor Financeiro, sob o título “Autorizado”.
10. A autorização de pagamento foi efetuada pelo demandado D1.

11. Em sessão diária de “Visto” da 1ª. Secção, de 19.06.2018, foi decidida a devolução do contrato por inutilidade superveniente.
12. Por despacho de 18.10.2018 foi determinada a incorporação de cópia deste contrato no processo de apuramento de responsabilidade financeira já em curso (Processo n.º 7/2018-ARF-1ª. Secção).
13. Por seu turno, em 29.12.2017, o CHLN tinha celebrado outro contrato, entre as mesmas partes, com o mesmo objeto e no valor também de 273.206,25€, para produzir efeitos no período de 01.01.2018 a 28.02.2018.
14. A respetiva adjudicação foi autorizada por um vogal do CA do CHLN, em 27.12.2017.
15. Este contrato não foi remetido para fiscalização prévia do TdC, por ter sido entendimento do CHLN que o seu valor era inferior ao limite legal para esse efeito - cfr. ofício Refª 189G000092, de 11.02.2019.
16. Os serviços objeto desse contrato foram pagos integralmente, ao abrigo do “Despacho de Autorização” de 21.02.2018 e através da transferência bancária nº 0294/2018, de 21.02.2018, na qual consta a sigla do Diretor Financeiro, sob o título “Autorizado”.
17. A autorização de pagamento foi efetuada pelo demandado D1.
18. Em síntese, de acordo com o apuramento efetuado, o CHLN, relativamente à aquisição de serviços de seguro de acidente de trabalho para os seus funcionários, celebrou os contratos seguintes:

Data de início	Data de termo	Valor (€) (Sem IVA)	Decisão do TdC, em sede de fiscalização prévia

01.10.2016	31.01.2017	470.357,65	Devolução por inutilidade/Recomendação para cumprimento das normas legais sob pena de processo de responsabilização.
1º. dia do mês seguinte ao pagamento de emolumentos do TdC	31.12.2017	608.639,05	Recusa de visto
01.11.2017	31.12.2017	243.455,62	Devolução por inutilidade superveniente
01.01.2018	28.02.2018	273.206,25	Não foi remetido para fiscalização prévia do TdC
01.03.2018	30.04.2018	273.206,25	Devolução por inutilidade superveniente

(vide fls. 10/11 do Relatório de ARF)

- 19.** O demandado D5, na qualidade de Presidente do CA do CHLN, que detinha a competência legal para ter enviado, desde logo, o contrato com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018, para fiscalização prévia do TdC, não o fez.
- 20.** Os demandados D1 e D5, sabiam que os pagamentos efetuados no âmbito dos referidos contratos não produziam quaisquer efeitos financeiros antes do “Visto” do TdC e não tiveram isso em consideração quando autorizaram os pagamentos ou permitiram a sua execução ilegal.
- 21.** Agiram voluntária, livre e conscientemente, sem o devido cuidado e prudência inerentes aos seus deveres funcionais de cumprir e fazer cumprir a lei, podendo e devendo ter atuado conforme o disposto no artigo 45º, nº 1 da LOPTC e demais disposições legais citadas, que acabaram por desrespeitar.

B) Factos provados da contestação do 2.º demandado

22. No âmbito das suas funções, o 2.º Demandado procedeu aos atos de mero expediente necessários para efetuar pagamentos à Lusitânia Companhia de Seguros, S.A., no âmbito dos três contratos identificados.
23. Dando apenas execução a tais pagamentos por exclusiva determinação e autorização prévia e expressa da despesa tomada pelo Vogal do Conselho de Administração do CHULN, EPE, 1º demandado, seu superior hierárquico.
24. O 2.º Demandado não possuía qualquer competência para autorizar a despesa ou os pagamentos nos processos em causa nos presentes autos,
25. Sendo essas competências do Vogal do Conselho de Administração do CHULN.
26. Após a autorização de despesa e de pagamento – pelo Vogal do Conselho de Administração competente - seriam executadas as ordens de transferência que efetivavam o mesmo, estando a despesa previamente já autorizada.

