

**SENTENÇA Nº 12/2011 – 3ª Secção**  
**(Processo nº 4 JC/2010)**

FASES DA DESPESA PÚBLICA / AJUSTE DIRETO / ADJUDICAÇÃO/  
CONCURSO PÚBLICO / PRETERIÇÃO DE FORMALIDADES ESSENCIAIS /  
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / MONTANTE DA DESPESA / CULPA

**Sumário:**

1. O enquadramento feito no requerimento inicial de que as condutas dos Demandados, que se traduziram no facto de terem sido autorizados aberturas de procedimentos (“ajustes diretos”) e adjudicados os respetivos serviços quando os trabalhos a contratar já haviam sido prestados, violam o disposto no artigo 42º, n.º 1 e 6, alíneas a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto e nos artigos 21º a 31º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, não se mostra adequado.
2. **Existência de preterição das regras legais do concurso público**, pois, mostrou-se evidente que a situação não era de todo imprevisível para o Conselho Administrativo do Hospital, pois, tinha conhecimento, das condições em que os serviços estavam a ser prestados, designadamente do prazo do contrato, e, por não agir atempadamente, foram-lhe imputáveis as circunstâncias que levaram ao recurso injustificado por ausência de imprevisibilidade de procedimentos por ajustes diretos e respetivas adjudicações a uma Clínica no período de Maio a Dezembro de 2007, a aquisição de serviços de alimentação e a aquisição de serviços de limpeza nos períodos de Outubro a Dezembro de 2007 e de Janeiro a Dezembro de 2007, respetivamente.
3. Os Demandados que, ao optarem pelo procedimento de ajuste direto, em detrimento do procedimento legal (concurso público) postergaram o princípio da concorrência (cfr. artigo 10º do Decreto-Lei n.º 197/99), inviabilizando a possibilidade do Hospital encontrar prestadores dos serviços a melhor preço e, logo, com menor dispêndio de despesa. Mas, em todas as deliberações agiram na convicção da legalidade dos procedimentos e com base na confiança que depositavam nos Responsáveis pelo Serviço de Aprovisionamento que subscreveram as propostas e informações. Deu-se, assim, a inobservância das

normas dos artigos 80º, n.º 1, 81º, n.ºs 1 e 2, 86º, n.º 1, alínea c), 191º, n.º 1, alínea b) e 194º do Decreto-Lei n.º 197/99, relacionadas com “aquisição de bens e serviços” e a escolha do procedimento adequado em função do montante da despesa.

**Conselheiro Relator:** Mota Botelho



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

## **SENTENÇA Nº 12/2011**

**(Processo nº 4 JC/2010)**

### **I – RELATÓRIO**

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, n.º 1, 58º, n.ºs 1 e 2, 61º, 65º, 89º, 90º, n.º 1, alínea d), e 94º, n.º 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em processo de julgamento de contas, o julgamento dos Demandados Ana Paula Pereira Gonçalves, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração (CA) do Hospital de Faro, António Miguel Ventura Pina, na qualidade de Vogal do Executivo do mesmo CA e de Maria Helena Marques Pereira Branco Gomes, na qualidade de Directora Clínica do mesmo CA, e ainda de uma Demandada, cujo procedimento por responsabilidade sancionatória foi julgado extinto, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do art. 69º da citada Lei, imputando-lhes a prática de duas infracções financeiras sancionatórias previstas na al. b) do nº 1 do artigo 65º ainda da Lei n.º 98/97 e puníveis nos termos do nº 2 do mesmo artigo.

Articulou, para tal, que:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

- A 2ª Secção do Tribunal de Contas empreendeu uma Auditoria Financeira, sob a forma de Verificação Externa de Contas, ao Hospital de Faro (HF), incidindo sobre a gerência de 2007.
- No termo da auditoria foi elaborado o Relatório nº 21/09, que exprime os resultados obtidos, tendo sido devidamente aprovado em sessão de subsecção da 2ª Secção em 29 de Junho de 2009.
- Do ponto 8.3. a fls. 63 do RA, ficou a constar a “*demonstração numérica*” das operações que integram o débito e o crédito, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento referente ao exercício analisado (2007), da responsabilidade do órgão executivo do Hospital de Faro, como segue:

**Quadro I – Ajustamento – Gerência de 2007**

Unid. euros

<b>Débito</b>		<b>Crédito</b>	
<i>Saldo da gerência anterior</i>	58.240	<i>Saído na gerência</i>	130.167.454
<i>Recebido na gerência</i>	130.165.099	<i>Saldo para a gerência seguinte</i>	55.885
<b>Total</b>	<b>130.223.339</b>	<b>Total</b>	<b>130.223.339</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas

- Do ponto 8.4. a fls. 64 do RA, ficou a constar a “*documentação dos fluxos de caixa*” que evidenciaram uma variação de caixa negativa (– 2.355,00 Euros) conforme mapa seguinte:



# Tribunal de Contas

Gabinete do  
Juiz Conselheiro

## Quadro II – Demonstração de fluxos de caixa – método indirecto

(em euros)

<b>Actividades operacionais:</b>	
Resultado líquido do exercício	-6.607.151
Ajustamentos:	
Amortizações	3.356.708
Provisões	0
Resultados financeiros	16.560
Diminuição das dívidas de terceiros	4.424.121
Diminuição das existências	37.271
Diminuição das dívidas a terceiros	1.826.895
Diminuição dos proveitos diferidos	70.428
Aumento dos acréscimos de custos	235.343
<b>Fluxos das actividades operacionais [1]</b>	<b>3.111.655</b>
<b>Actividades de investimento:</b>	
Imobilizações corpóreas	1.640.861
Juros e proveitos similares	36.701
	1.677.561
Pagamentos respeitantes a:	
Investimentos financeiros	0
Imobilizações corpóreas	4.963.616
Imobilizações incorpóreas	
	4.963.616
<b>Fluxos das actividades de investimento [2]</b>	<b>-3.286.055</b>
<b>Actividades de financiamento:</b>	
Subsídios e doações	192.185
	192.185
Pagamentos respeitantes a:	
Juros e custos similares	20.141
	20.141
<b>Fluxos das actividades de financiamento [3]</b>	<b>172.045</b>
<b>Variação de caixa e seus equipamentos [4] = [1] + [2] + [3]</b>	<b>-2.355</b>
Efeito das diferenças de câmbio	0
Caixa e seus equivalentes no início do período	58.240
Caixa e seus equivalentes no fim do período	55.885

Fonte: Elaboração própria com base dos documentos de prestação de contas

- Do ponto 8.6. a fls. 65 do RA, ficou a constar um juízo sobre as aludidas “*contas de gerência*” que, pelas razões ali expressamente referidas, foi de “*favorável com reservas*”, com o sentido atribuído, a esta expressão, em auditoria financeira.
- O Ministério Público (MP), em conformidade com o disposto no artº. 90º n.º 1 al. d) da LOPTC, manifesta o seu parecer no sentido da homologação, pelo Tribunal, das aludidas “*demonstrações financeiras*”, incluindo os respectivos saldos de abertura e de encerramento, nas contas daquela gerência.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Os demandados (A/B/C), conjuntamente com outros responsáveis<sup>1</sup>, integravam o Conselho de Administração (CA) do Hospital de Faro (HF), durante a gerência analisada.
- Mais concretamente, a demandada Ana Paula Pereira Gomes (A), durante todo o período (de 01/01/07 a 31/12/07): o demandado António Miguel Ventura Pina (B), de 16/08/07 a 31/12/07 e a demandada Maria Helena Marques Pereira Branco Gomes (C), de 10/02/07 a 31/12/07.
- Por seu turno, Ilda Maria Justino de Jesus Costa, desempenhou as funções de Chefe de Divisão do Serviço de Aprovisionamento, durante aquela gerência, uma vez que cessou as aludidas funções em 14 de Janeiro de 2008.
- Os demandados, enquanto membros do CA do HF e Ilda Maria Justino de Jesus Costa, enquanto proponente, aprovaram a celebração de diversos procedimentos, por “*ajustes directos*” mensais, para a aquisição de serviços médicos na especialidade de “*Ortopedia*” (cfr. artº. 61º n.ºs 1 e 4 da LOPTC).
- Isso aconteceu entre Dezembro de 2006 e Fevereiro de 2008 com fundamento em pretensos motivos de “*urgência imperiosa*” com expressa invocação do disposto no artº. 86º nº 1 al. c) do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06, então ainda vigente, no montante total de 469.141,20 Euros.

---

<sup>1</sup> Que não foram demandados, apenas por terem pago, ou se encontrarem a pagar, em regime prestacional, as respectivas “*multas sancionatórias*”, aplicadas pelo Ministério Público, logo após a aprovação do RA, encontrando-se já extinto o procedimento relativamente a dois desses responsáveis: José Eusébio Palma Pacheco e Maria Filomena do Rosário Rafael Martins e um terceiro (Francisco Manuel Dionísio Serra) estar a pagar a multa em 15 prestações mensais.



# Tribunal de Contas

Gabinete do  
Juiz Conselheiro

- Tais situações ocorreram, no ano de 2007, concretamente, nos "Processos de Aquisição", a seguir mencionados:

250/07; 292/07; 376/08; 445/07; 494/07; 555/07; 605/07; 641/07; 668/07; 755/07; 856/07; 883/07 e 916/07, no total de 464,141,20 Euros, conforme melhor se demonstra pelo quadro seguinte:

## Quadro 4- Aquisição de serviços médicos – Ortopedia<sup>2</sup>

Unid euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
250	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	20.390	26-02-2007	26-02-2007	02-02-2007	Janeiro
292	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	35.046	21-03-2007	21-03-2007	14-03-2007	Fevereiro
376	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	35.046	19-04-2007	19-04-2007	02-04-2007	Março
431	CP	Clinica Dr. Nuno Alegria		13-06-2007	19-03-2008	01-04-2008	MARÇO-SET DE 2008
445	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	37.913	23-05-2007	23-05-2007	07-05-2007	Abril
494	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	42.692	28-06-2007	28-06-2007	14-06-2007	Maió
555	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	54.799	16-07-2007	16-07-2007	16-07-2007	Junho
605	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	637	10-08-2007	10-08-2007	30-07-2007	20 de junho
641	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	56.074	24-08-2007	24-08-2007	14-08-2007	Julho
688	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	52.888	14-09-2007	14-09-2007	27-08-2007	Agosto
755	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	18.797	16-10-2007	16-10-2007	03-10-2007	Setembro
856	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	23.004	05-12-2007	05-12-2007	13-11-2007	Outubro
883	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	36.126	18-12-2007	18-12-2007	05-12-2007	Novembro
916	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	55.728	24-01-2008	24-01-2008	31-12-2007	Dezembro
			469.141				

Fonte: Elaboração própria, com base em informação recolhida em trabalho de campo no HF

- Acresce que, quando foi autorizada a abertura e feita a adjudicação dos procedimentos de aquisição, destes serviços, por "ajuste directo", os trabalhos a contratar já haviam sido prestados<sup>3</sup>.

- Não foi, portanto, respeitada a regra legal sobre as fases da realização da despesa pública, designadamente, por falta de "autorização prévia" (cfr. art.º. 42º n.ºs. 1 e 6 als. a) e b) da Lei nº

<sup>2</sup> Este mapa foi elaborado tendo em conta apenas os elementos referentes ap exercício analisado (2007).

<sup>3</sup> A abertura do procedimento e a adjudicação foram, aliás, feitas na mesma data.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

91/2001 de 20/08, com a redacção dada pela Lei nº 48/2004 de 24/08 e artºs. 21º a 31º do Dec-Lei nº 155/92 de 28/07).

- Por conseguinte, tratou-se de uma despesa pública ilegal por violação dos normativos citados nos números anteriores, o que constitui, estes decisores (ora demandados), na prática de uma infracção financeira sancionatória, prevista no artº. 65º nº 1 al. b) e nºs. 2 a 5 da LOPTC<sup>4</sup>.
- A fundamentação do “ajuste directo” com base em (suposta) “urgência imperiosa”, também não ocorreu com a contratação destes serviços de “Ortopedia”, conforme já foi referido.
- Com efeito, através do “Concurso Público nº 28/2006”, o HF tinha celebrado um contrato de aquisição de serviços médicos de “Ortopedia” com a Clínica Médica Dr. Nuno Alegria.
- O referido contrato, foi celebrado a 7 de Junho de 2006, pelo valor máximo de 265.075,20 Euros, ao qual correspondiam 96 horas semanais, durante o período de 1 de Maio de 2006 a 30 de Abril de 2007 (data da caducidade).
- Sucede, porém, que em Novembro de 2006, o total de horas prestadas, por esta empresa, já tinha sido ultrapassada em 240 horas, correspondendo ao montante de 12.744,00 Euros, (à razão de 53,10 Euros por hora, que era o preço contratual).

---

<sup>4</sup> Lei nº 98/97 de 26/08 na redacção que lhe foi conferida pela Lei nº 48/2006 de 28/08 e pela Lei nº 35/2007 de 13/08.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Através de um despacho de 17 de Janeiro de 2007, o CA do HF, autorizou a resolução do referido contrato, tendo, igualmente, decidido, que se regularizariam os montantes em dívida (sobre os serviços prestados em Novembro/Dezembro de 2006), por “ajuste directo” e que, até a conclusão de novo procedimento de consulta ao mercado, a dita empresa deveria assegurar a prestação daqueles serviços através de “ajustes directos mensais”.
- No entanto, só quase cinco meses depois, por autorização do CA de 13 de Junho de 2007 (*cfr. Processo de Compra nº 431/07*), foi autorizado o início do procedimento aquisitivo, destes serviços, para o período de onze meses, a contar da respectiva adjudicação.
- O procedimento adoptado foi o “*concurso público*”, porque a despesa estimada era de 418.011,00 Euros e o anúncio foi publicado no DR de 23/06/2007, o relatório final do júri foi de 26/10/2007 e a adjudicação foi à mesma entidade, por 466.560,00 Euros.
- A 16 de Novembro de 2007, Ilda Maria Costa propôs ao CA, a adjudicação do referido concurso pelo valor de 466.560,00 Euros por onze meses, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2007.
- No processo, ficou a constar um ofício, dirigido ao Tribunal de Contas, no sentido de obtenção de prorrogação do prazo para envio do mesmo para “*fiscalização prévia*”, mas que não chegou a ser remetido.
- Todavia, a adjudicação do referido concurso só veio a ocorrer a 19 de Março de 2008, para o período de 1 de Março de 2008 a 30 de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Setembro de 2008 (sete meses) e pelo montante global de 272.160,00 Euros, sendo certo que tal contrato não foi sujeito a “fiscalização prévia”, atento aquele montante.

