

# SENTENÇA Nº 18

# 2020



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

Secção – 3<sup>a</sup>/S  
Data: 17/11/2020  
Processo: n.º 3/2020

José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

## I. Relatório

- 1 O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados (1.º) D1, (2.º) D2, (3.º) D3, (4.º) D4, (5.º) D5, (6.º) D6, pela prática de uma infração sancionatória dolosa, pedindo a sua condenação, individual, no pagamento de uma multa no valor de 50 UC, a que corresponde o montante de €5100,00 (50 UCx102,00/UC).

Imputa aos demandados, um conjunto de factos enquadrados em duas situações que estiveram envolvidos enquanto o 1.º Demandado Presidente do Conselho de Administração, os 2.os, 3º e 4ºs Demandados Vogais Executivos do Conselho de Administração, a 5ª Demandada Diretora Clínica da Área de Cuidados Hospitalares e Continuados e a 6.ª Demandada Enfermeira Diretora, todos da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E., relacionadas com a autorização de início de produção de efeitos de contratos de valor superior a 950.000,00 €, sem pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.

Os 1º e 2ºs demandados solicitaram o pagamento voluntário da multa proposta, no prazo da contestação, que pagaram. Foi, por isso em despacho de fls. 139 declarado extinta a responsabilidade financeira sancionatória imputada aos referidos demandados.

O 3º demandado contestou, impugnando alguma factualidade, pedindo que seja (a) arquivado o processo de responsabilidade financeira, atenta a inexistência de uma efetiva

ponderação dos elementos (sobretudo subjetivos) do suposto ilícito financeiro, que compromete a viabilidade da *acusação* (b) o pedido de condenação em multa promovido pelo Ministério Público na sequência da aferição de responsabilidade financeira sancionatória julgado improcedente, por não provado, absolvendo-se, assim, o ora Demandado do processo, ou caso assim não se entenda, mas sempre sem conceder, deve (c) a multa proposta pelo Ministério Público ser dispensada, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou ainda caso assim não se entenda, mas sempre sem conceder, deve, (d) a multa proposta pelo Ministério Público ser especialmente atenuada e reduzida para o mínimo legalmente estabelecido, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.

A 4ª demandada contestou, por impugnação de alguma factualidade, concluindo pedindo que seja absolvida da infração que lhe é imputada no Requerimento, por inexistir culpa, sendo que subsidiariamente deve ser relevada a responsabilidade financeira da Demandada, dispensa da aplicação de multa ou ainda que a multa seja especialmente atenuada, tendo sempre como limite o mínimo legal.

A 5ª Demandada contestou, impugnando e concluindo pelo pedido de absolvição considerando a falta de imputação subjetiva ou, caso assim não se entenda ser a infração sancionatória em apreço relevada.

A 6ª Demandada contestou, impugnando e concluindo pelo pedido de absolvição considerando a falta de imputação subjetiva ou, caso assim não se entenda ser a infração sancionatória em apreço relevada.

**2** Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

**3** Fundamentação.

**A) Factos provados (do requerimento inicial)**

1. A Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E., criada pelo Decreto-Lei 183/2008 de 04 de Setembro, é constituída por 2 unidades hospitalares (Hospital de Santa Luzia em Viana do Castelo e Hospital Conde de Bertiandos em Ponte de Lima), 12 centros de

- saúde (Arcos de Valdevez, Barroselas, Caminha, Darque, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira) , 1 unidade de saúde pública e 2 unidades de convalescença (uma unidade pertence à RNCCI).
2. A ULSAM é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
  3. O conselho de administração é composto pelo presidente e por quatro vogais.
  4. O 1.º Demandado é Presidente do Conselho de Administração da ULSAM, desde 2011.
  5. A 2.ª Demandada é Vogal Executiva do Conselho de Administração, desde 1 de janeiro de 2011.
  6. O 3.º Demandado foi vogal executivo de 2010 a 2013, e é vogal executivo desde 8.5.2017.
  7. A 4.ª Demandada foi vogal executiva com funções de diretora clínica para a área dos cuidados de saúde primários, desde 18.5.2018.
  8. A 5.ª Demandada é Diretora Clínica da Área de Cuidados Hospitalares e Continuados, desde 8.5.2017.
  9. A 6.ª Demandada é Enfermeira Diretora desde 8.5.2017.