C) Factos provados da contestação das 3ª e 4ª demandadas

27. As 3ª e 4ª Demandadas eram, à data dos factos em causa, Tesoureiras no Serviço de Gestão Financeira do CHULN, EPE.
28. No âmbito das suas funções, as referidas Demandadas procederam aos atos de mero expediente necessários para efetuar pagamentos à Lusitânia Companhia de Seguros, S.A., no âmbito dos três contratos identificados.
29. Dando apenas execução a tais pagamentos por exclusiva determinação e autorização prévia e expressa da despesa tomada pelo Vogal do Conselho de Administração do CHULN, EPE, 1º demandado, seu superior hierárquico.
30. As referidas Demandadas não possuíam qualquer competência para autorizar a despesa ou os pagamentos nos processos em causa nos presentes autos.

D) Factos provados comuns às contestações do 2.º, 3.º e 4.º demandados

31. A assinatura da Tesoureira D3 e do Demandando D2 apenas constavam dos Despachos de 20.12.2017, e 21.02.2018 e de 19.03.2018 (referidos supra nos §§ 5, 9 e 16) com o propósito de uma verificação adicional das faturas quer quanto à conformidade do seu valor com a nota de encomenda, quer quanto à existência de validação da área técnica responsável – no caso o Serviço de Recursos Humanos - de que os serviços foram efetivamente prestados.

E) Factos provados comuns às contestações do 2º, 3ª, 4ª e 5º demandados

32. O Conselho de Administração do CHULN, EPE, por deliberação de 09-06-2016, delegou no seu então Vogal, D1, as suas competências de: “2.2 — *Autorizar as despesas inerentes a procedimentos de aquisição de bens e serviços, incluindo empreitadas de obras públicas, até ao montante de € 300.000,00 (trezentos mil euros), compreendendo a autorização de abertura de procedimentos, a escolha do procedimento a adotar e a prática dos demais atos necessários para a formação dos contratos, abrangendo a decisão de qualificação dos concorrentes, a decisão de adjudicação, e a aprovação das minutas de contratos, bem como a representação do Centro Hospitalar na respetiva outorga; 2.3 — Praticar os atos consequentes ao ato de autorização da escolha e do início do procedimento cujo valor não exceda o agora delegado; (...) 2.6 — Autorizar o pagamento até ao montante de € 300.000,00 (trezentos mil euros), nas empreitadas de obras públicas e na locação e aquisição de bens e serviços; 2.7 — Autorizar o pagamento de todas as demais despesas autorizadas pelo Conselho de Administração; (...) 2.9 — Assegurar a regularidade da cobrança de dívidas e autorizar a realização e pagamento da despesa previamente autorizada; (...) 2.13 — Autorizar as despesas com seguros, não previstas no n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho, nos termos da lei; (...)” .*
33. A referida delegação de competências foi publicada através da Deliberação (extrato) n.º 1272/2016, no Diário da República, 2.ª série — N.º 156 — 16 de agosto de 2016

A) Factos não provados

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

1. D2, na qualidade de Diretor Financeiro, autorizou o pagamento dos três contratos.
2. D3, na qualidade de Tesoureira, autorizou o pagamento de dois contratos – pagamento relativo aos contratos vigentes de 01.11.2017 a 31.12.2017 e de 01.01.2018 a 28.02.2018.
3. D4, na qualidade de Tesoureira, autorizou o pagamento de um contrato – pagamento relativo ao contrato com execução entre 1.03.2018 e 30.04.2018 -, tendo, assim, praticado aquela infração financeira.
4. Os demandados D2, D3 e D4, foram, pessoalmente responsáveis pela realização de todos os pagamentos efetuados no âmbito dos referidos contratos, bem sabendo que eles não produziam quaisquer efeitos financeiros antes do “Visto” do TdC e não tiveram isso em consideração quando autorizaram os pagamentos ou permitiram a sua execução ilegal.
5. Os referidos demandados agiram voluntária, livre e conscientemente, sem o devido cuidado e prudência inerentes aos seus deveres funcionais de cumprir e fazer cumprir a lei, podendo e devendo ter atuado conforme o disposto no artigo 45º, nº 1 da LOPTC e demais disposições legais citadas, que acabaram por desrespeitar.