- Resulta de tudo isto, uma evidente falha de previsão do CA do HF, relativamente às necessidades a suprir na valência de “Ortopedia” e, do mesmo passo, um deficiente acompanhamento da execução do contrato vigente até 30 de Abril de 2007.
- Acresce, que o CA do HF, já tinha conhecimento de que o valor da facturação havia ultrapassado o valor adjudicado, pelo menos desde 17 de Janeiro de 2007 e, só quase 5 meses depois, autorizou a abertura de um novo procedimento.
- Verifica-se, pois, que o recurso aos “ajustes directos” não foi realizado “na medida do estritamente necessário”, uma vez que o novo contrato estava em condições de ser adjudicado a 16 de Novembro de 2007 — o que só veio a suceder a 19 de Março de 2008.
- Durante esse lapso de tempo, o HF, continuou, injustificadamente, a celebrar “ajustes directos”, mensalmente, com o mesmo prestador.
- Tal situação também não era “imprevisível”, porque o CA tinha conhecimento de que o prazo do contrato, em execução no início de 2007, iria terminar (caducar) a 30 de Abril de 2007 — devendo antecipar a necessidade de abertura de um novo procedimento, o que não fez.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

- O “cumprimento dos prazos exigidos para a realização do concurso público” estaria garantido se o CA, antecipadamente, tivesse procedido à abertura do mesmo.
- A não realização de “concurso público” (neste caso, internacional, pelo valor envolvido), implica a ausência de um elemento essencial do acto, tendo como consequência a nulidade do acto adjudicatório e, por essa via, do próprio contrato.
- De salientar, ainda, que em situação semelhante (preterição de concurso público), ao HF, já havia sido recusado o “Visto” num processo de aquisição em que ocorreu idêntica ilegalidade (*cfr. Acórdão nº 211/05 – 21 Dez – 1ª Secção, de 29 de Setembro de 2005*).
- O serviço de tratamento de roupa vinha sendo assegurado pelo SUCH do qual o HF era associado, sendo que durante o ano de 2007, os demandados determinaram a abertura de três procedimentos por “ajuste directo”, no valor total de 576.430,13 Euros.
- Tratou-se dos “Processos de Aquisição” nºs. 270/07; 906/07 e 927/07, conforme melhor se demonstra pelo quadro seguinte:

## 5. Quadro 6- Aquisições de serviços de tratamento de roupas

6. Unid: euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação (IVA incluído)	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
670	AD g) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d SUCH		359.829	28-09-2007	28-09-2007		Janeiro a Julho
906	AD e) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d SUCH		164.257	30-01-2008	30-01-2008		Agosto a Novembro
927	AD d) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d SUCH		52.344	20-02-2008	20-02-2008		Dezembro
			<b>576.430</b>				

Fonte: Elaboração própria, com base em informação recolhida em trabalho de campo no HF



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O primeiro contrato abrangeu os meses de Janeiro a Julho, o segundo contrato os meses de Agosto a Novembro e o terceiro contrato, apenas o mês de Dezembro do ano de 2007.
- Os três procedimentos integram a realização de um único negócio, jurídico e económico, porquanto todos eles tiveram por base o mesmo objecto (*tratamento de roupa*), o mesmo adjudicatório (*SUCH*) e os mesmos preços unitários (*0,72 Euros por Kg. de roupa hospitalar*).
- Daqui decorreu um manifesto fraccionamento da despesa pública que teve, desde logo, como consequência directa, a sua não sujeição à "*fiscalização prévia*" pelo Tribunal de Contas (em função dos montantes de cada contrato).
- Tal procedimento, em violação do "*princípio da unidade da despesa pública*", configura uma violação ao disposto no artº. 81º nº 2 da Lei nº98/97 de 26/08 (LOPTC), conjugado com o artº. 48º da mesma Lei e o artº. 130º da Lei nº 53-A/2006 de 31/12 (Orçamento do Estado/2007).
- Essa ilegalidade traduziu-se, na prática, pelos demandados, da infracção financeira sancionatória prevista pelo artº. 65º nº 1 als. b) e h) e nºs. 2 a 5 da LOPTC (Lei nº 98/97 de 26/08 com a redacção da Lei nº 48/2006 de 29/08 e Lei nº 35/2007 de 13/08).
- Também aqui, os demandados são responsabilizados nos termos do disposto no nº 1 do artº. 61º Lei citada (responsáveis directos).
- Acresce, ainda, que, quando foi autorizada a abertura do procedimento, nos três processos analisados, para a contratação



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

destes serviços, estes, na verdade, já tinham sido efectivamente prestados.

- Tal configura a mesma ilegalidade já referida no ponto 14 desta petição, por expressa violação dos normativos legais ali citados e que ora se reiteram.
- A responsabilidade directa, pela prática das citadas ilegalidades, recai sobre os membros do CA, os ora três demandados, visto que é a tal entidade que compete fazer cumprir os dispositivos legais.
- A empresa GERTAL prestou serviços de alimentação no HF, durante o exercício de 2007, através de quatro "ajustes directos" por alegados motivos de "urgência imperiosa" com fundamento no artº. 86º nº 1 al. c) do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06, em vigor à data dos factos, no valor total de 760.371,00 Euros e através de "concurso público" no Processo nº 363/2006<sup>5</sup>.
- Isso sucedeu nos processos relativos à alimentação com os nºs. 456, 510, 911 e 928, todos do ano de 2007, conforme melhor se pode verificar pelo quadro seguinte:

## Quadro 7- Aquisição de serviços - Alimentação

Unid euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação (IVA incluído)	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
363	CP	Gertal	787.667			31-12-2007	Março a Setembro
456	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d) Gertal	Gertal	146.101	21-06-2007	21-06-2007		Janeiro
510	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d) Gertal	Gertal	149.386	21-06-2007	21-06-2007		Fevereiro
911	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d) Gertal	Gertal	311.268	16-01-2008	16-01-2008		Out a Nov
928	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d) Gertal	Gertal	153.615	14-02-2008	14-02-2008		Dezembro
			<b>1.548.038</b>				

Fonte: Elaboração própria com base nos processos analisados em trabalho de campo no HF

<sup>5</sup> No período de 1 de Março a 30 de Setembro de 2007.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

- Por seu turno, a empresa IBERLIM, prestou serviços de limpeza no HF durante o exercício de 2007, através de dois “ajustes directos”, alegadamente pelos mesmos fundamentos de “urgência imperiosa”, previstos no citado preceito legal.
- Tratou-se dos Processos de Aquisição nº 593 e 930/2007, no montante global de 296.068,00 Euros, conforme melhor se demonstra através do quadro seguinte:

## Quadro 8- Aquisição de serviços - Limpeza

Unid euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação (IVA incluído)	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
593	AD c)n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d	IBERLIM	196.504	14-09-2007	14-09-2007		Janeiro a Agosto
930	AD c)n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d	IBERLIM	99.564	26-02-2008	26-02-2008		Setembro a Dezembro
			<b>296.068</b>				

Fonte: Elaboração própria, com base em informação recolhida em trabalho de campo no HF

- Quer numa situação, quer na outra (alimentação/limpeza), quando foi autorizada a abertura e feita a adjudicação, por “ajuste directo”, ambos os serviços a contratar já haviam sido prestados.
- Com efeito, no dia 9 de Janeiro de 2007, o HF celebrou um contrato, na sequência de um “concurso público”, com a empresa GERTAL, para fornecimento de serviços de alimentação para o período de Março a Setembro de 2007.
- Para o fornecimento de alimentação durante os meses de Janeiro e Fevereiro de 2007, o HF procedeu à abertura e adjudicação de dois procedimentos por “ajuste directo” a 21 de Junho de 2007.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Para fornecimento de alimentação durante os meses de Outubro a Dezembro de 2007 procedeu à abertura e adjudicação de mais dois procedimentos, também por “*ajuste directo*”, a 16 de Janeiro e a 14 de Fevereiro de 2008, ou seja, bem após a prestação dos respectivos serviços.
- Tal circunstância e, conforme já foi referido para as situações anteriores (serviços médicos de ortopedia e serviços de tratamento de roupa), configura uma ilegalidade financeira por violação dos normativos citados no ponto 14 desta petição e que aqui se reiteram.
- Tal ilegalidade subjaz à prática da mesma “*infracção financeira sancionatória*”, também ali já referida, a qual é imputável aos ora demandados nas respectivas qualidades profissionais.
- Acresce que, também, nestas duas situações (alimentação/limpeza), não se encontram justificados os procedimentos por “*ajuste directo*”, nos termos previstos pela norma citada (*al. c) do artº. 86º do Dec-Lei nº 197/99 de 02/03*).
- Com efeito, não se demonstrou, que a necessidade desses procedimentos, tenham resultado da ocorrência de quaisquer acontecimentos imprevistos e de as circunstâncias invocadas não serem imputadas ao CA do HF (entidade adjudicante).
- Na verdade, as circunstâncias, que deram origem à necessidade de contratar serviços de alimentação e limpeza, eram previsíveis pela adjudicante, porquanto, foi prática usada nos exercícios anteriores.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Em função dos valores totais dos “*ajustes directos*”, realizados na alimentação de 760.371,00 Euros e na limpeza de 296.068,00 Euros, o procedimento legal aquisitivo seria o “*concurso público internacional*” (cfr. artºs. 80º nº 1, 191º nº 1 al. b) e 194º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06).
- A não realização, deste procedimento legalmente prescrito, acarretou as consequências, já anteriormente referidas nos pontos 16 a 33 desta petição, quanto à aquisição de serviços de ortopedia.
- Também conforme já foi referido, estes procedimentos configuram situações de evidente “*fraccionamento da despesa pública*”, que teve como efeito imediato a subtracção, de todos estes contratos, à “*fiscalização prévia*” do Tribunal de Contas, em violação de todos aqueles mesmos normativos legais acima citados.
- A violação do “princípio da unidade da despesa pública”, traduziu-se, ainda, nas seguintes circunstâncias, ocorridas nos procedimentos para aquisição de “*serviços de alimentação e limpeza*”.
- Relativamente à alimentação, não existe qualquer justificação para o facto do HF ter efectuado dois “*ajustes directos*” referentes a Janeiro e Fevereiro de 2007, tendo o início e a adjudicação dos procedimentos sido realizados em Junho de 2007.
- De igual modo, não há justificação para que o HF tenha efectuado mais dois “*ajustes directos*”, referentes aos meses de Outubro, Novembro e Dezembro de 2007, quando o início e a adjudicação dos procedimentos em causa foram realizados já em 2008.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Relativamente à limpeza, não se encontra justificação para que o início e a adjudicação do procedimento de aquisição dos serviços prestados de Janeiro a Agosto de 2007, tenha sido realizado em Setembro seguinte.
- E, também, carece de justificação, que o início e a adjudicação do procedimento de aquisição, destes serviços, para esse mesmo mês (Setembro) e até Dezembro de 2007, apenas tenha sido concretizado em Janeiro de 2008.
- Pelas mesmas razões, que foram aduzidas nos pontos anteriores desta petição, a prática destas “*infracções financeiras sancionatórias*” é imputável aos ora demandados nas diversas qualidades em que intervierem, nas aludidas decisões.
- Conforme foi referido nos pontos anteriores, as situações evidenciadas e descritas configuram ilegalidades financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória.
- Com efeito, nos procedimentos inerentes aos três tipos de contratação enunciados (serviços médicos e ortopedia/tratamento de roupa/alimentação e limpeza) ocorreram, no essencial, as mesmas ilegalidades.
- A primeira, consistiu na abertura de procedimento por “*ajustes directos*”, por alegados motivos de “*urgência imperiosa*”, não se tendo demonstrado os respectivos pressupostos legais.
- Isso traduziu-se numa violação ao disposto no *artº. 86º nº 1 al. c) do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06*, invocado pelos responsáveis como



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

justificação para a adopção desses procedimentos, de carácter manifestamente excepcional.

- Na verdade, tudo resultou de falhas ao nível da execução de contratos anteriores e da correcta programação das normais necessidades de funcionamento dos serviços do HF, durante o exercício analisado.
- Tal ilegalidade acarretou, como sua consequência directa, um *“fraccionamento ilegal da despesa pública”*, quando nada o justificava, em função da unidade de negócio (jurídico e económico) e de prestador de cada tipo de serviços.
- O *“fraccionamento da despesa”*, teve, ainda, como efeito directo, a sua subtracção ao controlo prévio do Tribunal de Contas, em função dos respectivos montantes globais de despesa pública (cfr. artº. 16º do diploma citado e artºs. 46º e 81º nº 2 da LOPTC e ainda, artº. 130º da Lei nº 53-A/2006 de 31/12).
- A segunda consistiu no desrespeito das normas legais, relativas às fases das despesas públicas, visto que quando foram autorizadas as aberturas dos procedimentos (*“ajustes directos”*) e adjudicados os respectivos serviços, os trabalhos a contratar já haviam sido prestados.
- O desrespeito daquelas regras legais, designadamente, por falta da chamada *“autorização prévia”*, implicou a violação ao disposto no artº. 42º nºs. 1 e 6 als. a) e b) da Lei nº 91/2001 de 20/08 (com a redacção da Lei nº 48/2004 de 24/08) e arts. 21º a 31º do Dec-Lei nº



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

155/92 de 28/07 — Lei do Enquadramento Orçamental e Regime da Administração Financeira do Estado.

- As apontadas ilegalidades, configuram a prática das “*infracções financeiras sancionatórias previstas*” na al. b) do nº 1 do artº. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, por violação do princípio da legalidade na assunção, autorização e pagamento das despesas públicas.
- Tais infracções, são puníveis com penas de multa, nos termos do disposto nos nºs. 2 e segs., daquele normativo legal, com a redacção que lhe foi introduzida pela Lei nº 48/2006 de 29/08.
- Os demandados autorizaram tais despesas públicas ilegais, não actuaram com o cuidado e a diligência que as situações requeriam e de que eram capazes, nas funções por si desempenhadas, atentas as informações, os conhecimentos e as competências de que dispunham, podendo actuar conforme aos preceitos legais, que não observaram.
- Designadamente, por terem permitido a preterição dos normais procedimentos concursais, a que estavam legalmente obrigados e, por terem autorizado despesas e pagamentos sem observância de procedimentos legais imperativos.
- Incorrem, assim, cada um demandados, na prática de duas infracções financeiras sancionatórias, sendo uma referente à preterição das regras legais do “*concurso público*”, aplicáveis aos procedimentos analisados e a outra referente à preterição das regras legais sobre as fases da despesa pública.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Por cada uma dessas infracções, requer-se a condenação de cada um dos demandados, nas seguintes penas de multa:  $18 \text{ UC} \times 2 = 3.672,00$  Euros.

(Valor da UC = 102,00 Euros)

2. **Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:**

**A) Ana Paula Pereira Gonçalves:**

- Exerce desde 20-02-2006 o cargo de Presidente de Administração (CA) do Hospital de Faro, lugar para que foi nomeada por despacho ministerial de 14-02-2006.

- Com o objectivo de operacionalizar o funcionamento das diversas áreas hospitalares, o CA entendeu em 27-02-2006 proferir deliberação repartindo, no que concerne à gestão corrente, a respectiva responsabilidade por cada um dos seus membros.

- À Demandada, para além das competências que lhe foram delegadas, competia especificamente, nos termos do n.º 5 do artº 5º do Decreto-Lei n.º 188/2003: a) coordenar a actividade do CA e dirigir as respectivas reuniões; b) garantir a correcta execução das deliberações do CA; c) representar o Hospital em juízo e fora dele.