Processo n.º 2544/2018

10. Por deliberação do Conselho de Administração da ULSAM, de 20.07.2018, com a presença de todos os Demandados, foi aprovada a proposta de adjudicação e aprovação de minuta de contrato, para aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar ao Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), para o ano de 2018, no valor de 1.151.695,08€.
11. Não obstante o aludido protocolo ter sido celebrado em agosto de 2018, estipulava-se, na cláusula 6.ª, que o mesmo era válido de 01.01.2018 a 31.12.2018 (sujeito à obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas).
12. No ofício da ULSAM n.º 734, de 24.08.2018, que remeteu o protocolo para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, consta a menção: “Mais se informa que a data de início de execução do contrato é a 01 de janeiro de 2018”.
13. O contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 18.10.2018.
14. Em conformidade com as informações prestadas pela ULSAM, no ofício n.º 809, de 19.07.2019, e respetiva documentação anexa, a aquisição de serviços objeto deste protocolo, executada no período decorrente entre janeiro e dezembro de 2018, atingiu o montante de 871.900,54.

Processo n.º 805/2019

15. Na sequência do termo do protocolo celebrado no processo n.º 2544/2018, a ULSAM celebrou com o SUCH um novo protocolo com o mesmo objeto, para vigorar no prazo de 01.01.2019 a 31.12.2019.
16. O citado protocolo, no valor de 1.223.870,07 €, foi outorgado em 29.01.2019.
17. A adjudicação e a minuta do protocolo foram aprovadas por deliberação do Conselho de Administração da ULSAM em reunião de 11.01.2019, com a presença de todos os Demandados.
18. No ofício da ULSAM n.º 372, de 04.02.2019, através do qual o contrato ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, constava a menção de que “a data de início de execução do contrato é a 01 de janeiro de 2019”.
19. O contrato foi visado pelo Tribunal de Contas, em 06.06.2019.
20. Foram emitidas as seguintes Recomendações pelo Tribunal de Contas nos seguintes processos: (i) Processo n.º 1579/2016, visado em s.d.v. de 08.09.2016, «Em sessão diária de visto decide-se conceder o visto, recomendando que, de futuro, se proceda à contratação de forma oportuna de modo a evitar a retroatividade dos efeitos (...»); (ii) Processo n.º 1119/2014, visado em s.d.v. de 15.07.2014, «Em sessão diária de visto decide-se visar o presente contrato. Recomenda-se, no entanto, que de futuro se evite a atribuição de efeitos retroativos e que se cumpra rigorosamente o prazo de envio ao Tribunal»; (iii) Processo n.º 1299/2012, visado em s.d.v. de 14.05.2013, «1. Em sessão diária de visto, decide-se conceder o visto ao contrato. 2. Mais se decide formular recomendação solene à ULSAM no sentido de, em procedimentos futuros, dar rigoroso cumprimento ao disposto no artigo 45.º (...) da LOPTC»; (iv) Processo n.º 16/2017 – ARF. /1.ª Secção (Relatório n.º 3/2019 – ARF) «Recomendar à ULSAM o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos: a) À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, em conjugação com o artigo 48.º da LOPTC; b) À não produção de quaisquer efeitos daqueles atos e contratos (n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º) quando de valor superior a 950.000,00 €, antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia»;

## **B) Factos Provados da Contestação do 3º demandado**

1º. O 3º Demandado não tem formação em Direito.

2º. É, desde do dia 8 de maio de 2017, Vogal Executivo do Conselho de Administração da ULSAM, sendo agora responsável pelos Pelouros do Serviço de Gestão Financeira, Serviço Farmacêutico, Serviço Hoteleiro e Apoio Geral e ainda do Serviço de Gestão dos Sistemas de Informação e Comunicação.