B) No que respeita às contestações de todos os demandados: não resultaram provados outros factos para além dos que foram identificados na matéria de facto provada.

C) Motivação de facto

1. A factualidade provada, envolvendo os demandados D2, D3, D4 e D5 decorre da análise e valoração da documentação junta com o requerimento inicial, nomeadamente com o relatório de Auditoria n.º 1/2020 junto e os respetivos anexos envolvendo todo o processo, nomeadamente os seguintes documentos: ofício Ref.ª 179G002624, de 24.11.2017 e contrato celebrado em 30.10.2017 – fls 9

a 16 (vol.I); despacho proferido em sessão diária de “Visto” de 18.01.2018 – fls. 2 a 7 (vol. I); despacho de autorização de pagamento, de 20.12.2017 e ordem de transferência bancária n.º 278/2017 – fls. 24/28 (VOL. I); ofício Ref.ª 179G002624, de 08.01.2018 – fls 19 a 22 (Vol. I); ofício do CHLN, de 12.03.2018 e contrato celebrado em 28.02.2018 – fls. 128 a 134 (Vol. II); despacho de autorização de pagamento, de 19.02.2018 e ordem de transferência bancária nº 311/2018 - fls. 89 a 91 (Vol. I); ofício Refª 189G000518, de 04.06.2018 – fls. 159 a 163 (Vol. II); despacho proferido em sessão diária de “Visto” de 19.06.2018 – fls. 118 a 127 (Vol. II); Despacho de 18.10.2018 – fls. 164 (Vol. II); contrato celebrado em 29.12.2017 – fls. 175 a 180 (Vol. II); despacho de autorização da adjudicação, de 27.12.2017 – fls. 181 – (Vol. II); ofício Refª 189G000092, de 11.02.2019 – fls. 172 a 180 (Vol. II); despacho de autorização de pagamento, de 21.02.2018 e ordem de transferência bancária nº 294/2018 – fls. 183 a 186 (Vol. II).

2. Os documentos foram analisados e verificados pelo Tribunal nesta fase processual.
3. Especificamente sobre os factos imputados aos demandados D2, D3 e D4, com muita relevância, o tribunal valorou o depoimento da testemunha T6, comum às suas contestações que, na sua qualidade de Coordenador da tesouraria do CHLN explicou, de forma inequívoca e pormenorizada, o sistema de funcionamento da tesouraria do CHLN, as funções que cada funcionário desempenha e concretamente as funções que no caso desempenharam os demandados, sendo inequívoca a sua explicação sobre a competência exclusiva para autorização das despesas em causa caber ao vogal do CA e não aos demandados. Explicou que os demandados executavam apenas os pagamentos após autorização prévia da despesa efetuada pelo vogal do CA, não tendo competências para autorizar quaisquer despesas. Explicou exatamente o teor dos documentos de autorização de pagamento de 20.12.2017, 19.02.2018 e 21.02.2018, em função das competências que os intervenientes assumiam.
4. O tribunal valorou ainda o documento juntos com a contestações (delegação de competências) que foi publicada no DR 2ª série, n.º 156. De 16 de agosto de 2016.

5. No que respeita aos factos não provados importa sublinhar que não foi efetuada prova quer da competência para a prática de autorização de pagamentos por parte dos 2º, 3 e 4º demandados, quer da dimensão subjetiva imputada, nomeadamente da sua intencionalidade.

D) Enquadramento jurídico

1. A factualidade imputada aos demandados, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público, envolve duas dimensões diferenciadas em função do requerimento e contestações apresentadas, nomeadamente após a extinção do procedimento por pagamento voluntário da infração imputada a D1: (i) verificação de infração financeira sancionatória imputada aos 2º, 3º e 4º demandados, respetivamente, D2, D3 e D4; (ii) verificação de infração sancionatória imputada ao demandado D5.

(i) Verificação de infração financeira sancionatória imputadas ao 2º, 3º e 4º demandados

1. Estabelece o artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC que o Tribunal 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 artigo 45º». Este normativo estabelece no seu número 1 que «os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes». Com eventual relevância diz o n.º4 do mesmo artigo 45º que «os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos á fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a €950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade».