- À data da tomada de posse da Demandada, o serviço de Aprovisionamento do Hospital de Faro era chefiado por uma administradora hospitalar, Dra. Ilda Costa, licenciada em Administração



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Pública e diplomada em administração hospitalar, tendo o CA recém-nomeado considerado que a mesma possuía perfil, experiência e conhecimentos adequados para continuar a desempenhar o cargo de responsável pelo serviço de Aprovisionamento.

- Foi nesse sentido que em 27-03-2006, com o objectivo de garantir um adequado cumprimento das normas vigentes, por despacho de subdelegação de competências, foram conferidas à Dra. Ilda Costa responsabilidades no domínio da coordenação da área de aprovisionamento e todos os procedimentos a ela inerentes, designadamente a condução de processos no domínio da contratação pública.

- O CA acolheu e aprovou em 26-04-2006 a proposta que lhe foi dirigida pela Dra. Ilda Costa no sentido de renovar o contrato de uma técnica superior que ali colaborava, Dra. Elsa Morais Cardoso, a qual, segundo a sua opinião, ultrapassado o período de integração e possuindo formação jurídica e título de advogada, reunia condições para assumir a responsabilidade pela “contratação em áreas especializadas e tão diversas, como “...as de alimentação, medicina, tratamento de resíduos, entre outras”, confiando o CA que a subdelegação constituía a melhor opção para a operacionalização dos serviços, concentrando o CA a sua actividade em aspectos de gestão estratégica, nomeadamente os aspectos relacionados com os desafios que se colocavam no ano de 2006 a uma organização que todas as Redes de Referência Hospitalar consideravam dever exercer o papel de fim de linha na Região do Algarve e que, confrontando-se com uma situação de subfinanciamento crónico, tudo devia fazer para garantir uma resposta adequada às necessidades dos utentes da sua área de atracção, uma vez que os hospitais para os



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

quais deviam drenar, em situação de carência de meios, se encontravam em Lisboa, a cerca de 300 Km de distância.

- No final de 2007, se associaram momentos de forte tensão interna, com pedidos de demissão em bloco de profissionais da carreira médica das funções de chefia de equipa do Serviço, situação para a qual a Demandada teve de canalizar grande parte do seu trabalho e das suas energias.

- Para além disso, por despacho ministerial de Julho de 2006, passou a integrar um Grupo de Trabalho constituído para “definir o perfil assistencial, a área de influência e a dimensão do Novo Hospital Central do Algarve”, trabalho que ficou concluído em Julho de 2007, mas que justificou a sua participação em inúmeras reuniões de trabalho.

- Posteriormente, a Demandada integrou também o Grupo de Trabalho criado para a elaboração do Programa Funcional do Novo Hospital Central do Algarve, actividade que teve início em Outubro de 2007, e que também deu origem à participação num número significativo de reuniões e que ficou concluída em meados de 2008.

- A Demandada e o órgão de gestão estavam absolutamente convictos que o controlo da legalidade dos procedimentos em causa fora feito pela Chefe de Divisão do Serviço de Aprovisionamento do Hospital Distrital de Faro, em quem o órgão decisor confiou.

- Só no final do 2º semestre de 2007, a ora Demandada e o C.A. tomaram conhecimento, através de comunicação que lhes foi dirigida pela Chefe de Divisão Dra. Ilda Costa, que a técnica superior Dra. Elsa



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Cardoso a quem estavam cometidas responsabilidades em matéria de contratação pública havia, sem justificação aparente, descurado os procedimentos das áreas a seu cargo.

- A 1 de Março de 2006, dez dias após a data de início de funções, o novo órgão de administração proferiu deliberação autorizando a abertura de procedimento com consulta prévia visando a aquisição de serviços de alimentação para um período de seis meses, do qual resultou a celebração de contrato com a firma Gertal, abrangendo os meses de Maio a Outubro, do referido ano, visado pelo Tribunal de Contas em 12-10-2006.
- Concomitantemente foi recepcionada, com origem no então I.G.I.F. da Saúde, comunicação da qual constava despacho de S. Excelência o Secretário de Estado da Saúde de acordo com o qual o Conselho de Administração do Hospital era autorizado a dar início ao processo de concurso público, destinado à aquisição dos referidos serviços para o segundo semestre de 2006, com possibilidade de renovação até ao limite de 3 anos.
- As características do procedimento concursal e as vicissitudes a ele inerentes determinaram que o órgão presidido pela ora Demandada, usando da maior prudência, mantivesse o procedimento mencionado com consulta prévia, para não correr o risco de ficar sem prestação de serviços de alimentação até à conclusão do concurso público internacional.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Porém, só em 08-11-2006 ficaram reunidas as condições para que fosse proferida a deliberação contendo a decisão de adjudicação no âmbito do Concurso Público Internacional.
- Esgotando-se a vigência do contrato celebrado, surgiu a necessidade imperiosa de manter o serviço essencial da alimentação.
- Considerando que a adjudicatária em ambos os procedimentos era a Gertal, tendo ainda em conta que a adjudicatária não tinha fornecido ainda as peças processuais fundamentais para submissão a visto do novo contrato e que ficou acordado que o mesmo apenas produzisse efeitos a 1 de Março de 2007.
- Foi decidido adjudicar por ajuste directo mensal o fornecimento de alimentação para os meses de Janeiro e Fevereiro de 2007.
- Só em 22 de Novembro, a Ilda Costa comunicou ao Conselho de administração e à Demandada enquanto sua presidente, que o contrato de prestação de serviços com a Gertal para o período de 1 de Março a 30 de Setembro de 2007 ainda se encontrava nesse Tribunal de Contas para efeitos de obtenção de visto.
- Ao contrário do previsto no despacho que autorizou a abertura do procedimento, o contrato não contemplava a possibilidade de prorrogação até 3 anos.
- Propondo a Dra. Ilda Costa a abertura de novo concurso para 2008 e que entretanto se deveria assegurar a prestação de tais serviços de alimentação com recurso a ajustes directos com a actual adjudicatária.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Considerando essas vicissitudes e o facto de a despesa já se encontrar autorizada pelo CA, na medida em que estava prevista a prorrogação do contrato de prestação de serviços, a Demandada não considerou que estivesse em causa uma autorização de despesa após a prestação de serviços, mas apenas a aceitação das facturas referentes aos serviços já prestados, não podendo ser imputada a prática de qualquer infracção neste domínio.
- Durante o ano de 2006 o Hospital de Faro teve como adjudicatário dos serviços de limpeza a firma Iberlim.
- Na origem do contrato de prestação de serviços esteve um concurso público internacional, desencadeado no ano de 2003, sendo que de acordo com o teor do respectivo aviso de abertura, o contrato podia ser prorrogado até três anos, o que se verificou.
- Em Outubro de 2006, quando já se ultimava a abertura do concurso público para a aquisição de serviços de limpeza para o ano de 2007, foi proposto e aceite o agrupamento com a ARS Algarve, para o desenvolvimento em conjunto o referido processo.
- Para além desta nova circunstância, era também o primeiro procedimento em que o Hospital considerava o recurso a adjudicação da limpeza de todas as suas áreas, internas e externas.
- Razão que conduziu a algum atraso na finalização da documentação e do pedido de abertura do procedimento.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A abertura do procedimento foi autorizada a 15 de Novembro de 2006, mas cerca de duas semanas mais tarde veio a ARS Algarve informar que, face à redução das necessidades de contratação desta prestação, decidira desenvolver o processo isoladamente.
- Tal facto determinou a nova reformulação do procedimento concursal e respectivas peças procedimentais, por forma a contemplar apenas a prestação dos serviços em causa no Hospital, tendo o correspondente aviso de abertura sido publicado no JOCE em 29 de Dezembro de 2006.
- Para presidir ao Júri de Concurso foi nomeada a técnica superior do Serviço de Aprovisionamento, Dra. Elsa Cardoso, que articulava nesse domínio com a Chefe de Divisão responsável pelo Serviço que conduziu o processo, a Dra. Ilda Costa.
- Tal como sucedeu no caso dos serviços de alimentação, só em 23-11-2007, a Dra. Ilda Costa deu a conhecer ao C.A. que também neste domínio a citada técnica havia conduzido de forma menos adequada as tarefas de que era responsável.
- Face às vicissitudes, o Júri do referido concurso propôs a anulação do procedimento e a conseqüente abertura de novo concurso.
- Na mesma comunicação, a Dra. Ilda Costa, propõe ao Conselho de Administração a regularização da prestação de serviços com a empresa fornecedora da última adjudicação através do recurso a ajustes directos mensais para o período de Setembro a Dezembro de 2007.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O Conselho de Administração, face à necessidade premente e imperiosa de assegurar os imprescindíveis serviços de limpeza, aceitou como a única possível a solução proposta pela Dra. Ilda Costa.
- Em 01-03-2006, tomou conhecimento, através da publicação no JOCE, que havia sido promovido pelo anterior órgão de gestão procedimento de concurso público, com possibilidade de prorrogação, até ao limite máximo de três anos, visando a aquisição de serviços de ortopedia para 2006 com base em estimativa efectuada pelo então Director Clínico.
- Em consequência foi celebrado contrato com o adjudicatário para vigorar entre 01-05-2006 e 30-04-2007.
- O C.A. do Hospital e a Demandada tomaram conhecimento em 09-01-2007, através da comunicação da Dra. Elsa Cardoso, que em Outubro de 2006 havia já sido ultrapassado o valor contratado.
- O deficiente acompanhamento da execução do contrato de facto ocorreu, mas tal tarefa estava especificamente subdelegada na Dra. Ilda Costa e na Dra. Elsa Cardoso, que a assessorava.
- A abertura de novo procedimento para o ano de 2007 foi autorizada no dia 17-01-2007.
- Não tendo a Demandada e os restantes elementos do CA configurado que a sua actuação revestia qualquer tipo de ilicitude.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O Hospital de Faro enquanto associado do SUCH havia celebrado durante o ano de 2006 Protocolo para serviços de tratamento de roupa o qual havia sido visado em 09-03-2006.
- No âmbito do referido Protocolo, e de acordo com as opções gestionárias já definidas, era legalmente possível desenvolver novo processo adjudicatório recorrendo à figura do ajuste directo nos termos das disposições aplicáveis.
- Como é habitual e de acordo com os procedimentos em vigor à data dos factos, para cada ano económico, a proposta de Protocolo deu entrada nos Serviços de Aprovisionamento a qual a encaminharia para cumprimento de toda a tramitação inerente.
- Foi neste contexto e na presunção de que todas as propostas remetidas para decisão pela ora Demandada ou pelo órgão de administração se encontravam devidamente instruídas e fundamentadas, que foram acolhidos e decididos todos os processos.
- Estão perfeitamente reunidos todos os pressupostos legais para que se opte neste processo pela relevação das infracções financeiras imputadas à ora Demandada conforme vem previsto na legislação aplicável.
- Trata-se do primeiro e único processo em que a Demandada é visada por alegada responsabilidade financeira, sendo autêntico que inexistiu uma qualquer recomendação prévia que não tenha sido por si acatada.
- Por isso, estão preenchidos na íntegra os requisitos enumerados no art. 64º e 65º da LOPTC para que se lance aqui mão da possibilidade legal de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

isentar a Demandada de responsabilidades financeiras nesses processos de aquisição de serviços.

- O difícil contexto hospitalar em que a Demandada actuou e o firme pressuposto de que a legalidade desses procedimentos estava já convenientemente acautelada, e que não estava a ser desrespeitada qualquer norma legal, sempre recomendariam a dispensa total da responsabilidade financeira que vem assacada à ora Demandada.
- A Demandada actuou sem consciência de qualquer ilicitude, a qual, face às ponderosas circunstâncias ocorridas em 2007, não será juridicamente censurável.
- Desse modo, deverá a ora Demandada ser absolvida ao abrigo do disposto no art.º 17º do Código Penal.
- Caso assim não se entenda, o que apenas se admite por mera cautela de patrocínio, deverá atenuar-se especialmente a pena de multa a aplicar à Demandada.
- Impugna-se o valor da Unidade de Conta expresso no requerimento do Ministério Público que não corresponde de todo ao valor definido para o ano de 2007.

Conclui, requerendo que seja relevada a responsabilidade financeira que lhe foi imputada.