3º. Na qualidade de Vogal Executivo da ULSAM, o Demandado exerce, essencialmente, funções de gestão dos referidos Pelouros e ainda funções de orientação e decisão quando não estejam em causa despesas superiores a € 5.000,00.

4º. A aquisição de bens e serviços, bem como a renovação de contratos com este objeto são procedimentos sob a gestão **do Serviço de Aprovisionamento**.

5º. Cabe ao **Serviço de Aprovisionamento** rececionar e registar as diferentes necessidades respeitantes a essas matérias.

6º. Nessa sequência, o **Serviço de Aprovisionamento** deve elaborar o processo com proposta de procedimento, remetendo-o para a Vogal responsável por este serviço (que não é o Demandado), que submete a informação preparada à reunião do Conselho de Administração.

7º. Assim, e neste caso concreto, de aquisição de serviços de tratamento de roupa hospitalar, cabe ao **Serviço de Aprovisionamento a responsabilidade** por iniciar o procedimento de renovação ou abertura de concurso.

8º. Solicitando, nesse âmbito, aos serviços envolvidos na execução do objeto do contrato as informações que considerar necessárias (por exemplo, uma estimativa), preparando depois o respetivo *dossier* que é remetido para decisão final do Conselho de Administração quando o mesmo se reúne.

9º. É a Vogal responsável pelo pelouro do Serviço de Aprovisionamento que analisa e verifica a instrução dos processos de aquisição de bens e serviços, na reunião semanal com o Serviço, consultando, quando entende ser necessário, o Assessor Jurídico.

10º. A Vogal responsável pelo aprovisionamento tem, também, na sua dependência a Assessoria Jurídica.

11º. Findo esse trabalho, é, então, o processo submetido a decisão em reunião de Conselho de Administração.

12º. As reuniões do Conselho de Administração têm lugar, por norma, às quintas-feiras, pela manhã.

13º. Tendo em conta a vastidão das tarefas dos CA, não é comum a distribuição prévia da agenda da reunião aos respetivos membros.

14°. O que significa que, por vezes, o Demandando só toma conhecimento dos processos e do seu conteúdo já no âmbito da discussão e deliberação realizadas em sede de reunião do Conselho de Administração.

15°. Este foi o caso com as aquisições de serviços em causa nos presentes autos.

16°. O Demandado, apenas tomou conhecimento dos avisos e recomendações do Tribunal de Contas, que constam dos processos de fiscalização prévia elencados na acusação, bem como do processo de apuramento de responsabilidade financeira n.º 16/2017-ARF, 1.ª Secção, no âmbito da presente de responsabilização financeira.

17°. Com efeito, foi somente nesse momento que, em reunião com a 2.ª Demandada, a mesma informou o Demandado que a ULSAM já tinha sido alvo de recomendações pelo Tribunal de Contas no âmbito de anteriores processos.

18°. Importa referir que, no caso concreto, trata-se da aquisição de serviços para tratamento de roupa hospitalar que é necessária e indispensável para o exercício de funções pelos profissionais de saúde e, desta forma, para a prestação dos cuidados de saúde prestados no âmbito das unidades de saúde da ULSAM.

19°. Até ao visto do Tribunal de Contas não foi autorizado pelo Demandado (no controlo que lhe era possível realizar), nem efetuado, qualquer pagamento no âmbito dos protocolos/contratos celebrados, os quais não produziram efeitos financeiros antes do momento devido.

### **C) Factos Provados da Contestação da 4º demandada**

1. A Demandada concluiu a licenciatura em Medicina pelo ICBAS da Universidade do Porto, em 1990/1996;
2. É especialista em Medicina Geral e Familiar desde 2002; E
3. É Assistente Graduada com grau de consultor da especialidade médica de Medicina Geral e Familiar desde 2016;
4. É Presidente do Conselho Clínico e de Saúde do ACES do Alto Minho desde 02 de maio de 2018;
5. Exerceu funções de coordenadora da Unidade de Saúde Familiar Tiago de Almeida, Centro de Saúde de Viana do Castelo, ULSAM, de outubro de 2015 a março de 2018;