2. O CHLN é uma Entidade Pública Empresarial (EPE), encontrando-se sujeito à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, por força do disposto no nº 2, b), do artigo 2º da LOPTC.
3. Os seus atos e contratos que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades num montante superior a 350.000,00 € (individual ou aparentemente relacionados, na data dos factos), encontram-se sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do nº. 1, c), do artigo 5º da LOPTC.
4. No caso em apreço estamos perante três contratos de aquisição de serviços de seguros de acidente de trabalho para funcionários, outorgados pelo CHLN, em 30.10.2017, 29.12.2017 e 28.02.2018, nos montantes de 243.455,62 € e 273.206,25 € (cada um dos contratos com vigência no ano de 2018), pelo que se integram na previsão do nº. 1, b), do artigo 46º da LOPTC.
5. Embora o valor individual dos contratos fosse, de per si, inferior a 350.000,00, os mesmos estavam diretamente relacionados com os contratos anteriores e posteriormente celebrados com o mesmo objeto e o mesmo cocontratante – Lusitânea, Companhia de Seguros SA - e para vigorarem por períodos sucessivos (cf. quadro inserto no ponto 18 dos factos provados): no ano de 2017, o valor total foi de, aproximadamente, 969.684,08 €; no ano de 2018, o montante ascendeu a 1.409.610,66€.
6. Assim, em ambos os anos e para efeitos do artigo 22º do Código de Contratos Públicos e do artigo 48º da LOPTC, o valor anual foi superior ao limiar fixado na lei para sujeição a fiscalização prévia, pelo que todos eles se encontravam sujeitos a este tipo de fiscalização do TdC.
7. Porém, apenas os contratos outorgados em 30.10.2017 e 28.02.2018 (e os demais identificados no anexo II ao Relatório) foram enviados ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia.

8. Os pagamentos efetuados em 20.12.2017 e 19.03.2018, nos montantes de 243.455,62 € e 273.206,25 €, respetivamente, estando ainda pendentes de decisão os processos de “fiscalização prévia” neste Tribunal e o pagamento realizado em 21.02.2018, também no valor de 273.206,25 €, cujo contrato não foi remetido ao TdC, violaram o disposto no artigo 45º, nº. 1, da LOPTC, situação que conforma a dimensão ilícita a que se refere o artigo 65º n.º 1 alínea h) da mesma LOPTC.
9. Se a concreta ilicitude dos factos demonstrados não merece dúvidas, também dúvidas não suscita que a responsabilidade financeira sancionatória decorrente em causa deve ser imputada apenas ao responsável pela autorização de tais pagamentos, o demandado D1, na sua qualidade de vogal do CA do CHLN, tendo em conta quer a delegação de competências para a prática dos atos em causa que lhe tinha sido delegada, quer as funções concretas desempenhadas pelos três demandantes no procedimento em causa.
10. No entanto, conforme se refere no relatório supra (ponto 3) o demandado pagou, oportunamente a multa, extinguindo-se o procedimento.
11. Como se demonstrou, quer o Diretor Financeiro, aqui 2º demandado, quer as Tesoureiras, 3ª e 4ª demandadas, se limitaram a executar uma ordem e autorização de pagamento efetuada por quem tinha essa competência. No âmbito das suas funções, as referidas Demandadas procederam aos atos de mero expediente necessários para efetuar pagamentos à Lusitânia Companhia de Seguros, S.A., no âmbito dos três contratos identificados.
12. A autorização para os pagamentos em causa era da competência do vogal do CA, D1 e os demandados deram apenas execução a tais pagamentos por exclusiva determinação e autorização prévia e expressa da despesa tomada por aquele pelo Vogal.
13. Assim não cometeram os agora 2º, 3º e 4º demandados a infração financeira imputada devendo, por isso, sem mais, ser absolvidos.

(ii) Verificação de infração financeira sancionatória imputadas ao 5º demandado

1. Em relação ao 5º demandado, Presidente do CA do CHLN, o Ministério Público imputa a infração sancionatória igual à imputada aos restantes demandados – infração financeira a que se alude no artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC, por pagamentos realizados a contrato pendentes de decisão relativa a fiscalização prévia e contrato que não foi remetido a fiscalização prévia - mas, na factualidade que sustenta a imputação refere que o mesmo interveio nos factos por via da sua qualidade de Presidente do CA deter as competências legais para enviar o contrato com produção de efeitos de 01.01.2018 a 28.02.2018 para fiscalização prévia e não o fez, permitindo a sua execução ilegal. Ou seja, está em causa, na imputação a este demandado, como agente da infração conjuntamente com os restantes, apenas a segunda parte da infração em causa, para um dos contratos identificados.
2. Da factualidade provada, decorre efetivamente que ocorreu a execução financeira do contrato celebrado em 29.12.2017 pelo CHLN, entre as mesmas partes, com o mesmo objeto e no valor também de 273.206,25€, para produzir efeitos no período de 01.01.2018 a 28-02-2018, não foi remetido, como devia, para fiscalização prévia e o seu pagamento foi realizado em 21.02.2018, também no valor de 273.206,25€.
3. Como se referiu, no caso em apreço estão em causa três contratos de aquisição de serviços de seguros de acidente de trabalho para funcionários, outorgados pelo CHLN, em 30.10.2017, 29.12.2017 e 28.02.2018, nos montantes de 243.455,62 € e 273.206,25 € (cada um dos contratos com vigência no ano de 2018), pelo que se integram na previsão do n.º 1, b), do artigo 46º da LOPTC.
4. Embora o valor individual dos contratos fosse, de per si, inferior a 350.000,00, os mesmos estavam diretamente relacionados com os contratos anteriores e posteriormente celebrados com o mesmo objeto e o mesmo cocontratante e para vigorarem por períodos sucessivos (cf. quadro inserto no ponto 18 dos factos provados): no ano de 2017, o valor

total foi de, aproximadamente, 969.684,08 €; no ano de 2018, o montante ascendeu a 1.409.610,66€.

5. Assim, em ambos os anos e para efeitos do artigo 22º do CCP e do artigo 48º da LOPTC, o valor anual foi superior ao limiar fixado na lei para sujeição a fiscalização prévia, pelo que todos eles se encontravam sujeitos a este tipo de fiscalização do TdC.
6. Porém, apenas os contratos outorgados em 30.10.2017 e 28.02.2018 (e os demais identificados no anexo II ao Relatório) foram enviados ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia.
7. A execução de contratos sem a sua remessa prévia para fiscalização prévia do TdC desrespeita o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46º e no artigo 49º, ambos da LOPTC, consubstanciando a infração ao artigo 65º n.º alínea h), última parte, citado supra.
8. Nos termos do artigo 8.º do Anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, [que estabelece os princípios e regras aplicáveis às unidades de saúde que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS) com a natureza de entidade pública empresarial, aprova as especificidades estatutárias os seus Estatutos], concretamente o artigo 8.º do Anexo II [Estatutos] atribui-se ao Presidente do Conselho de Administração a competência para *“Representar o hospital E.P.E., em juízo e fora dele (...)”* [alínea d)] e *“Coordenar a atividade do conselho de administração”* [alínea a)].
9. No artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC, menciona-se que, *“Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência”*, cabe ao Presidente do Conselho de Administração o envio de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC.
10. Na situação em apreciação, não há, em qualquer instrumento jurídico auto-regulador ou outro, disposição normativa em contrário que contrarie essa competência. Por outro lado, a delegação de competências efetuada pelo CA do CHLN em 9 de junho de 2016, não delega em qualquer vogal do CA a referida competência para o envio de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC. É assim inequívoco que competia ao então Presidente do

Conselho de Administração, em exercício de funções na data da outorga do contrato em apreço, aqui 5º demandado, o seu envio para fiscalização prévia deste Tribunal.

11. Recorde-se, igualmente que nos termos do artigo 62º n.º 2 da LOPTC a responsabilidade direta [relativa à responsabilidade financeira] recai sobre o agente ou agentes da ação. De igual modo nos termos do artigo 63º da LOPTC «Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte [avaliação da culpa] se forem vários os responsáveis financeiros pelas ações nos termos dos artigos anteriores, a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária(...)».
12. Como se referiu, pela execução financeira do contrato foi responsável o Vogal a quem o CA tinha delegado competências para esse efeito. No entanto, a dimensão da infração financeira em causa comporta uma segunda dimensão que resulta da execução material e financeira de um contrato sem remessa e pronúncia do Tribunal em sede de fiscalização prévia, cuja competência legal para ao Tribunal ser remetido era do aqui 5º demandado (ao tempo, Presidente do CA do CHLN). Inequivocamente, diga-se. Não o tendo feito é também ele responsável pela infração financeira em causa.
13. Assim e em síntese, o demandado cometeu uma infração sancionatória, sob a forma negligente, punível artigo 65º n.º 1 alínea h), n.º 2 e 5 da LOPTC.
14. No que respeita à sanção concreta importa, em primeiro lugar, apreciar o que foi requerido na contestação do demandado, sobre esta matéria, concretamente a requerida dispensa de multa, por se tratar segundo o seu requerimento, de um caso de «culpa diminuta».
15. Nos termos do artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
16. A apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão

e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir (neste sentido vidé o Ac. deste Tribunal n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19.09.2019, §63).

- 17.** Tem vindo a ser densificado, no âmbito da responsabilidade financeira a noção de culpa diminuta, no sentido de que aqui está em causa uma «quase ausência de culpa», como vem sendo referido pela jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente no Ac. n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19.09.2019, §6.
- 18.** Para além da factualidade apurada que vinha imputada no requerimento inicial não foi efetuada mais prova nomeadamente que sustentasse outra factualidade invocada pelo demandado, sobre o circunstancialismo em que ocorreram os factos.
- 19.** Entende-se que, no caso, não se está em presença de uma situação de culpa diminuta do demandado, na medida em que o envio de contratos ao Tribunal de Contas para visto prévio, sendo matéria da competência do representante máximo de uma entidade pública como é um Centro Hospitalar EPE, nomeadamente pelas consequências que comporta em função dos interesses que estão em causa, não é desconhecida, nem deve ser desvalorizada ainda que no amplo conjunto de funções que o responsável máximo de um Centro Hospitalar assume. Tendo, aliás possibilidade de utilizar mecanismos legais, como a delegação de competências, para concretizar esse dever.
- 20.** Não se omite, no caso, que a situação em presença tinha algumas singularidades, envolvendo outros contratos e outro responsável que, voluntariamente, assumiu a infração e pagou a multa devida, nomeadamente o facto do contrato em causa estar relacionado com outros contratos que foram oportunamente enviados ao Tribunal, para os mesmos efeitos.
- 21.** Igualmente não se omite, porque é um facto notório, a dimensão do CHLN e, por via disso, o conjunto vasto de competências e contratos que a sua gestão implica. Assim, relevando essencialmente a ilicitude, que não a culpa, do demandado, que no caso se entende ser atenuada por via do que foi referido, tendo em conta o disposto no artigo 65.º n.º 7 e os critérios a que se alude no artigo 67.º n.º 2 da LOPTC, por referências ao artigo 65.º n.º 2 e 5, (todos os artigos da LOPTC), levando em consideração a diferenciação de atuação factual

levada a cabo pelos responsáveis (supra identificada nos factos) bem como as funções e responsabilidade que o demandado exercia na instituição, fixa-se a multa, pela infração sancionatória cometida, para o aqui demandado em 15 UC's.

III. Decisão

Pelo exposto e em consequência:

- a) julgo improcedente a ação intentada pelo Ministério Público contra os demandados D2, D3 e D4, absolvendo-os das infrações financeiras sancionatórias imputadas;**
- b) julgo procedente a ação contra o demandado D5, condenando-o como autor da infração financeira p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1 alínea h) e n.ºs 2 e 5 da LOPTC, na multa de 15 UC's;**
- c) condeno o demandado D5 no pagamento dos emolumentos legais.**

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 22 de janeiro de 2021

O Juiz Conselheiro,

José Mouraz Lopes