**B) António Miguel Ventura Pina:**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Exerceu desde 16-08-2007 o cargo de vogal executivo do Conselho de Administração (CA) do Hospital de Faro.
- Quando o Demandado integrou o CA, já este se encontrava em plenas funções desde 20-02-2006.
- Quando iniciou as suas funções aceitou como boas as decisões anteriormente tomadas, solidarizando-se com as mesmas e tomando parte em deliberações que visavam a continuidade do trabalho de gestão anteriormente iniciado.
- O Demandado e o órgão de gestão estavam absolutamente convictos que o controlo da legalidade dos procedimentos em causa fora feito pela Chefe de Divisão do Serviço de Aprovisionamento do Hospital Distrital de Faro, em quem o órgão decisor confiou.
- Só no final do 2º semestre de 2007, o ora Demandado e o C.A. tomaram conhecimento, através de comunicação que lhes foi dirigida pela Chefe de Divisão que a técnica superior Dra. Elsa Cardoso a quem estavam cometidas responsabilidades em matéria de contratação pública havia, sem justificação aparente, descurado os procedimentos das áreas a seu cargo.
- Só em 22 de Novembro de 2007 Ilda Costa comunicou ao CA que o contrato de prestação de serviços com a Gertal para o período de 1 de Março a 30 de Setembro de 2007 ainda se encontrava nesse Tribunal de Contas para efeitos de obtenção de visto.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Ao contrário do previsto no despacho que autorizou a abertura do procedimento, o contrato não contemplava a possibilidade de prorrogação até 3 anos.
- Propondo a Dra. Ilda Costa a abertura de novo concurso para o ano de 2008 e que entretanto se deveria assegurar a prestação de tais serviços de alimentação com recurso a ajustes directos com a actual adjudicatária.
- Considerando essas vicissitudes e o facto de a despesa já se encontrar autorizada pelo CA, na medida em que estava prevista a prorrogação do contrato de prestação de serviços, o Demandado não considerou que estivesse em causa uma autorização de despesa após a prestação de serviços, mas apenas a aceitação das facturas referentes aos serviços já prestados.
- O Demandado, ao tomar parte nas deliberações que acolheram as propostas da Dra. Ilda Costa, considerou sempre estarem perfeitamente respeitadas todas as normas legais.
- Durante o ano de 2006 o Hospital de Faro teve como adjudicatário dos serviços de limpeza a firma Iberlim.
- Na origem do contrato de prestação de serviços esteve um concurso público internacional, desencadeado no ano de 2003, sendo que de acordo com o teor do respectivo aviso de abertura, o contrato podia ser prorrogado até três anos, o que se verificou.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Em Outubro de 2006, quando já se ultimava a abertura do concurso público para a aquisição de serviços de limpeza para o ano de 2007, foi proposto e aceite o agrupamento com a ARS Algarve, para o desenvolvimento em conjunto do referido processo.
- Razão que conduziu a algum atraso na finalização da documentação e do pedido de abertura do procedimento.
- A abertura do procedimento foi autorizada a 15 de Novembro de 2006, mas cerca de duas semanas mais tarde veio a ARS Algarve informar que, face à redução das necessidades de contratação desta prestação, decidira desenvolver o processo isoladamente.
- Tal facto determinou a nova reformulação do procedimento concursal e respectivas peças procedimentais, de forma a contemplar apenas a prestação dos serviços em causa no Hospital, tendo o correspondente aviso de abertura sido publicado no JOCE em 29 de Dezembro de 2006.
- Para presidir ao Júri do Concurso foi nomeada a técnica superior do Serviço de Aprovisionamento, Dra. Elsa Cardoso, que articulava nesse domínio com a Chefe de Divisão responsável pelo Serviço, que conduzia o processo.
- Tal como sucedeu no caso dos serviços de Alimentação, só em 23-11-2007, a Dra. Ilda Costa deu a conhecer ao CA que também neste domínio a citada técnica havia conduzido de forma menos adequada as tarefas de que era responsável.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Face às vicissitudes, o Júri do referido concurso propôs a anulação do procedimento e a consequente abertura de novo concurso.
- Em consequência, na mesma comunicação, a Dra. Ilda Costa propõe ao CA a regularização da prestação de serviços com a empresa fornecedora da última adjudicação através do recurso a ajustes directos mensais para o período de Setembro a Dezembro de 2007.
- O CA, face à necessidade premente e imperiosa de assegurar os imprescindíveis serviços de limpeza, aceitou como a única possível a solução proposta pela Dra. Ilda Costa.
- Nos serviços de ortopedia o Demandado limitou-se a subscrever as deliberações referentes aos ajustes directos nos mesmos moldes em que o CA vinha deliberando anteriormente, considerando sempre que toda a legalidade processual vinha sendo assegurada.
- O Hospital de Faro enquanto associado do SUCH havia celebrado durante o ano de 2006 Protocolo para serviços de tratamento de roupa o qual havia sido visado pelo Tribunal de Contas em 09-03-2006.
- No âmbito do referido Protocolo, e de acordo com as opções gestionárias já definidas, era legalmente possível desenvolver novo processo adjudicatório recorrendo à figura do ajuste directo.
- Como é habitual e de acordo com os procedimentos em vigor à data dos factos, para cada ano económico, a proposta de Protocolo deu entrada nos Serviços de Aprovisionamento a qual a encaminharia para cumprimento de toda a tramitação inerente.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Foi neste contexto e na presunção de que todas as propostas remetidas para decisão pelo órgão de administração se encontravam devidamente instruídas e fundamentadas, que foram acolhidos e decididos todos os processos, alegadamente geradores de infracções, cuja responsabilidade é agora imputada ao aqui Demandado.
- Estão perfeitamente reunidos todos os pressupostos legais para que se opte neste processo pela relevação das infracções financeiras imputadas ao ora Demandado.
- Trata-se do primeiro e único processo em que o Demandado é visado por alegada responsabilidade financeira, sendo autêntico que inexistiu uma qualquer recomendação prévia que não tenha sido por si acatada.
- Estão preenchidos na íntegra os requisitos enumerados no art. 64º e 65º da LOPTC para que se lance aqui mão da possibilidade legal de isentar o Demandado de responsabilidades financeiras nesses processos de aquisição de serviços.
- O Demandado actuou sem consciência de qualquer ilicitude, e sem ter sequer prefigurado a possibilidade de estar a contribuir para qualquer despesa ilegal, sendo de salientar que não possui qualquer formação jurídica.
- Falta de consciência da ilicitude que não será juridicamente censurável, pelo que deve ser absolvido ao abrigo do disposto no art. 17º do Código Penal.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Caso assim não se entenda, o que apenas se admite por mera cautela de patrocínio, deve atenuar-se especialmente a pena de multa a aplicar.
- Impugna-se o valor da Unidade de Conta expresso no requerimento do Ministério Público que não corresponde de todo ao valor definido para o ano de 2007.

Termina, requerendo que seja relevada a responsabilidade financeira que lhe foi imputada.

## **C) Maria Helena Marques Pereira Branco Gomes:**

- O Hospital Distrital de Faro, encaixado no Sector Público Administrativo, era em 2007 composto por um Conselho de Administração que, por sua vez, era constituído por uma Presidente, dois Vogais Executivos e, ainda, dois Vogais Não Executivos.
- Um desses vogais não executivos, em concreto a Demandada, só assumiu as funções de Directora Clínica em meados do mês de Fevereiro de 2007, passando a integrar a chamada Direcção Técnica do Hospital Distrital de Faro.
- Cremos que a génese da responsabilidade financeira sancionatória neste processo está claramente afastada das funções que estão associadas ao lugar de uma Directora Clínica de um hospital do S.P.A.
- Os processos de aquisição alegadamente desconformes com alguns preceitos legais e que estão patenteados na auditoria realizada no Hospital Distrital de Faro não têm uma relação directa ou causal com as



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

funções próprias da Directora Clínica, estando, outrossim, relacionadas com diversos processos de aquisição de serviços desenvolvidos pelo Serviço de Aprovisionamento do referido Hospital.

- Ao nível de todos os processos de aquisição de serviços, referentes ao ano de 2007 onde se detectaram eventuais infracções financeiras, foram sempre elaboradas propostas prévias pela Chefe de Divisão, responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, a quem competia zelar pela rectidão desses concretos procedimentos.
- Para a área da contratação pública o Hospital Distrital de Faro contava com uma Chefe de Divisão com competência explicitamente delegada nessa vertente pelo órgão gestor, que era coadjuvada por uma Técnica Superior com específica formação jurídica.
- A ora Demandada, ao subscrever algumas das propostas de autorização para a aquisição dos serviços expostos no requerimento do Ministério Público, desconhecia inteiramente que estariam a ser violadas ou ofendidas algumas determinações legais e/ou que estariam a ser preteridas formalidades essenciais no processo de realização de uma despesa pública.
- As alegadas duas infracções financeiras praticadas nos processos de aquisições dos serviços em causa resultaram, directa e necessariamente, de acções e/ou de omissões reprováveis protagonizadas pela Chefe de Divisão do Serviço de Aprovisionamento (e pela sua Técnica Superior), que prejudicaram, inevitavelmente, a legalidade das decisões tomadas.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A ora Demandada não se consegue rever nas críticas formuladas a despeito de uma falta de planificação oportuna para a contratação de serviços médicos de ortopedia, uma vez que só passou a integrar a Direcção Técnica do Hospital Distrital de Faro em meados de Fevereiro de 2007.
- Neste caso da contratação de serviços de ortopedia, poderemos até dizer que, não foram extraídas quaisquer efeitos ou consequências do facto da Demandada não ter ocupado o cargo de Directora Clínica no ano de 2006 e logo no início de 2007, quando era precisamente aí que a planificação referente a esses procedimentos de aquisição tinha que ser, eventualmente, efectuada.
- A Demandada almejou desenvolver a sua actividade de cariz eminentemente técnico, respondendo sempre perante o Conselho de Administração pela qualidade dos cuidados de saúde aqui prestados aos utentes, dentro das suas competências próprias, nunca intervindo nas funções executivas pertencentes aos outros membros do órgão decisor.
- Face às colossais dificuldades sentidas no ano de 2007, que passaram até por um pedido colectivo de demissão apresentado por todos os Chefes de Equipa do Serviço de Urgência, a Demandada agenciou insistentemente para resolver esses graves conflitos junto do corpo clínico, ocupando-lhe essa mesma incumbência a maior parte do seu tempo disponível.
- As reivindicações e as pretensões apresentadas pelos médicos e pelos Chefes de Equipa do Hospital Distrital de Faro, que garantiam o funcionamento da urgência hospitalar, conduziram à necessidade de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

marcação de diversas reuniões de trabalho, da elaboração de vários estudos e da realização dos mais variados encontros promovidos permanentemente pela Direcção Clínica.

- Donde, no ano de 2007, a Demandada teve que dar precedência à resolução destes graves e complexos problemas, que caso não fossem devidamente resolvidos e solucionados até poderiam colocar em crise o número e a qualidade dos serviços de saúde aqui ministrados aos utentes naquele relevante serviço hospitalar.
- Neste sentido, ficará até claramente compreendido que a forte atenção e a grande prioridade prosseguida pela Directora Clínica em 2007 esteve bastante desviada de outras matérias menos importantes, mormente os processos de aquisição de bens.
- Ficam, assim, explicadas as razões do total desconhecimento da Demandada, no que concerne às ilegalidades que terão sido praticadas nos processos de aquisição de serviços contemplados no requerimento do Ministério Público.
- Consideramos que estão perfeitamente reunidos todos os pressupostos legais para que se opte neste processo pela relevação das duas infracções financeiras imputadas à ora Demandada conforme vem previsto na legislação aplicável.
- Trata-se do primeiro e único processo em que a Demandada é visada por alegada responsabilidade financeira, sendo autêntico que inexistiu uma qualquer recomendação prévia que não tenha sido por si acatada.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Por isso, estão preenchidos na íntegra os requisitos enumerados no art. 64º e 65º da LOPTC para que se lance aqui mão da possibilidade legal de isentar a Demandada de responsabilidades financeiras nesses processos de aquisição de serviços.
- O difícil contexto hospitalar em que a Demandada actuou, as concretas funções e as competências legais que lhe estão atribuídas e que estão afastadas das matérias deste processo sancionatório, e o desconhecimento (sem culpa) das ilegalidades praticadas, sempre recomendariam a dispensa total da responsabilidade financeira que vem assacada à ora Demandada.
- A Demandada actuou sem consciência de qualquer ilicitude, e sem ter sequer prefigurado a possibilidade de estar a contribuir para qualquer despesa ilegal.
- Parece-nos que esta falta de consciência da ilicitude, em face de todas as ponderosas circunstâncias ocorridas em 2007, não será juridicamente censurável.
- Tanto mais, que o órgão de gestão estava, igualmente, absolutamente convicto que o controlo da legalidade dos procedimentos em causa fora feito pela Chefe de Divisão do Serviço de Aprovisionamento do Hospital Distrital de Faro, em quem o órgão decisor confiou.
- Desse modo, por absoluta falta de consciência da ilicitude e pela mesma ser não censurável, deverá a ora Demandada ser absolvida ao abrigo do disposto no art.º 17º do Código Penal.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Aliás, entende a Demandada que não existindo qualquer previsão punitiva para membros não executivos do órgão de gestão de um hospital inserido no S.N.S. não se deverá imputar qualquer responsabilidade financeira sancionatória a esses mesmos elementos, já que tal eventual ilícito, não está, como tal, tipificado no art.º 65º da LOPTC.
- Mais, a dar-se uma outra interpretação à disposição da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC, tal implicaria uma clara afronta às exigências da tipificação exigidas no art.º 29º da Constituição da República Portuguesa, que não permite a previsão de tipos legais de infracção sem explicitação do tipo, apenas com ilegítimas definições vagas e incertas, insusceptíveis de delimitação.
- Desse modo, uma tal interpretação sempre violaria o citado preceito da nossa Lei fundamental, pelo que, se fosse a que devesse ser acolhida, tornaria tal disposição materialmente inconstitucional, inconstitucionalidade que expressamente se invoca.
- Ao invés, se a ora Demandada for absolvida ou isentada de qualquer responsabilidade financeira será feita uma correcta aplicação da legislação atrás mencionada, maxime do disposto no art.º 17º do Código Penal.
- Caso assim não se entenda, o que apenas se admite por mera cautela de patrocínio, poderá alterar-se os elevados montantes peticionados, atenuando-se especialmente a pena de multa a aplicar à Demandada.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Finalmente, impugna-se o valor da Unidade de Conta expresso no requerimento do Ministério Público que não corresponde de todo ao valor definido para o ano de 2007.

3. **Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção ao prosseguimento dos autos, procedeu-se subsequentemente a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.**

## **II – OS FACTOS**

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:

### **FACTOS PROVADOS:**

1. A 2ª Secção do Tribunal de Contas empreendeu uma Auditoria Financeira, sob a forma de Verificação Externa de Contas, ao Hospital de Faro (HF), incidindo sobre a gerência de 2007.
2. No termo da auditoria foi elaborado o Relatório nº 21/09, que exprime os resultados obtidos, tendo sido aprovado em sessão de subsecção da 2ª Secção em 29 de Junho de 2009.



# Tribunal de Contas

Gabinete do  
Juiz Conselheiro

3. Do ponto 8.3. a fls. 63 do RA, ficou a constar a “*demonstração numérica*” das operações que integram o débito e o crédito, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento referente ao exercício analisado (2007), da responsabilidade do órgão executivo do Hospital de Faro, como segue:

Quadro III – Ajustamento – Gerência de 2007

Unid. euros

<b>Débito</b>		<b>Crédito</b>	
Saldo da gerência anterior	58.240	Saído na gerência	130.167.454
Recebido na gerência	130.165.099	Saldo para a gerência seguinte	55.885
<b>Total</b>	<b>130.223.339</b>	<b>Total</b>	<b>130.223.339</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas

4. Do ponto 8.4. a fls. 64 do RA, ficou a constar a “*documentação dos fluxos de caixa*” que evidenciaram uma variação de caixa negativa (— 2.355,00 Euros) conforme mapa seguinte:

Quadro IV – Demonstração de fluxos de caixa – método indirecto

(em euros)

<b>Actividades operacionais:</b>	
Resultado líquido do exercício	-6.607.151
Ajustamentos:	
Amortizações	3.356.708
Provisões	0
Resultados financeiros	16.560
Diminuição das dívidas de terceiros	4.424.121
Diminuição das existências	37.271
Diminuição das dívidas a terceiros	1.826.895
Diminuição dos proveitos diferidos	70.428
Aumento dos acréscimos de custos	235.343
<b>Fluxos das actividades operacionais [1]</b>	<b>3.111.655</b>
<b>Actividades de investimento:</b>	
Imobilizações corpóreas	1.640.861
Juros e proveitos similares	36.701
	1.677.561
Pagamentos respeitantes a:	
Investimentos financeiros	0
Imobilizações corpóreas	4.963.616
Imobilizações incorpóreas	
	4.963.616
<b>Fluxos das actividades de investimento [2]</b>	<b>-3.286.055</b>
<b>Actividades de financiamento:</b>	
Subsídios e doações	192.185
	192.185
Pagamentos respeitantes a:	
Juros e custos similares	20.141
	20.141
<b>Fluxos das actividades de financiamento [3]</b>	<b>172.045</b>
<b>Variação de caixa e seus equipamentos [4] = [1] + [2] + [3]</b>	<b>-2.355</b>
Efeito das diferenças de câmbio	0
Caixa e seus equivalentes no início do período	58.240
Caixa e seus equivalentes no fim do período	55.885

Fonte: Elaboração própria com base dos documentos de prestação de contas



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

5. Do ponto 8.6. a fls. 65 do RA, ficou a constar um juízo sobre as aludidas “*contas de gerência*” que, pelas razões ali expressamente referidas, foi de “*favorável com reservas*”, com o sentido atribuído, a esta expressão, em auditoria financeira.

6. O Ministério Público, em conformidade com o disposto no artº. 90º nº 1 al. d) da LOPTC, manifesta o seu parecer no sentido da homologação, pelo Tribunal, das aludidas “*demonstrações financeiras*”, incluindo os respectivos saldos de abertura e de encerramento, nas contas daquela gerência.

7. Os Demandados, conjuntamente com outros responsáveis, integravam o Conselho de Administração (CA) do Hospital de Faro (HF), durante a gerência analisada (2007), tendo auferido os vencimentos líquidos mensais de € 3.195,17, € 3.134,03 e € 3.392,92, respectivamente.

8. Mais concretamente, a Demandada Ana Paula Pereira Gomes, como Presidente, desde 20/02/2006 e mantendo-se ainda em funções, o Demandado António Miguel Ventura Pina, como Vogal do Executivo, de 16/08/2007 até 31/12/2009 e a Demandada Maria Helena Marques Pereira Branco Gomes, como Directora Clínica, desde 10/02/2007 e mantendo-se ainda em funções.

9. A Demandada Ana Paula Gomes é diplomada em administração hospitalar e tem licenciatura em Direito, foi Administradora no HF na área do aprovisionamento entre 1991 e 1994 e Administradora-Delegada do mesmo Hospital entre 1999 e 2002, o Demandado António Miguel Pina tem licenciatura em economia e é pós-graduado



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

em finanças empresariais e a Demandada Maria Helena Branco Gomes é médica.

10. Por seu turno, Ilda Maria Justino de Jesus Costa, desempenhou as funções de Chefe de Divisão do Serviço de Aprovisionamento do mesmo Hospital, durante aquela gerência, tendo cessado as aludidas funções em 14 de Janeiro de 2008.

11. O Hospital de Faro, no exercício de 2007, era um estabelecimento público, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, tendo passado a entidade pública empresarial através do Decreto-Lei n.º 180/2008, de 26 de Agosto.

12. Os Demandados, enquanto membros do CA do HF, e na sequência de proposta elaborada por Ilda Costa, aprovaram a celebração de diversos procedimentos, por "*ajustes directos*" mensais, para a aquisição de serviços médicos na especialidade de "*Ortopedia*".

13. Isso aconteceu entre Dezembro de 2006 e Janeiro de 2008 com fundamento em pretensos motivos de "*urgência imperiosa*" com expressa invocação do disposto no artº. 86º nº 1 al. c) do Dec-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, no montante total de € 469.141,00.

14. Tais situações ocorreram, no ano de 2007 e em Janeiro de 2008, concretamente, nos "*Processos de Aquisição*", a seguir mencionados:

250/07; 292/07; 376/08; 445/07; 494/07; 555/07; 605/07;  
641/07; 668/07; 755/07; 856/07; 883/07 e 916/07, no total de  
469,141,00 Euros, conforme se demonstra pelo quadro seguinte:



# Tribunal de Contas

Gabinete do  
Juiz Conselheiro

## Quadro 4- Aquisição de serviços médicos – Ortopedia

Unid euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
250	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	20.390	26-02-2007	26-02-2007	02-02-2007	Janeiro
292	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	35.046	21-03-2007	21-03-2007	14-03-2007	Fevereiro
376	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	35.046	19-04-2007	19-04-2007	02-04-2007	Março
431	CP	Clinica Dr. Nuno Alegria		13-06-2007	19-03-2008	01-04-2008	MARÇO-SET DE 2008
445	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	37.913	23-05-2007	23-05-2007	07-05-2007	Abril
494	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	42.692	28-06-2007	28-06-2007	14-06-2007	Maio
555	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	54.799	16-07-2007	16-07-2007	16-07-2007	Junho
605	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	637	10-08-2007	10-08-2007	30-07-2007	20 de junho
641	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	56.074	24-08-2007	24-08-2007	14-08-2007	Julho
688	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	52.888	14-09-2007	14-09-2007	27-08-2007	Agosto
755	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	18.797	16-10-2007	16-10-2007	03-10-2007	Setembro
856	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	23.004	05-12-2007	05-12-2007	13-11-2007	Outubro
883	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	36.126	18-12-2007	18-12-2007	05-12-2007	Novembro
916	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Clinica Dr. Nuno Alegria	55.728	24-01-2008	24-01-2008	31-12-2007	Dezembro
			<b>469.141</b>				

Fonte: Elaboração própria, com base em informação recolhida em trabalho de campo no HF

15. Quando foi autorizada a abertura e feita a adjudicação dos procedimentos de aquisição, destes serviços, por “ajuste directo”, os trabalhos a contratar já haviam sido prestados, sendo certo que enquanto as Demandadas Presidente e Directora Clínica integraram o CA em todas as deliberações referidas no facto que antecede, o Demandado Vogal do Executivo só após 16 de Agosto de 2007, e que os trabalhos prestados foram necessários para o normal funcionamento dos Serviços.

16. No Diário da República-III Série, n.º 43, de 1 de Março de 2006, com conhecimento da Demandada Ana Paula Gonçalves na mesma data, foi publicado o anúncio do Concurso Público n.º 28/2008 respeitante à aquisição por parte do HF de serviços médicos especializados de ortopedia para 2006 a executar no Hospital Distrital de Faro, devendo o contrato objecto do concurso ser celebrado pelo



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

prazo de um ano, com possibilidade da sua prorrogação por sucessivos e iguais períodos, até ao limite máximo de três anos, ao abrigo da alínea g) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

17. Na sequência do concurso público foi celebrado, em 7 de Junho de 2006, o respectivo contrato para a aquisição de serviços médicos de "Ortopedia" com a Clínica Médica Dr. Nuno Alegria, tendo, na outorga do contrato, o HF sido representado pela Presidente do Conselho de Administração, a Demandada Ana Paula Gonçalves.

18. O referido contrato foi celebrado pelo valor máximo de € 265.075,20, ao qual correspondiam 96 horas semanais, durante o período de 1 de Maio de 2006 a 30 de Abril de 2007 (prazo de um ano), sendo possível a sua prorrogação por sucessivos e iguais períodos, até ao máximo de três anos, ao abrigo da alínea g) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

19. Em Novembro de 2006, o total de horas prestadas, por esta empresa, já tinha sido ultrapassada em 240 horas, correspondendo ao montante de 12.744,00 Euros, (à razão de 53,10 Euros por hora, que era o preço contratual).

20. Em 9 de Janeiro de 2007, a Técnica Superior de 2.ª Classe do Serviço de Aprovisionamento do HF, Elsa Morais Cardoso, elaborou a informação EMC/190/2007 a sugerir a rescisão ou resolução do contrato com a Clínica Médica Dr. Nuno Alegria por acordo das partes e que, ocorrida a resolução, regularizar-se-iam os valores de Novembro e Dezembro por ajuste directo procedendo-se à abertura de novo procedimento para 2007, com base nas novas estimativas,



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

assegurando o actual prestador a prestação até conclusão do novo processo de consulta, tendo o CA do HF, integrando-o a Demandada Ana Paula Pereira Gonçalves, na qualidade de Presidente, em 17 de Janeiro de 2007, deliberado o seguinte: "Concorda-se e autoriza-se".

21. Por autorização do CA de 13 de Junho de 2007, integrando-o as Demandadas Ana Paula Gonçalves e Maria Helena Gomes, foi autorizado o início do procedimento aquisitivo, destes serviços, para o período de onze meses, a contar da respectiva adjudicação, autorização que surgiu na sequência de proposta de 09-05-2007 elaborada pela Chefe de Divisão, Ilda Costa.

22. O procedimento adoptado foi o "*concurso público*", sendo de € 418.011,00 a despesa estimada e o anúncio foi publicado no Diário da República de 23/06/2007, o relatório final do júri foi de 26/10/2007 e a adjudicação foi à mesma entidade, por € 466.560,00.

23. A 16 de Novembro de 2007, Ilda Costa propôs ao CA a adjudicação do referido concurso pelo valor de 466.560,00 Euros por onze meses, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2007.

24. No processo, ficou a constar um ofício, dirigido ao Tribunal de Contas, no sentido de obtenção de prorrogação do prazo para envio do mesmo para "*fiscalização prévia*", mas que não chegou a ser remetido.

25. A adjudicação do referido concurso só veio a ocorrer a 19 de Março de 2008, para o período de 1 de Março de 2008 a 30 de Setembro de 2008 (sete meses) e pelo montante global de €



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

272.160,00, sendo certo que tal contrato não foi sujeito a “fiscalização prévia”, atento aquele montante.

26. Por Acórdão n.º 211/05, de 21 de Dezembro, da 1.ª Secção, deste Tribunal, foi recusado o visto ao contrato para o “Fornecimento de Alimentação para o período de Abril a Julho do ano de 2005”, celebrado entre o HF e a empresa Gertal, pelo preço de € 829.079,21, acrescido de IVA, por falta de concurso público.

27. O serviço de tratamento de roupa vinha sendo assegurado pelo SUCH do qual o HF era associado, sendo que, durante o ano de 2007, os Demandados determinaram a abertura de três procedimentos por “ajuste directo”, no valor total de € 576.430,13.

28. Tratou-se dos “Processos de Aquisição” n.ºs. 270/07; 906/07 e 927/07, conforme se demonstra pelo quadro seguinte:

## 7. Quadro 6- Aquisições de serviços de tratamento de roupas

8. Unid: euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação (IVA incluído)	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
670	AD g) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d SUCH		359.829	28-09-2007	28-09-2007		Janeiro a Julho
906	AD e) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d SUCH		164.257	30-01-2008	30-01-2008		Agosto a Novembro
927	AD d) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d SUCH		52.344	20-02-2008	20-02-2008		Dezembro
			<b>576.430</b>				

Fonte: Elaboração própria, com base em informação recolhida em trabalho de campo no HF

29. O primeiro contrato abrangeu os meses de Janeiro a Julho, o segundo contrato os meses de Agosto a Novembro e o terceiro contrato o mês de Dezembro do ano de 2007, tendo o CA autorizado as adjudicações na sequência de propostas da Chefe de Divisão, Ilda Costa, no que respeita aos dois primeiros procedimentos e do responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, Paulo Alves, no que toca ao terceiro procedimento.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

30. Os três procedimentos tiveram por base o mesmo objecto (*tratamento de roupa*), o mesmo adjudicatório (*SUCH*) e os mesmos preços unitários (*0,72 Euros por Kg. de roupa hospitalar*).

31. Quando foi autorizada a abertura do procedimento, nos três processos indicados, para a contratação destes serviços, estes já tinham sido efectivamente prestados, sendo, porém, certo que tais serviços resultavam necessários para o normal funcionamento dos serviços.

32. Em 1 de Março de 2006, na sequência de proposta apresentada pela Chefe de Divisão, Ilda Costa, o CA do HF autorizou o início de procedimento com consulta prévia visando a aquisição de serviços de alimentação para um período de seis meses, do qual resultou a celebração de contrato com a empresa Gertal – Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, abrangendo os meses de Maio a Outubro, do referido ano, visado pelo Tribunal de Contas em 12 de Outubro de 2006.

33. Em princípios de Abril de 2006, o CA do HF recebeu, com origem no então IGIF (Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), comunicação da qual constava despacho do Secretário de Estado da Saúde de acordo com o qual o CA do Hospital era autorizado a dar início ao processo de concurso público, destinado à aquisição dos referidos serviços para o segundo semestre de 2006, com possibilidades de renovação até ao limite de 3 anos, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

34. Em 12 de Abril de 2006, o CA do HF, presidido pela Demandada Ana Paula Gonçalves, deliberou o seguinte. *“Ao S. Aprovisionamento para, com urgência, desenvolver o procedimento de concurso nos termos do despacho do Sr. Secretário de Estado, utilizando para o efeito o Caderno de Encargos que serviu de base ao processo de Consulta Prévia desencadeado no corrente ano”*.

35. Na sequência do concurso público n.º 39/2006, em 31 de Outubro de 2006, a Chefe de Divisão, Ilda Costa, propôs a adjudicação dos serviços de alimentação à Gertal, pelo valor de € 787.667,31, tendo o CA do HF, presidido pela Demandada Ana Paula Gonçalves, por deliberação de 8 de Novembro de 2006, aprovado a minuta do contrato e autorizado a adjudicação.

36. Apenas em 9 de Janeiro de 2007 foi celebrado o contrato entre o HF, representado pela Demandada Ana Paula Gonçalves, e a Gertal, para a prestação de serviços de alimentação para o período de 1 de Março a 30 de Setembro de 2007, não ficando a constar qualquer cláusula sobre a possibilidade de prorrogação do contrato.

37. Em 15 de Outubro de 2007, a Técnica Superior, Elsa Cardoso, prestou a Informação EMC/856/2007, a que se refere o documento n.º 9 (fls. 300 dos autos) junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido, sobre a falta de remessa de documentação ao Tribunal de Contas respeitante à obtenção do visto no contrato mencionado no facto que antecede.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

38. Em 30 de Outubro de 2007, foi enviado pelo Tribunal de Contas à Demandada Ana Paula Gonçalves o ofício a que se refere o documento n.º 11 (fls. 311 dos autos) junto com a contestação da referida Demandada, que aqui se dá como reproduzido, a fim de a mesma se pronunciar sobre o incumprimento, em 97 dias úteis, do prazo de reenvio do processo relativo ao contrato a que se reporta o **facto 37**, processo que havia sido devolvido em 17-04-2007.

39. Em 12 de Novembro de 2007, a Chefe de Divisão, Ilda Costa, remeteu à Demandada Ana Paula Gonçalves a informação a que se refere o documento n.º 9 (fls. 293 a 295 dos autos) junto com a contestação da referida Demandada, que aqui se dá como reproduzido, sobre as vicissitudes encontradas na obtenção do visto do Tribunal de Contas.

40. Em 13 de Novembro de 2007, a mesma Chefe de Divisão, enviou à Demandada Ana Paula Gonçalves o ofício a que se refere o documento n.º 11 (fls. 312 dos autos) junto com a contestação da referida Demandada, que aqui se dá como reproduzido, a remeter um cheque no valor de € 480,00, previamente entregue pela Técnica Superior, Elsa Cardoso, valor correspondente à multa a pagar ao Tribunal de Contas.

41. Em 14 de Novembro de 2007, a Demandada Ana Paula Gonçalves remeteu ao Tribunal de Contas o ofício a que se refere o documento n.º 11 (fls. 308 dos autos) junto com a sua contestação, que aqui se dá como reproduzido, a explicar os motivos do atraso e a solicitar a emissão de guias para pagamento voluntário da multa de € 480,00, multa que foi paga em 07-12-2007.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

42. Em 22 de Novembro de 2007, a mencionada Chefe de Divisão, prestou ao CA do HF a informação IC/093/07 sobre a contratação de serviços de alimentação, a que se refere o documento n.º 16 (fls. 339 dos autos) junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido, sugerindo a final que *“face aos antecedentes processuais e às inconsistências do referido contrato, vimos propor a V. Exa. que se prepare novo concurso para o ano de 2008 e que, entretanto, se assegure a prestação pelo recurso a ajustes directos com a actual empresa adjudicatária”*, o que mereceu do CA, integrando-o todos os Demandados, a seguinte deliberação em 07-12-2007: *“Concorda-se e autoriza-se nos termos propostos”*.

43. Durante o exercício de 2007, para além do período de 1 de Março a 30 de Setembro suportado em concurso público, a empresa GERTAL prestou serviços de alimentação no HF, através de quatro *“ajustes directos”* por alegados motivos de *“urgência imperiosa”* com fundamento no art.º 86º n.º 1 al. c) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, no valor total de € 760.370,00.

44. Isso sucedeu nos processos relativos à alimentação com os nºs. 456, 510, 911 e 928, todos do ano de 2007, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

## Quadro 7- Aquisição de serviços - Alimentação

Unid euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação (IVA incluído)	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
363	CP	Gertal	787.667			31-12-2007	Março a Setembro
456	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Gertal	146.101	21-06-2007	21-06-2007		Janeiro
510	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Gertal	149.386	21-06-2007	21-06-2007		Fevereiro
911	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Gertal	311.268	16-01-2008	16-01-2008		Out a Nov
928	AD c) n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d)	Gertal	153.615	14-02-2008	14-02-2008		Dezembro
			<b>1.548.038</b>				

Fonte: Elaboração própria com base nos processos analisados em trabalho de campo no HF

45. Nos processos n.ºs 456, 510 e 911, o CA deliberou autorizar a abertura dos procedimentos e a adjudicação por ajustes directos após propostas da Chefe de Divisão, Ilda Costa, e no processo 928 na sequência de proposta do Responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, Paulo Alves, sendo que as Demandadas Ana Paula Gonçalves e Maria Helena Gomes integraram o CA em todas as deliberações e o Demandado António Miguel Pina apenas nas relativas aos processos 911 e 928.

46. Em todos os casos referidos nos **factos 44 e 45**, os serviços já se encontravam prestados aquando das deliberações do CA aí mencionadas, serviços que, porém, se mostravam necessários ao normal funcionamento dos Serviços.

47. No Diário da República-III Série, n.º 285, de 10 de Dezembro de 2002, foi publicado o anúncio do Concurso Público n.º 23/2003, respeitante à prestação de serviços de limpeza ao HF durante o ano de 2003, com possibilidade de recurso ao procedimento por ajuste directo, no triénio subsequente à celebração do contrato inicial.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

48. Na sequência do concurso público, a empresa Iberlim ficou a prestar os serviços de limpeza no HF até finais de 2006.

49. Em 07/11/2006, a Chefe de Divisão, Ilda Costa, prestou a informação EMC/116/2006, dirigida à Demandada Ana Paula Gonçalves, no sentido de ser dada autorização para abertura de procedimento (concurso público) com vista à aquisição de serviços de limpeza para o HF e para os Centros de Saúde da Sub-Região de Saúde de Faro, para o ano de 2007, concurso a desenvolver em conjunto com a ARS Algarve, o que foi autorizado por deliberação do CA do HF de 15-11-2006, integrando-o a Demandada Ana Paula Gonçalves, na qualidade de Presidente.

50. No Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 249, de 29 de Dezembro de 2006, foi publicado o anúncio do Concurso Público (processo 70/2007) relativo à aquisição pelo HF da prestação de serviços de limpeza durante o ano de 2007.

51. A empresa IBERLIM continuou a prestar serviços de limpeza no HF durante o exercício de 2007, através de dois "ajustes directos", por alegados motivos de "urgência imperiosa", com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

52. Tratou-se dos Processos de Aquisição nº 593 e 930/2007, no montante global de 296.068,00 Euros, conforme se demonstra através do quadro seguinte:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

## Quadro 8- Aquisição de serviços - Limpeza

Unid euros

N.º do processo	Tipo de procedimento / fundamento legal	Prestador do Serviço	Valor da adjudicação (IVA incluído)	Data de abertura do procedimento	Data da adjudicação	Data de encomenda	Data da realização do serviço
593	AD c)n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d	IBERLIM	196.504	14-09-2007	14-09-2007		Janeiro a Agosto
930	AD c)n.º 1, art.º 86 DL 197/99, d	IBERLIM	99.564	26-02-2008	26-02-2008		Setembro a Dezembro
			296.068				

Fonte: Elaboração própria, com base em informação recolhida em trabalho de campo no HF

53. Nos dois processos, o CA, integrando-o os três Demandados, deliberou autorizar a abertura dos procedimentos e a adjudicação por ajustes directos, após propostas da Chefe de Divisão, Ilda Costa, no que respeita ao Processo 593, e do Responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, Paulo Alves, no que toca ao Processo 930.
54. Em ambos os casos, os serviços a contratar já haviam sido prestados, aquando das deliberações do CA, serviços que, porém, se mostravam necessários ao normal funcionamento dos Serviços.
55. Em Outubro de 2007, a Técnica Superior de 2º Classe, Elsa Morais Cardoso, na qualidade de Presidente do Júri do Concurso referente ao Processo 70/2007-Aquisição de Serviços de Limpeza, remeteu à Chefe de Divisão, Ilda Costa, a carta a que se refere o documento n.º 20 (fls. 347 e 348 dos autos) junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido.
56. De seguida, os restantes membros do Júri do Concurso remeteram para a Demandada Ana Paula Gonçalves a carta a



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

que refere o documento n.º 20 (fls. 346 dos autos) junto com a contestação da referida Demandada, que aqui se dá como reproduzido.

57. Em 23-11-2007, a Chefe de Divisão, Ilda Costa, prestou a Informação IC/094/07, a que se refere o documento n.º 20 (fls. 345 dos autos) junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido, solicitando a anulação do procedimento do concurso público (Processo 70/2007) e a final propõe que *“para regularizar a prestação de serviços com a empresa fornecedora da última adjudicação, através de recurso a ajuste directo para o período de Setembro a Dezembro de 2007, no montante estimado de € 98.140,00 (com IVA incluído) e a posterior celebração de ajustes directos mensais até conclusão do novo processo contratual”*, tendo o CA, integrando-o todos os Demandados, deliberado, em 16-01-2008, o seguinte. *“Concorda-se. Proceda-se a abertura de concurso para as áreas comuns, edifício do ambulatório e administração”*.
58. Cada um dos Demandados, nos respectivos períodos que integraram o CA do HF, sabiam, em cada momento, quem eram os fornecedores ao HF dos serviços de ortopedia, tratamento de roupa, alimentação e limpeza.
59. Por deliberação de 27 de Fevereiro de 2006, o CA do HF estabeleceu a delegação de competências a que se refere o documento n.º 1 junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

60. Por despacho de 27 de Março de 2006, a Demandada Ana Paula Gonçalves subdelegou na Chefe de Divisão, Responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, Ilda Costa, as competências a que se refere o documento n.º 2 junto com a contestação da mesma Demandada, que aqui se dá como reproduzido.
61. Em 20 de Abril de 2006, a Chefe de Divisão, Ilda Costa, propôs a renovação do contrato de Elsa Cardoso no Serviço de Aprovisionamento, nos termos referidos no documento n.º 3 (fls. 263 e 264 dos autos) junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido, tendo o CA, presidido pela mencionada Demandada, por deliberação de 26 de Abril de 2006, autorizado a renovação do contrato.
62. Em 10 de Outubro de 2006 e em 16 de Abril de 2007, a mesma Chefe de Divisão, propôs a celebração de contratos de trabalho com a referida Elsa Cardoso, nos termos do documento n.º 3 (fls. 265 e 266 dos autos) junto com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dá como reproduzido, o que foi deferido, tendo Elsa Cardoso cessado funções no Serviço de Aprovisionamento em 7 de Novembro de 2007.
63. Por despacho do Secretário de Estado da Saúde de 28 de Março de 2007 o HF foi reclassificado como Hospital Central e, no mesmo ano, foram encetadas diligências visando a passagem a entidade pública empresarial, conforme melhor resulta dos documentos n.º 4 e 5 juntos com a contestação da Demandada Ana Paula Gonçalves, que aqui se dão como reproduzidos.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

64. No final do ano de 2007, o CA deparou-se com 19 pedidos de demissão em bloco de profissionais da carreira médica das funções de chefia de equipa do Serviço.
65. Por despacho ministerial de 18 de Julho de 2006, a Demandada Ana Paula Gonçalves passou a integrar um Grupo de Trabalho constituído para “definir o perfil assistencial, a área de influência e a dimensão do Novo Hospital Central do Algarve”, trabalho que ficou concluído em Julho de 2007, o que implicou a sua participação em várias reuniões de trabalho, algumas delas realizadas em Lisboa.
66. Posteriormente, a Demandada Ana Paula Gonçalves integrou também o Grupo de Trabalho criado para a elaboração do Programa Funcional do Novo Hospital Central do Algarve, actividade que teve início em Outubro de 2007 e ficou concluída em meados de 2008.
67. Dá-se aqui como reproduzido o documento n.º 4 junto com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes.
68. Em 22 de Outubro de 2007, 19 médicos, Chefes de Equipa do HF, remeteram à Demandada Maria Helena Gomes a carta a que se refere o documento n.º 9 junto com a contestação da mesma Demandada, que aqui se dá como reproduzido.
69. Em 15 de Novembro de 2007, o Director do Serviço de Urgência do HF remeteu à Demandada Maria Helena Gomes a carta a que



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

se refere o documento n.º 10 junto com a contestação da mesma Demandada, que aqui se dá como reproduzido.

70. Em 23 de Novembro de 2007, os Chefes de Equipa da Área Médica do HF fizeram as propostas relativas ao serviço de urgência referidas no documento n.º 5 junto com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, que aqui se dá como reproduzido.
71. Em 3 de Dezembro de 2007, o Director do Serviço de Nefrologia do HF fez a proposta de reestruturação a que se refere o documento n.º 6 junto com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, que aqui se dá como reproduzido.
72. No mesmo dia, foram enviadas para o CA do HF as cartas a que se referem os documentos n.ºs 13, 14 e 15 juntos com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, que aqui se dão como reproduzidos.
73. Em 4 de Dezembro de 2007, Aparício Fernandes, Assistente Graduado de Cirurgia Plástica do HF, remeteu à Demandada Maria Helena Gomes a carta a que se refere o documento n.º 7 junto com a contestação da mesma Demandada, que aqui se dá como reproduzido.
74. No mesmo dia, o Director do Serviço de Ortopedia do HF remeteu ao CA a carta a que se refere o documento n.º 8 junto com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, que aqui se dá como reproduzido.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

75. No mesmo dia, o Director do Serviço de Pediatria do HF remeteu ao CA a carta a que se refere o documento n.º 11 junto com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, que aqui se dá como reproduzido.
76. No dia 6 de Dezembro de 2007, Elsa Pina, Assistente Hospitalar Graduada de Medicina Interna do HF remeteu ao CA a carta a que se refere o documento n.º 12 junto com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, que aqui se dá como reproduzido.
77. Dão-se aqui como igualmente reproduzidos os documentos n.ºs 16 a 21 juntos com a contestação da Demandada Maria Helena Gomes, bem como o documento de fls. 559 dos autos junto no decurso da audiência de julgamento.
78. Os Demandados em todas as deliberações agiram na convicção da legalidade dos procedimentos e com base na confiança que depositavam nos Responsáveis pelo Serviço de Aprovisionamento que subscreveram as propostas e informações.
79. Não são conhecidos quaisquer antecedentes aos Demandados no âmbito de responsabilidade financeira.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **FACTOS NÃO PROVADOS:**

Todos os que foram articulados e que directa ou indirectamente contradigam com a factualidade dada como provada, designadamente que os Demandados, na aquisição de serviços de tratamento de roupas, tenham agido com o propósito de fraccionar a despesa.

## **III – O DIREITO**

O Ministério Público, no Requerimento Inicial (RI), pediu a condenação de cada um dos Demandados, pela prática de duas infracções financeiras sancionatórias, na multa de € 1.836,00 (18 UC a € 102,00) por cada uma delas, perfazendo o montante global de € 3.672,00, sendo uma referente à preterição das regras legais sobre as fases da despesa pública e outra pela preterição das regras legais do “concurso público”, pelo que, de seguida, iremos analisar separadamente cada um dos ilícitos que vêm imputados, começando-se pela “preterição das regras legais sobre as fases da despesa pública”.

### **A) Preterição das regras legais sobre as fases da despesa pública.**

O Ministério Público fundamenta o seu pedido apenas no facto de terem sido autorizadas aberturas de procedimentos (“ajustes directos”) e adjudicados os respectivos serviços quando os trabalhos a contratar já haviam sido prestados, entendendo que, assim, foram desrespeitadas as regras legais relativas às fases das despesas públicas, designadamente, por falta da chamada “autorização prévia”, o que implicou a violação do



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

disposto no artigo 42º, n.ºs 1 e 6, alíneas a) e b), da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei do Enquadramento Orçamental), com a redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto e nos artigos 21º a 31º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime da Administração Financeira do Estado).

Ficou provado que foram autorizadas aberturas de procedimentos (“ajustes directos”) e adjudicados os respectivos serviços quando os trabalhos a contratar já haviam sido prestados, no âmbito da aquisição dos serviços de ortopedia (**factos 12, 13, 14 e 15**), na aquisição dos serviços de tratamento de roupa (**factos 27, 28, 29 e 31**), na aquisição dos serviços de alimentação (**factos 43, 44, 45 e 46**) e na aquisição dos serviços de limpeza (**factos 51, 52, 53 e 54**), na sequência de deliberações do CA do HF, integrando-o todos os Demandados, com excepção das deliberações anteriores a 16 de Agosto de 2007, em que não participou o Demandado António Miguel Pina (**factos 15 e 45**).

As deliberações tomadas pelos Demandados na parte respeitante à escolha do procedimento (ajuste directo) determinaram a autorização da despesa (cfr. artigo 79º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, diploma entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com excepção dos artigos 16º a 22º e 29º) e, no que toca à adjudicação a concretos fornecedores dos serviços por determinado valor, implicou a assunção de compromissos perante terceiros, designadamente do montante global da despesa emergente.

Mas será que tal factualidade viola as normas indicadas pelo Ministério Público (artigo 42º, n.ºs 1 e 6, alíneas a) e b), da Lei n.º 91/2001 e



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

artigos 21º a 31º do Decreto-Lei n.º 155/92), constituindo, em consequência, um ilícito financeiro?

Diz o n.º 1 do artigo 42º da Lei n.º 91/2001 que **“As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções da liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas”**.

Este preceito não faz qualquer referência ou imposição no sentido de que a autorização da despesa preceda a prestação dos serviços, limitando-se a enumerar, quanto à execução do orçamento das despesas, a existência de três fases (autorização da despesa, autorização de pagamento e pagamento), pelo que pode concluir-se, com segurança, que não se mostra o mesmo violado.

Por sua vez dispõe o n.º 6 do mesmo artigo que **“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”**.

Ora, no que respeita à alínea a), temos não mais do que um corolário do princípio da legalidade consagrado na Constituição (artigo 266º, n.º 2) e no Código do Procedimento Administrativo (artigo 3º, n.º 1), exigindo-se,



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

de forma genérica, que quem autorize ou pague despesa pública previamente afira da sua legalidade reportada ao facto que a originou, tratando-se, pois, de uma norma de carácter legitimador e racionalizador da actuação da Administração Pública, sendo certo que, oportunamente, quando se apreciar o pedido relativo à “preterição das regras legais do concurso público” se fará a análise da despesa autorizada sob o prisma da legalidade.

No que concerne à alínea b), abarca a norma situações relativas ao cabimento orçamental subjacente a qualquer despesa pública.

Ora, em matéria de cabimento orçamental, nada foi alegado pelo Ministério Público, nem nada se provou, inexistindo, assim, facticidade que possibilite fazer qualquer subsunção àquele regime.

Quanto aos artigos 21º a 31º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, verifica-se que contemplam variadas situações relacionadas com a autorização, o processamento, a liquidação e o pagamento das despesas públicas, não tendo o Ministério Público no RI alegado qualquer facto que se possa subsumir ao regime por ele invocado, sendo certo que o facto concretamente alegado, e que, aliás, se encontra provado (autorização de aberturas de procedimentos e adjudicações de serviços quando já se encontravam prestados os trabalhos a contratar) não tem o mínimo suporte na previsão legal aventada.

Nestas circunstâncias, é de concluir que a facticidade, tal como se encontrava alegada e foi provada, não constitui qualquer ilícito financeiro, não podendo, em consequência, imputar-se, por essa via, qualquer responsabilidade financeira sancionatória aos Demandados,



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

improcedendo, nesta parte, o pedido do Ministério Público, indo, assim, aqueles absolvidos.

## **B) Preterição das regras legais do concurso público.**

Neste capítulo, o Ministério Público pediu a condenação de cada um dos Demandados na multa de € 1.836,00 (18 UC a € 102,00), pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, que se traduziu na assunção e realização de despesa pública ilegal, por não ter sido precedida do procedimento legalmente estabelecido, pedido que foi fundamentado no facto de os Demandados terem deliberado, nos serviços de ortopedia, alimentação e limpeza, a abertura de procedimentos, por ajuste directo, e respectivas adjudicações, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, sem que estivessem reunidos os pressupostos para tal, designadamente o da imprevisibilidade, impondo-se antes que as adjudicações, atenta a despesa em causa, tivessem sido precedidas de "concurso público".

À data da prática dos factos estava em vigor o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas), diploma que foi revogado pelo artigo 14º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP)), com excepção dos artigos 16º a 22º e 29º (artigos estes que foram revogados pelo artigo 14º do Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março, mas novamente reintroduzidos no ordenamento jurídico, face à Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 30-03-2011,



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 71, de 11-04-2011, que resolveu fazer cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 40/2011).

A escolha dos procedimentos de consulta prévia e de ajuste directo, em função do valor, constava do artigo 81º do referido Decreto-Lei n.º 197/99, permitindo a alínea a) do n.º 3 o ajuste directo quando o valor do contrato fosse igual ou inferior a 1 000 contos.

Por seu lado, o artigo 86º, n.º 1, previa as situações em que era possível o ajuste directo independentemente do valor, designadamente, **“Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”** (alínea c) e quando **“Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”** (alínea d)).

Com a entrada em vigor do CCP, a escolha do ajuste directo, no âmbito dos contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, passou a ser possível nos contratos de valor inferior a € 75 000 (artigo 20º, n.º 1, alínea a)), tendo-se mantido a possibilidade do ajuste directo, independentemente do valor, nas situações de urgência imperiosa e da exclusividade do locador ou fornecedor.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Realizado o julgamento, ficou provado que as Demandadas Ana Paula Gonçalves e Maria Helena Gomes, integrando o CA do HF, autorizaram a abertura dos procedimentos por ajuste directo e respectivas adjudicações à Clínica Médica Dr. Nuno Alegria, relativamente à aquisição dos serviços médicos de ortopedia referidos no **facto 14**, no montante global de € 469.141,00, tendo o Demandado António Miguel Pina integrado o CA nas deliberações posteriores a 16 de Agosto de 2007, ou seja, as últimas 6 (**factos provados 12 a 15**).

Mais se provou que aquelas Demandadas, integrando o CA do HF, autorizaram a abertura dos procedimentos por ajuste directo e respectivas adjudicações à empresa Gertal, relativamente à aquisição dos serviços de alimentação referidos no **facto 44**, no montante global de € 760.370,00, tendo o Demandado António Miguel Pina integrado o CA nas últimas duas deliberações, respeitantes aos processos n.ºs 911 e 928 (**factos 43 a 45**).

Ainda se provou que todos os Demandados, integrando o CA do HF, autorizaram a abertura dos procedimentos por ajuste directo e respectivas adjudicações à empresa Iberlim, relativamente à aquisição dos serviços de limpeza referidos no **facto 52**, no montante global de € 296.068,00 (**factos 51 a 53**).

Todas as deliberações apresentaram-se fundamentadas na alínea c) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, sendo certo que o Ministério Público não pôs em causa a urgência dos serviços, entendendo, porém, que as circunstâncias que deram origem à necessidade de contratação dos diversos serviços eram previsíveis pela entidade adjudicante.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Na verdade, a previsão legal não se basta com a “urgência imperiosa” na fundamentação da escolha do procedimento por ajuste directo independentemente do valor, exigindo também que essa urgência resulte de acontecimentos imprevisíveis e que as circunstâncias invocadas não sejam imputáveis às entidades adjudicantes, pelo que veremos, de seguida, se estes pressupostos se encontravam preenchidos.

Começando pelos serviços de ortopedia, temos que, na sequência de concurso público, foi celebrado, em 7 de Junho de 2006, contrato para aquisição de tais serviços com a Clínica Médica Dr. Nuno Alegria, pelo prazo de um ano (01-05-2006 a 30-04-2007), com possibilidade de prorrogação até ao máximo de três anos, ao abrigo da alínea g) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99 (**factos 17 e 18**).

No entanto, em Novembro de 2006, as horas prestadas já tinham ultrapassado o montante total contratado, pelo que a Demandada Ana Paula Gonçalves, em 17 de Janeiro de 2007, integrando o CA do HF, concordou e autorizou a proposta de 9 de Janeiro de 2007, elaborada pela Técnica Superior Elsa Cardoso, no sentido de regularizar-se os valores de Novembro e Dezembro por ajuste directo e procedendo-se à abertura de novo procedimento para 2007, assegurando a então adjudicatária os serviços até conclusão do novo processo de consulta (**factos 19 e 20**).

Porém, só quase 5 meses depois, concretamente em 13 de Junho de 2007, é que o CA, integrando-o as Demandadas Ana Paula Gonçalves e Maria Helena Gomes, autorizou o início do procedimento aquisitivo dos serviços de ortopedia, através de concurso público, sendo de €



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

418.011,00 a despesa estimada, autorização que surgiu na sequência de proposta de 09-05-2007, elaborada pela Chefe de Divisão Ilda Costa, tendo o anúncio sido publicado no Diário da República de 23/06/2007 e o relatório final do júri foi de 26/10/2007 (**factos 21 e 22**).

Verificou-se ainda que, não obstante Ilda Costa ter proposto ao CA, a 16 de Novembro de 2007, a adjudicação do referido concurso pelo valor de 466.560,00 Euros por onze meses, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2007, a mesma só veio a ocorrer a 19 de Março de 2008 (**factos 23 e 25**).

Ora, tendo o CA do HF conhecimento da situação em que se encontrava a prestação dos serviços de ortopedia, pelo menos desde 9 de Janeiro de 2007, data da proposta da Técnica Superior Elsa Morais (cfr. **facto 20**) e deliberado, no dia 17 seguinte, autorizar a abertura de novo procedimento, nunca tendo equacionado a possibilidade de prorrogação do contrato, não existe qualquer justificação para que decorram cerca de cinco meses (cfr. **facto 21**) sem que nada aconteça, sem que se inicie o procedimento adequado (a abertura do concurso público).

Aliás, mesmo que não tivesse ocorrido a situação descrita no **facto 19**, e uma vez que o contrato celebrado terminava em 30 de Abril de 2007 (cfr. **facto 18**), era dever do CA, o mais tardar em Dezembro de 2006, definir o que fazer, ou a possibilidade de prorrogação do contrato, pressupondo, neste particular, os necessários e prévios contactos com a Clínica fornecedora dos serviços de ortopedia ou desde logo abrir concurso público para o período que se iniciaria em 1 de Maio de 2007.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Realce-se que a possibilidade de adjudicar os serviços por ajuste directo ao mesmo prestador ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99 não funciona automaticamente, pois, para além de ter de obedecer aos pressupostos fixados nos pontos i), ii) e iii) do normativo legal, a adjudicação implica uma prévia proposta da adjudicatária (cfr. artigos 54º, 151º, n.º 1, 152º, n.º 1, 153º, n.º 1, 156º, n.º 1 e 161º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99) e, tratando-se de serviços imprescindíveis, como é o caso, a situação deve definir-se com a antecedência que permita, caso não haja acordo entre adjudicatária e entidade adjudicante, que esta lance e termine o procedimento adequado (designadamente concurso público) em tempo útil, de forma a evitar a adopção de procedimentos urgentes.

Também não resulta minimamente justificado que, não obstante tenha sido proposto ao CA, em 16 de Novembro de 2007, a adjudicação, na sequência de concurso público, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2007, a mesma só tenha ocorrido a 19 de Março de 2008 (cfr. **factos 22, 23 e 25**).

Assim, mostra-se evidente que a situação não era de todo imprevisível para o CA do HF, pois tinha conhecimento (cfr. designadamente o **facto 58**), como, aliás, era seu dever, das condições em que os serviços estavam a ser prestados, designadamente do prazo do contrato, e, em função de não ter agido atempadamente, são-lhe manifestamente imputáveis as circunstâncias que levaram a que tivessem sido autorizados procedimentos por ajustes directos e respectivas adjudicações à Clínica Dr. Nuno Alegria no período de Maio a Dezembro de 2007, no montante de € 340.745,00, ficando, pois, prejudicado o



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

alegado pelo Ministério Público no que concerne aos serviços prestados entre Janeiro e Abril de 2007.

Quanto aos serviços de alimentação, são dois os períodos a que se reportam as adjudicações à Gertal na sequência de ajustes directos, o primeiro abrangendo os meses de Janeiro e Fevereiro de 2007, no montante global de € 295.487,00, e o segundo, os meses de Outubro a Dezembro de 2007, no quantitativo de € 464.883,00 (**facto 44**).

Em 12 de Abril de 2006, o CA do HF havia autorizado a abertura de concurso para aquisição dos serviços de alimentação (**facto 34**) e, na sequência do mesmo, em 31 de Outubro de 2006, a Chefe de Divisão, Ilda Costa, propôs a adjudicação à Gertal, pelo valor de € 787.667,31, tendo o CA, presidido pela Demandada Ana Paula Gonçalves, por deliberação de 8 de Novembro de 2006, aprovado a minuta do contrato e autorizado a adjudicação (**facto 35**), mas apenas em 9 de Janeiro de 2007 foi celebrado o contrato para o período de 1 de Março a 30 de Setembro de 2007 (**facto 36**).

Perante estes factos, é manifesto que para o período de Janeiro e Fevereiro de 2007, que veio de facto a ser abrangido pelo ajuste directo ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, havia instrumento bastante a título de concurso público, não ficando esclarecida a opção tomada, resultando apenas provado que houve problemas na obtenção do visto relacionados com falta de remessa de documentação (cfr. **facto 37**), podendo, assim, ter-se como seguro que aqui não se coloca a questão da preterição de concurso público.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Diferentemente, no que toca ao período de Outubro a Dezembro de 2007, o recurso ao ajuste directo surge completamente injustificado por ausência de imprevisibilidade.

Na verdade, tendo em conta que o contrato com a Gertal terminava em 30 de Setembro de 2007 (cfr. **facto 36**), era dever do CA do HF, com antecedência, deliberar sobre a abertura de novo procedimento para que os serviços em causa pudessem ser adjudicados para o período que se iniciaria em 1 de Outubro de 2007.

Aliás, nem tão-pouco ficou contemplada no contrato com a Gertal a possibilidade de prorrogação do contrato (cfr. **facto 36**), pese, embora, tal possibilidade tenha sido aventada em data anterior ao lançamento do concurso (cfr. **facto 33**).

Apenas em 7 de Dezembro de 2007 é que o CA deliberou autorizar a abertura de novo concurso (cfr. **facto 42**), configurando-se que a situação não era de todo imprevisível para o CA do HF, pois tinha conhecimento (cfr. designadamente o **facto 58**), como era seu dever, das condições em que os serviços estavam a ser prestados, designadamente do prazo do contrato, e, em função de não ter agido atempadamente, são-lhe manifestamente imputáveis as circunstâncias que levaram a que tivessem sido autorizados procedimentos por ajustes directos e respectivas adjudicações à Gertal no período de Outubro a Dezembro de 2007, no montante de € 464.883,00.

No que toca aos serviços de limpeza, os mesmos haviam sido adjudicados à empresa Iberlim, na sequência de concurso público, até finais de 2006 (**facto 48**), tendo a Chefe de Divisão Ilda Costa, em



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

07/11/2006, prestado informação dirigida à Demandada Ana Paula Gonçalves no sentido de ser dada autorização para abertura de procedimento (concurso público) com vista à aquisição de serviços de limpeza para o ano de 2007, o que foi autorizado por deliberação do CA do HF de 15/11/2006 (**facto 49**).

Sabendo-se que o contrato com a Iberlim terminava em finais de 2006, não existe qualquer razão para que apenas em meados de Novembro do mesmo ano o CA tenha ordenado a abertura de concurso público, já que era suposto que o tivesse feito com maior antecedência a fim de a adjudicação subsequente abranger o período que se iniciaria em 1 de Janeiro de 2007.

A não abertura atempada do concurso público veio determinar, como se provou, a aquisição dos serviços de limpeza, por ajuste directo, à Iberlim, durante todo o ano de 2007, no montante de € 296.068,00 (cfr. **facto 52**), sendo certo que o procedimento do concurso público passou por várias vicissitudes acabando por ser anulado por deliberação do CA de 16/01/2008 (cfr. **factos 55 a 57**).

Torna-se, assim, evidente que a situação não era de todo imprevisível para o CA do HF, pois tinha conhecimento (cfr. designadamente o **facto 58**), como, aliás, era seu dever, das condições em que os serviços estavam a ser prestados, designadamente do prazo do contrato, e, em função de não ter agido atempadamente, são-lhe manifestamente imputáveis as circunstâncias que levaram a que tivessem sido autorizados procedimentos por ajustes directos e respectivas adjudicações à Iberlim, no período de Janeiro a Dezembro de 2007, no montante de € 296.068,00.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Pelo exposto, podemos concluir pela impossibilidade de subsunção das situações atrás discriminadas (ajustes directos à Clínica Dr. Nuno Alegria referentes ao período de Maio a Dezembro de 2007, no montante de € 340.745,00; ajustes directos à Gertal referentes ao período de Outubro a Dezembro de 2007, no valor de € 464.883,00, e ajustes directos à Iberlim, respeitantes ao período de Janeiro a Dezembro de 2007, no quantitativo de € 296.068,00) na previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Impunha-se antes, atentos os valores em causa, que as adjudicações tivessem sido precedidas de “Concurso Público Internacional”, nos termos dos artigos 80º, n.º 1, 191º, n.º 1, alínea b) e 194º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Porém, os Demandados, integrando o CA do HF, deliberaram, nas datas indicadas nos **factos 14, 44 e 52**, com excepção das deliberações anteriores a 16 de Agosto de 2007 no que toca ao Demandado António Miguel Pina, adjudicar os diferentes serviços, por ajustes directos.

As deliberações tomadas pelos Demandados, na parte respeitante à escolha do procedimento (ajuste directo), determinaram a autorização da despesa (cfr. artigo 79º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99) e, no que concerne à adjudicação a um concreto fornecedor por determinado valor, implicou a assunção de compromisso perante terceiro, designadamente do montante global da despesa emergente.

Demandados que, ao optarem pelo procedimento de ajuste directo, em detrimento do procedimento legal (concurso público) postergaram o



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

princípio da concorrência (cfr. artigo 10º do Decreto-Lei n.º 197/99), inviabilizando a possibilidade do HF encontrar prestadores dos serviços a melhor preço e, logo, com menor dispêndio de despesa.

Temos, assim, que as despesas, nos valores de € 340.745,00, € 464.883,00 e € 296.068,00, autorizadas e assumidas pelos Demandados, foram ilegais, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, por inobservância do preceituado nos artigos 80º, n.º 1, 81º, n.ºs 1 e 2, 86º, n.º 1, alínea c), 191º, n.º 1, alínea b) e 194º do Decreto-Lei n.º 197/99, recaindo naqueles a respectiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.ºs 1 e 3, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97), podendo a violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos integrar a infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da mesma Lei, posto que se verifique a culpa.

Na verdade, em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou omissão do agente seja culposa (artigos 67º, n.º 2 e 3, e 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da mesma Lei.

Porém, previamente se apreciará a questão colocada pela Demandada Maria Helena Gomes quando alega que, sendo membro não executivo do CA do HF, não pode a sua conduta enquadrar-se na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, já que o eventual ilícito não está, como tal, aí tipificado, e que uma diferente interpretação implicaria uma clara



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

afronta às exigências da tipificação exigidas no artigo 29º da Constituição da República Portuguesa.

É manifesto que a Demandada carece de razão.

Vejamos:

O segmento da norma do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97 aqui relevante é o que se refere à violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

O bem jurídico-financeiro que o preceito pretende defender é a prossecução do interesse público no âmbito da realização das despesas públicas.

A incriminação reporta-se à violação de quaisquer normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, o que tem todo o apoio constitucional, designadamente quando no artigo 214º, n.º 1, da Constituição, se diz que **“O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas...”**, Tribunal a quem compete **“Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei”** (artigo 214º, n.º 1, alínea c) da Constituição).

Surgindo como princípios essenciais da contratação pública os da “transparência, da igualdade e da concorrência” (artigos 7º, 9º e 10º do Decreto-Lei n.º 197/99, vigentes à data dos factos).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A redacção do preceito (alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97) é de uma total clareza ao remeter para todas e quaisquer normas relacionadas com a realização da despesa não podendo o intérprete restringir o sentido da lei, mostrando-se, pois, bem determinados os pressupostos objectivos do facto ilícito.

Quanto ao agente da infracção, a tipicização realiza-se através das normas dos artigos 61º e 62º da Lei n.º 98/97, aplicáveis à responsabilidade sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67º da mesma Lei.

Resulta de tais normas que a responsabilidade pode ser directa ou subsidiária, recaindo a directa (e que está aqui em causa) sobre o agente ou agentes da acção (artigos 61º, n.º 1 e 62º, n.º 2), com a especificação de que **“recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas”** (n.º 3 do artigo 61º).

A norma legal abrange todos os membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira, independentemente da sua denominação como membros executivos ou não executivos, mas evidentemente no pressuposto de uma efectiva participação no facto ilícito.

E a verdade é que, no caso sub judice, a distinção que o artigo 5º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 188/2003 estabelece em termos de denominação entre o Presidente e os Vogais (como membros executivos) e o Director Clínico e o Enfermeiro-Director (como membros não executivos) não



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

traduz qualquer limitação dos poderes dos últimos, sendo comum a competência atribuída a todos eles neste preceito legal, integrando o CA com igual legitimidade, designadamente com direitos comuns a todos os membros, como, entre muitos outros, o de discussão, de requerer inclusão de assuntos na ordem do dia das reuniões e o de voto.

Assim sendo, inexistente qualquer fundamento para eximir de responsabilidade a Demandada Maria Helena Gomes, facilmente se concluindo que, ao contrário do que a mesma sugeriu, não foi feita qualquer interpretação (de normas da Lei n.º 98/97) violadora das exigências da tipificação a que alude o artigo 29º da Constituição.

Passemos, então, à análise da culpa.

Tendo ficado provado que os Demandados em todas as deliberações agiram na convicção da legalidade dos procedimentos e com base na confiança que depositavam nos Responsáveis pelo Serviço de Aprovisionamento que subscreveram as propostas e informações (**facto 78**) é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se os Demandados não agiram com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e eram capazes (artigo 15º do Código Penal).

Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a actividade da Administração Pública, dever esse que deve ser



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

exercido com respeito do princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).

Especificamente no que concerne aos hospitais do sector público administrativo, dispõe a alínea u) do n.º 1 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 188/2003, de 20 de Agosto, que compete ao conselho de administração **“fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis”**.

Competindo especialmente ao Presidente **“coordenar a actividade do conselho de administração e dirigir as respectivas reuniões”** (cfr. artigo 6º, n.º 5, alínea a), do Decreto-Lei n.º 188/2003).

A intervenção dos Demandados na deliberação, integrando o CA, resultou do facto de competir ao conselho de administração **“Assegurar a regularidade da cobrança das receitas e da realização e pagamento da despesa do hospital...”** (cfr. artigo 6º, n.º 1, alínea p), do Decreto-Lei n.º 188/2003) e **“Autorizar despesas com aquisição de bens e serviços até ao valor máximo legal permitido aos órgãos dirigentes de organismos com autonomia administrativa e financeira e que resultem da lei”** (cfr. alínea q) do n.º 1 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 188/2003).

Todo este regime jurídico acabado de referir exige conhecimentos substanciais dos membros dos conselhos de administração para o cabal exercício das suas funções e impõe-lhes especial cuidado nas suas decisões de modo a serem sempre cumpridos os preceitos legais e prosseguido o interesse público.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

No caso sub judice verificou-se a inobservância das normas dos artigos 80º, n.º 1, 81º, n.ºs 1 e 2, 86º, n.º 1, alínea c), 191º, n.º 1, alínea b) e 194º do Decreto-Lei n.º 197/99, relacionadas com “aquisição de bens e serviços” e a escolha do procedimento adequado em função do montante da despesa.

Trata-se de normas com muitos anos de vigência no nosso ordenamento jurídico e com aplicabilidade constante pelos hospitais.

Daí que aos membros dos conselhos de administração, com competências específicas nesta matéria, se exija os conhecimentos adequados para que nas suas votações possam cumprir os princípios (prosecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.

Quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respectivo conteúdo funcional, independentemente da sua formação académica, ou de exercer as funções de Presidente, Vogal ou Director.

Sobre a problemática de assunção de tarefas ou de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, diz Figueiredo Dias, em Direito Penal-Parte Geral-Tomo I-Questões Fundamentais-A Doutrina Geral do Crime-Coimbra Editora, pág. 445 “**nestes casos, se bem que uma negligência referida no momento da acção não possa ser comprovada por falta de culpa, todavia aquela deve ser definitivamente afirmada reportando-a ao momento anterior em que o agente assumiu ou aceitou o desempenho, sabendo todavia ou sendo-lhe pelo menos cognoscível, que para tanto lhe faltavam os pressupostos anímicos (espirituais) e/ou corporais**”



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**necessários” e acrescenta que “o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever objectivo de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido”.**

Os Demandados não assumem o desconhecimento da lei, mas sim que confiaram nas propostas e informações prestadas pelos Serviços.

É verdade que ficou provado que **“Os Demandados em todas as deliberações agiram na convicção da legalidade dos procedimentos e com base na confiança que depositavam nos Responsáveis pelo Serviço de Aprovisionamento que subscreveram as propostas e informações” (facto 78).**

É, porém, jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros actuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços.

Mostra-se de toda a pertinência referenciar a seguinte jurisprudência:

*“Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*com a experiência que detinham, tendo, além disso, descurado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.”*

(Acórdão n.º 02/07, de 16-05-2007, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48).

*“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.”*

(Acórdão n.º 03/07, de 27-06-2007, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

*“Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artº 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público. Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade.”*

(Acórdão n.º 02/08, de 13-03-2008, in Revista do Tribunal de Contas n.º 49).

*“Em síntese: a questão concreta da ilicitude do procedimento de adjudicação directa não se revelava discutível e controvertida e, por isso, merece censura a alegada convicção da legalidade.*

*O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres dos Serviços não releva.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções.”*

(Acórdão n.º 04/09, de 26-10-2009, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

Ora, os Demandados deliberaram adjudicar os trabalhos adicionais por ajuste directo sem que previamente se esforçassem minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, aderindo passiva e automaticamente ao que lhes foi proposto, demitindo-se de exercer a competência que lhes estava atribuída por lei, desleixando, assim, no dever que lhes incumbia de certificar se a decisão era conforme à lei, descurando a sua responsabilidade.

Repare-se que os serviços em causa eram imprescindíveis para o regular funcionamento do Hospital e, logo, nunca poderia a situação justificar-se com fundamento na sua imprevisibilidade, tendo assentado antes num deficiente acompanhamento por parte do CA e na ausência de medidas adequadas e atempadas para garantir o normal funcionamento dos serviços, portanto em circunstâncias imputáveis à entidade adjudicante, o que manifestamente excluía a possibilidade de subsunção pela alínea c) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Nestas circunstâncias, é manifesto que todos os Demandados actuaram de forma censurável, pois não agiram com o cuidado exigível a prudentes membros dos Conselhos de Administração dos Hospitais na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada a infracção que lhes foi imputada.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Nos termos do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98797, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as multas previstas no n.º 1 têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC.

No triénio 2007/2009 a UC cifrou-se em € 96,00 (artigos 5º e 6º do Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de Junho, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro e artigo 1º do Decreto-Lei n.º 238/2005, de 30 de Dezembro), pelo que, em função de tal valor, temos que os montantes de multa do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 se fixam em € 1.440,00 (limite mínimo) e € 14. 400,00 (limite máximo), valor máximo que é reduzido a metade (€ 7.200,00) quando a infracção é cometida por negligência (n.º 5 do artigo 65º).

O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (cfr. artigo 67º, n.º 2, da Lei n.º 98/97).

Nas contestações os Demandados aventam a hipótese de relevação da responsabilidade sancionatória financeira que lhes foi imputada.

Ora, a relevação da responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa compete exclusivamente à 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, conforme resulta do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, estando arredada tal possibilidade na fase jurisdicional que decorre pela 3.ª Secção, podendo esta, porém, caso estejam reunidos os



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

respectivos pressupostos, aplicar os institutos da atenuação especial da pena e da dispensa da pena.

A Demandada Ana Paula Gonçalves é Presidente do CA do HF desde 20/02/2006 (**facto 8**), portanto teve com bastante antecedência conhecimento da situação de todos os serviços inerentes ao funcionamento do Hospital; o facto de ser diplomada em administração hospitalar e possuir licenciatura em Direito e ter sido Administradora-Delegada do HF entre 1999 e 2002 e, anteriormente, entre 1991 e 1994, Administradora no mesmo Hospital na área de aprovisionamento (**facto 9**), conferiu-lhe condições excepcionais para o desempenho das suas funções, sendo-lhe exigível que facilmente se apercebesse das necessidades dos serviços e que tivesse tomado atempadamente as medidas adequadas para evitar situações integradoras de despesas ilegais e torna menos justificável o comportamento adoptado; como Presidente do CA competia-lhe especialmente “coordenar a actividade do conselho de administração e dirigir as respectivas reuniões” (cfr. artigo 6º, n.º 5, alínea a), do Decreto-Lei n.º 188/2003); integrou o Grupo de Trabalho referido no **facto 65**, o que implicou a participação em várias reuniões de trabalho, algumas delas em Lisboa e posteriormente o Grupo de Trabalho criado para a elaboração do Programa Funcional do Novo Hospital Central do Algarve (**facto 66**); em finais de 2007 deparou-se com 19 pedidos de demissão em bloco de profissionais da carreira médica das funções de chefia de equipa (**facto 64**) e não lhe são conhecidos antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 79**).

Perante estas circunstâncias, considera-se adequada a multa de € 1.728,00, correspondente a 18 UC a € 96,00.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Quanto ao Demandado António Miguel Pina, apenas iniciou funções de Vogal do Executivo em 16/08/2007 (**facto 8**), pelo que só a partir desta altura começou a tomar conhecimento da situação dos diversos serviços, sendo certo que algumas das despesas que autorizou respeitaram a serviços que foram prestados antes de iniciar funções (Julho de 2007, nos serviços de ortopedia, e Janeiro a Julho de 2007, nos serviços de limpeza); deparou-se com a situação dos 19 pedidos de demissão em bloco dos profissionais da carreira médica das funções de chefia de equipa (**facto 79**) e não lhe são conhecidos quaisquer antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 79**).

Por seu lado, a Demandada Maria Helena Gomes apenas iniciou as funções de Directora Clínica no CA do HF em 10/02/2007 (**facto 8**), funções que têm uma componente muito técnica, dirigida essencialmente à prestação de assistência aos doentes e com menores preocupações de natureza financeira; é médica (**facto 9**); entre Outubro e Dezembro de 2007 deparou-se com os vários problemas a que aludem os **factos 68 a 76** e não lhe são conhecidos quaisquer antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 79**).

Este circunstancialismo determinante da conduta destes dois últimos Demandados, num quadro que traduz uma ilicitude de facto e culpa diminutas, justifica que beneficiem do regime de dispensa da pena a que alude o artigo 74º do Código Penal e, em consequência, não se lhes aplica qualquer multa nos termos da alínea b) do n.º 1 e n.º 2 e 3 do artigo 65º da Lei n.º 98797, de 26 de Agosto.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Por último, há a referir que o saldo de encerramento constante do Relatório da conta de gerência de 2007 do HF será homologado ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 94º da Lei n.º 98/97.

## **IV-DECISÃO**

Pelo exposto, decide-se julgar a acção do Ministério Público parcialmente procedente e provada e, em conformidade:

1. Absolvo os Demandados do pedido relativo à preterição das regras legais sobre as fases da despesa pública.
2. Condeno a Demandada Ana Paula Pereira Gonçalves na multa de € 1.728,00 (mil setecentos e vinte e oito euros) pela prática da infracção prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, a título de negligência (preterição das regras legais do concurso público).
3. Dispensar de pena os Demandados António Miguel Ventura Pina e Maria Helena Marques Pereira Branco Gomes relativamente à infracção referida em 2.
4. Homologo o saldo de encerramento da conta de gerência de 2007 do Hospital de Faro constante do Relatório n.º 21/2009 - 2.ª Secção, deste Tribunal.
5. São devidos emolumentos pela Demandada Ana Paula Pereira Gonçalves (artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio)

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 15 de Junho de 2011.

O Juiz Conselheiro

Manuel Mota Botelho