6. Foi elemento médico do Conselho Técnico da Unidade de Saúde Familiar Tiago de Almeida, Centro de Saúde de Viana do Castelo, ULSAM, de dezembro de 2013 a setembro de 2015;
7. Foi Coordenadora da Unidade Coordenadora Funcional da Diabetes do Alto Minho em 2013/2015;
8. Exerceu funções de Vogal efetiva indicada pela Ordem dos Médicos do Júri de avaliação final do internato da área de especialização em Medicina Geral e Familiar, do internato médico MGF da Zona Norte, época de janeiro/fevereiro 2013;

#### **1. Factos Provados da Contestação da 5ª demandada**

1. Nos termos dos Estatutos da ULSAM, EPE, e com vista a promover uma gestão eficiente, foram distribuídos pelos membros do Conselho de Administração os diversos Serviços, tendo sido atribuído à demandada as seguintes áreas de responsabilidade: Supervisão da Prestação de Cuidados Médicos, acompanhamento monitorização e controlo da atividade médica no âmbito da referenciação, fornecimento dos MCDT e medicamentos, Gabinete de Gestão de Risco Clínico, Serviço de Codificação e Gestão de Informação Clínica Hospitalar e Serviço de Saúde Ocupacional/Saúde no Trabalho – doc. de fls 113 (doc. de fls.)

#### **2. Factos Provados da Contestação da 6ª demandada**

- 1º Nos termos dos Estatutos da ULSAM, EPE, e com vista a promover uma gestão eficiente, foram distribuídos pelos membros do Conselho de Administração os diversos Serviços, tendo sido atribuído à demandada as seguintes áreas de responsabilidade: Gabinete da Qualidade e do Utente, Serviço de Nutrição e Alimentação, Serviço Social e Serviço de Assistência Espiritual e Religiosa (doc. de fls. 106).

#### **3. Factos não provados com interesse para a causa**

a) **No que respeita à factualidade imputada pelo Ministério Público e que consta no requerimento inicial, não ficou provado que:** (i) Todos os Demandados, ao decidirem nos identificados procedimentos, no valor de 1.151.695,08€ e 1.223.870,07€, que estes produziram, como produziram, efeitos em momento anterior à concessão de visto pelo Tribunal de Contas, agiram livre consciente e deliberadamente, sabendo que a sua conduta era contrária ao Direito; (ii) Os

Demandados estavam alertados para o conteúdo das normas relativas à fiscalização prévia e para o dever de as cumprir por Recomendações do tribunal de Contas e (iii) Bem sabiam, pois, que contrariavam disposições legais a que estavam vinculados, no que respeita aos efeitos do exercício do controlo prévio pelo Tribunal de Contas.

b) Da matéria de facto (e apenas referindo os factos) alegadas na contestação do 3º demandado não ficaram provados, concretamente e nos precisos termos em que são alegados, os factos discriminados sobre os n.ºs 58º, 59º e 79º, e outros factos acessórios alegados em contradição com os factos provados.

c) Da matéria de facto (e apenas referindo os factos) alegadas na contestação das 4º, 5ª e 6ª demandadas não ficaram provados quaisquer outros factos alegados para além dos referidos supra.

#### **4. Motivação de facto**

A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o processo de Apuramento de Responsabilidades Financeiras n.º 04/2019 – ARF, junto e documentos anexos. Decorre, igualmente da não impugnação efetuada pelos demandados da factualidade ocorrida, com exceção dos factos referentes à culpa. Ainda que se trate de factos sustentados em documentos, releva-se essa admissibilidade.

No que respeita aos factos referentes à contestação do 3º demandado o Tribunal valorou o depoimento de parte do mesmo que foi absolutamente credível e não suscitou qualquer dúvida, nomeadamente a descrição efetuada sobre todo o processamento do modo de decidir do Conselho de Administração e o não conhecimento das situações que envolveram os factos, no que respeita quer a si próprio quer às restantes demandadas.

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 do demandado, que nesta parte foi muito claro em assumir o seu desconhecimento bem como das restantes demandadas no que respeita á matéria da produção de efeitos dos contratos nos termos que vinham imputados.

#### **5. Enquadramento jurídico.**



- 1 A factualidade imputada aos demandados, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público, envolve apenas a questão jurídica envolvendo a produção de antecipada de efeitos em dois contratos outorgados, antes da pronúncia do Tribunal de Contas.
- 2 O Ministério Público imputa a todos os demandados a prática de uma infração financeira sancionatória, a título doloso, do n.º 1 alínea l) do artigo 65.º da LOPTC, essencialmente pelos factos envolvendo as minutas dos contratos apresentados ao Tribunal de Contas no âmbito dos Processos 2544/2018 e 805/2019 em que se terá verificado a produção de efeitos dos mesmos antes da pronúncia do Tribunal.
- 3 Os factos provados são inequívocos sobre a execução financeira dos contratos outorgados antes do visto do Tribunal de Contas (cf. factos constantes dos pontos 10 a 13 e 15 a 18 dos factos provados).
- 4 Ou seja, efetivamente os referidos contratos, no valor de € 1 151 695,08 e € 1 223 870,07, aprovados pelo Conselho de Administração da ULSAM, em que os demandados estiveram presentes como membros efetivos, produziram efeitos financeiros antes da pronúncia, legalmente obrigatória, do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.
- 5 Nos termos da alínea b) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 46.º da LOPTC, os protocolos em apreço encontravam-se sujeitos a fiscalização prévia, uma vez que configuravam contratos escritos de aquisição de serviços que implicavam a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito.
- 6 Sendo, ambos os contratos, de valor superior a 950.000 €, a respetiva produção de efeitos, antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, mostra-se proibida pelo disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
- 7 Nessa medida está conformada a existência da ilicitude subjacente à infração imputada.
- 8 A responsabilidade financeira é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61.º n.º 5 da LOPTC. Assim à dimensão ilícita da conduta (já demonstrada) importa saber se no caso acresce qualquer dimensão subjetiva referente à culpa sobre quem age como autor da mesma.

- 9 No domínio da responsabilidade sancionatória (única que está em causa nos autos), é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa, quer dolosa, quer negligente, para os artigos 14º e 15º do Código Penal (artigos 67º n.º 4 da LOPTC). Ou seja, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de infração financeira, atua com intenção de a realizar; (ii) quem representa a realização de um facto que preenche um tipo de infração como consequência necessária da sua conduta; e (iii) quando a realização de um facto que preenche um tipo de infração for representada como consequência possível da conduta há ainda dolo, se o agente atuar conformando-se com aquela realização. Por sua vez, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (i) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de infração mas atua sem se conformar com essa realização; ou (ii) não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto.
- 10 Ora dos factos provados e não provados decorre, à evidência, que não é possível configurar qualquer situação de culpa, seja dolosa, que vinha imputada aos demandados, seja negligente que eventualmente poderia decorrer da dinâmica da situação. Não se omitindo que, no âmbito da responsabilidade financeira a apreciação da culpa, em concreto, 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, importa salientar que no caso os aqui demandados agora em julgamento (que não os dois primeiros) não exerciam qualquer função financeira. Ainda que não estejam, só por isso, eximidos de responsabilidades financeiras por via das suas funções, que não estão, no caso não se provou sequer essa dimensão negligente.
- 11 A participação dos agora demandados nos factos não ficou demonstrada, nomeadamente qualquer conhecimento que tivessem sobre o ocorrido. Mesmo a sua eventual participação a título negligente – que se poderia colocar face à sua participação, como membros designados do Conselho de Administração da ULSAL - não ficou demonstrada.
- 12 Nesse sentido importa por isso absolver os demandados em causa da infração sancionatória imputada.

### III. Decisão

Pelo exposto, julgo improcedente a ação intentada pelo Ministério Público contra D3, D4, D5 e D6, e em consequência absolvo-os os da infração financeira sancionatória imputada

Não são devidos emolumentos legais pelos demandados condenados.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 17 de Novembro de 2020

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes