



Processo nº 10/2020/JRF

Demandante: Ministério Público

Demandados:

1. D1
2. D2
3. D3

NÃO TRANSITADO

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira, contra os demandados, identificados nos autos, pedindo a condenação dos mesmos, pela prática de três infrações financeiras sancionatórias a título negligente (o 1.º demandado), cinco infrações da mesma natureza, três a título doloso e duas a título negligente (a 2.ª demandada), duas infrações financeiras, a título doloso (o 3.º demandado), infrações essas previstas e punidas (doravante pp. e pp.), no art.º 65º, nº 1, alíneas b), c), h) e l), da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas, doravante LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC por cada uma das infrações na forma negligente e 60 UC relativamente a cada uma das infrações na forma dolosa.

Alega, em resumo, que os demandados, nas funções de diretor do Hospital das Forças Armadas (doravante HFAR), os dois primeiros, e de diretor da Direção de Finanças do Estado Maior General das Forças Armadas (doravante DIRFIN), o terceiro, não cumpriram com o dever de cuidado, na realização da despesa pública, que as suas funções particularmente lhes impunham.

Tais situações reconduzem-se, no essencial, às seguintes:

a) No âmbito de aquisição de serviços médicos, para o serviço de urgência, Pólo de Lisboa e Pólo do Porto do HFAR, foram autorizados vários procedimentos, que são identificados, para aquisição de tais



serviços, por ajuste direto e posteriormente adjudicados tais serviços, pelo 1.º demandado no último trimestre do ano de 2017 e no primeiro semestre do ano de 2018, pela 2.ª demandada no segundo semestre de 2018 e até junho de 2019, na sequência do que vieram a ser celebrados os contratos de aquisição, sempre com a mesma empresa de serviços de fornecimento de pessoal médico, ao abrigo de sucessivos e simultâneos contratos além de que, entre julho outubro de 2019 a mesma empresa continuou a prestar o serviço médico, sem qualquer suporte contratual.

Acresce que na execução da prestação, para a aquisição de serviços no ano de 2019, não foi acautelado um procedimento regular, com informação prévia de cabimento, autorização da despesa e adjudicação por entidade competente, celebração do contrato e registo do compromisso por confronto com os fundos disponíveis, antes do início da execução da prestação.

b) No âmbito da aquisição da prestação de serviço de apoio nas áreas de controlo de gestão e tecnologias de informação foram autorizados vários procedimentos, que são identificados, para aquisição de tais serviços, por ajuste direto e posteriormente adjudicados tais serviços, pelo 1.º demandado em dezembro de 2017 e no primeiro semestre do ano de 2018, pela 2.ª demandada no segundo semestre de 2018 e até maio de 2019, na sequência do que vieram a ser celebrados os contratos de aquisição, não tendo sido cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

Nalguns desses procedimentos o 1.º demandado autorizou o pagamento integral do preço contratual antes da prestação integral dos serviços e, noutros procedimentos, a 2.ª demandada autorizou a realização de procedimentos de contratação, nos termos descritos, com o intuito de formalizar uma efetiva aquisição direta à entidade adjudicatária e com o propósito de adjudicar a prestação de serviços à sociedade que já desempenhava funções, através de funcionários determinados, no HFAR.

Mais alega que a 2.ª demandada não diligenciou pela realização de um procedimento regular da despesa, na aquisição de serviços médicos, entre janeiro e outubro de 2019, com o propósito de o subtrair à autorização da entidade competente e que o 3.º demandado, tendo conhecimento da manifestação de necessidades para o ano de 2019 do HFAR, não assegurou a autorização de despesa pela entidade competente para o efeito, o CEMGFA, em conjugação com o propósito da 2.ª demandada.



Finalmente alega que a 2.^a e o 3.^o demandados agiram livre e conscientemente, visando desrespeitar normas relativas à contratação e à despesa pública.

*

2. No decurso do prazo para contestar o 1.^o demandado procedeu ao pagamento voluntário das multas, tendo sido proferida decisão julgando extinto, quanto a ele, o procedimento pelas infrações financeiras sancionatórias que lhe vinham imputadas.

*

3. Contestou a 2.^a demandada pedindo a absolvição das infrações que lhe são imputadas ou, subsidiariamente, a aplicação de uma sanção única.

Estriba a sua defesa alegando, em resumo, que assumiu as funções de diretora do HFAR por ordem militar superior, não tendo recebido qualquer preparação para cargos de gestão hospitalar e/ou de contratação pública, execução e controlo orçamental, tendo-se limitado a assegurar uma gestão pautada por preocupações essencialmente de natureza médica e, no mais, seguindo e secundando sem alterações o “regime” que herdou, incluindo quanto ao recurso a terceiros, já anteriormente contratados, sem ter a menor consciência de não observar quaisquer outras regras.

Conclui, assim, que agiu sempre com o cuidado que nas circunstâncias e no seu ver, segundo a formação, preparação e informação que detinha, lhe era exigido.

À cautela alega que, no limite, sempre seria de lhe aplicar uma sanção única, pela prática de uma única infração.

*

4. Igualmente contestou o 3.^o demandado pedindo a improcedência da ação ou, se assim se não entender, a relevação da responsabilidade.

Impugna o tempo de exercício de funções que lhe é imputado e, ainda, que tenha havido intenção, da sua parte, em desrespeitar as normas relativas à contratação e à despesa pública.

Alega, em resumo, que exerceu apenas uma autoridade técnica, mediante a emissão de recomendações para o caso em concreto, e tal não lhe confere capacidade e autoridade para imiscuir-se ou interferir na esfera de competências de um órgão alheio, os ex-diretores do HFAR, além das diligências tomadas naquele momento, não recaindo sobre ele, dever jurídico distinto ou superior ao desempenhado.

Nessa medida considera que não se verifica um pressuposto da responsabilidade, nos termos do n.^o 2 do artigo 10.^o do Código Penal,



aplicável considerando o n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, não sendo passível de censura e culpa a sua atuação.

Conclui que lhe está a ser assacada uma responsabilidade de forma injusta e, à cautela, a equacionar-se essa responsabilidade, seria a título negligente, verificando-se os pressupostos para a sua relevação.

*

5. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades secundárias, exceções dilatórias ou outras exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.1. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

A.1.1. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

1. O HFAR é um estabelecimento hospitalar militar, constituído por dois polos: Lisboa e Porto, que se constitui como elemento de retaguarda do Sistema de Saúde Militar (SSM) em apoio da saúde operacional.

2. O HFAR não dispõe de autonomia administrativa, funcionando na direta dependência do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA).

3. O HFAR foi criado pelo DL n.º 84/2014, de 27.05, tendo sido o resultado de uma primeira fusão dos hospitais militares da região de Lisboa, operada pelo DL n.º 187 /2012, de 16.08, que criou o HFAR Polo de Lisboa sob a dependência direta do Ministério da Defesa Nacional, e de uma segunda fusão, realizada pelo DL n.º 84/2014, entre o HFAR Polo de Lisboa e o Hospital Militar Regional n.º 1, do Porto, que passou a ser o Polo do Porto do HFAR.

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² Para facilidade de confronto com o alegado no requerimento inicial (doravante também abreviadamente RI) manteve-se a cronologia, incluindo os itens terminológicos desta peça processual, embora sem referência aos atos imputados ao primeiro demandado porquanto, relativamente a ele, o procedimento foi declarado extinto, sem prejuízo do enquadramento dos atos provados, nomeadamente em face do alegado (v. g. n.º 98 do RI).



4. Para além de um Diretor, um Diretor-Clínico e um Enfermeiro Coordenador, cada um dos Polos do HFAR tem ainda um Subdiretor, um Diretor-Clínico Adjunto e um Enfermeiro Coordenador Adjunto, sendo que estes dois últimos exercem estas funções em acumulação com as funções de médico ou enfermeiro nos Polos.

5. Além da dependência direta do CEMGFA, o HFAR encontra-se, organicamente, sob a dependência funcional da Direção de Saúde Militar (DIRSAM) e sob a autoridade técnica e funcional da Direção Financeira (DIRFIN), ambas do EMGFA.

6. À DIRSAM compete o apoio à decisão do CEMGFA, no âmbito da saúde militar, e a direção e execução da assistência hospitalar prestada pelos órgãos de saúde militar.

7. À DIRFIN compete a administração dos recursos financeiros do EMGFA.

8. A 2.^a demandada exerceu as funções de Diretora do HFAR desde 23.07.2018 até 22.10.2019.

9. O 3.^o demandado exerce as funções de Diretor da DIRFIN desde 29.08.2018.

10. Nos anos de 2017 a 2019, a autorização de despesa com a locação e aquisição de bens e serviços, até ao limite de € 1.246.994,70, competia ao Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas.

11. Por sua vez, o CEMGFA foi, no mesmo período, procedendo a delegação de competências no Diretor do HFAR, para o mesmo efeito e com os seguintes limites de despesa: desde 24/10/2016, até € 74.000; - desde 01/03/2018, até € 149.500; desde 23/07/2018, até € 149.500 e desde 15/10/2018, até € 150.000.

*

A. Aquisição de serviços médicos

IX. Processo HFAR AD 2018011725

12. Em 06.04.2018, o Chefe de Recursos Humanos do HFAR dirigiu ao Diretor do Hospital informação em que representava a necessidade de um médico internista para integrar a escala do SU, no ano de 2018.

13. Nesta informação, o 1.^o demandado, então Diretor do HFAR, em data compreendida entre 12.04.2018 e 17.05.2018, deu despacho de autorização para o procedimento aquisitivo.

14. Na sequência da manifestação, expressa ainda em 2017, da necessidade de um gastroenterologista, o Chefe dos recursos Humanos propôs, em 24.05.2018, a contratação de um médico dessa especialidade.

15. A informação foi despachada favoravelmente, em 24.05.2018, pelo 1.^o demandado, então Diretor do HFAR.



16. A Chefe da DUCII, por e-mail de 01.10.2018, alertava para as dificuldades de cumprimento da *Sociedade A*, no(s) contrato(s) em vigor, dada a inexistência de médicos de reserva no quadro da sociedade.

17. Em 19.11.2018, a Secção de Aquisições propôs a abertura de procedimento para a aquisição de serviços médicos para o Polo de Lisboa, para os meses de outubro-dezembro de 2018, pelo valor de 90 762,00€, com convite à *Sociedade A* e através de ajuste direto.

18. A Diretora do HFAR, em 21.11.2018, autorizou o procedimento e a despesa, aquele ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP.

19. A decisão de adjudicação foi tomada pela Diretora do HFAR, em 23.11.2018.

20. O contrato, assinado em 05.12.2018, produziu efeitos entre 01.10.2018 e 31.12.2018.

21. A Diretora do HFAR autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental.

X. Processo HFAR AD 201801732

22. Em 19.09.2018, o Diretor do SU e Cuidados Intermédios e Unidade de angiologia e cirurgia vascular do Polo do Porto do HFAR, *Interveniente B*, expressou, ao serviço de aprovisionamento, através de e-mail, as necessidades de contratualização de serviços médicos.

23. Na sequência dessa informação, foi realizada pelo Serviço de Aprovisionamento da Secção de Aquisições uma estimativa das necessidades para o período de outubro/dezembro, para os Polos de Lisboa e do Porto.

24. Essa estimativa foi enviada, pelos mesmos serviços, à *Sociedade A* e solicitada a respetiva cabimentação, tudo por determinação do respetivo Chefe, *Testemunha C*, no dia 09.10.2018

25. Em 19.11.2018, o Serviço de Aquisições propôs a aquisição, por ajuste direto ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, de serviços médicos para o SU do Polo do Porto, no montante de 52 500,00€, com convite, apenas, à *Sociedade A*.

26. A autorização de despesa e de abertura do procedimento foi concedida por despacho da Diretora do HFAR, em 21.11.2018.

27. A Diretora do HFAR proferiu despacho de adjudicação à sociedade convidada, no dia 28.11.2018.

28. O contrato foi assinado em 06.12.2018, com início de vigência a 01.10.2018.

29. A Diretora do HFAR autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental.



XI. Processo HFAR AD 2019001181

30. Em 18.01.2019, o Diretor Clínico Adjunto do Polo de Lisboa, *Testemunha D*, expôs a necessidade, para o ano de 2019, no serviço de gastroenterologia, de 31 horas semanais.

31. O mesmo responsável, nos primeiros dias de janeiro de 2019, representou a necessidade de contratualização, para o ano de 2019, de cerca de 4 320 horas de prestação de serviços médicos para a UTI do SU do Polo de Lisboa.

32. E, ainda no princípio de janeiro de 2019, o referido Diretor Clínico Adjunto expôs a necessidade de contratação da prestação de 4 380 horas anuais de serviços médicos no SU do Polo de Lisboa.

33. Ainda em 2018, a 30.11.2018, o Subdiretor do HFAR representara as necessidades para 2019 de contratação de prestação de serviços médicos de medicina geral e familiar e medicina interna, no Polo de Lisboa.

34. No entanto, em 01.02.2019, a Secção de Aquisições propôs a aquisição de serviços médicos para os Polos de Lisboa e do Porto, para os meses de janeiro a março de 2019, no valor de 141 120,00€.

35. Mais propôs o procedimento de ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, com convite à *Sociedade A*.

36. A autorização de despesa e de abertura do procedimento, nos termos propostos, foi concedida, em 05.02.2019, pela Diretora do HFAR.

37. O despacho de adjudicação, à *Sociedade A*, foi exarado em 15.02.2019, pelo referida Diretora.

38. O contrato foi assinado a 22.02.2019, com início de vigência a 01.01.2019 (Cláusula 12.ª)

39. A Diretora do HFAR autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental.

XII. Processo HFAR AD 2019004128

40. Em 02.05.2019, o Serviço de Aquisições propôs a aquisição de serviços médicos para os Polos de Lisboa e do Porto, no valor de 149 485,00€, para os meses de abril a junho de 2019.

41. Mais propôs o procedimento de ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, com convite à *Sociedade A*.

42. A autorização de despesa e de abertura do procedimento, nos termos propostos, foi concedida, em 06.05.2019, pela Diretora do HFAR.

43. O despacho de adjudicação, à *Sociedade A*, foi exarado em 20.05.2019, pela referida Diretora.

44. O contrato foi assinado a 17.06.2019, com início de vigência a 01.04.2019 (Cláusula 12.ª).



45. A Diretora do HFAR autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental.

46. De julho a outubro de 2019, a *Sociedade A* continuou a prestar o serviço médico, apenas com base nas escalas de serviço comunicadas pelos Serviços de Urgência e Unidades de Cuidados Intensivos do HFAR, sem qualquer suporte contratual.

47. De outubro de 2017 a outubro de 2019, o HFAR recorreu, ininterruptamente, a uma empresa de serviços de fornecimento de pessoal médico, a *Sociedade A, SA*, num montante global de 1 065 381,88 €, para assegurar os serviços de urgência e de cuidados intensivos dos Polos de Lisboa e Porto.

48. A prestação de serviços foi feita, até junho de 2019, ao abrigo de simultâneos e sucessivos contratos celebrados entre o HFAR e a referida empresa, precedidos de procedimentos de ajuste direto.

49. Na execução da prestação, para a aquisição de serviços no ano de 2019, não foi acautelado um procedimento regular, com informação prévia de cabimento, autorização da despesa e adjudicação por entidade competente, celebração do contrato e registo do compromisso por confronto com os fundos disponíveis, antes do início da execução da prestação.

50. Daquele montante, o valor de € 236 950, relativo a prestação de serviços executada entre 01/07/2019 e 31/10/2019, não se mostrava, em outubro desse ano, contratualizada.

51. De julho a outubro de 2019, os serviços foram prestados sem que para o efeito o HFAR tenha iniciado e documentado o respetivo procedimento administrativo de aquisição.

52. Apenas em 03.10.2019 foi cabimentada uma parte da despesa que suportaria a autorização da despesa relativa à prestação já realizada entre julho e outubro.

53. A 2.^a demandada, entre janeiro e outubro de 2019, autorizou a despesa e os procedimentos utilizados nos NPDs 2019001181 e 2019004128.

54. Sabendo, igualmente, da execução material da prestação de serviços de julho a outubro de 2019 e não tendo diligenciado pela realização de um procedimento regular da despesa.

55. O 3.^o demandado, tendo conhecimento da manifestação de necessidades para o ano de 2019 do HFAR, não apresentou essa manifestação de necessidades a autorização de despesa ao CEMGFA.

56. Relativamente a esta manifestação de necessidades para o ano de 2019 nem o HFAR preparou as peças do procedimento nem a DIRFIN



assegurou a proposta e execução do procedimento necessário à satisfação das necessidades evidenciadas pelos serviços do HFAR.

57. Nos supra descritos procedimentos n.ºs 2019001181, 2018011732, 2018011725 e 2019004128, a 2.ª demandada autorizou a execução das prestações e efetivação do serviço, com a consequente assunção da correspondente obrigação de pagar, antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental, sem cuidar, como lhe competia, do cumprimento das normas relativas à despesa pública.

58. A 2.ª demandada agiu livre e voluntariamente, sem cuidar de cumprir e fazer cumprir naqueles procedimentos aquisitivos as normas relativas à contratação e à despesa pública, que sabia devia observar.

*

B. Aquisição de serviços no domínio das TIC entre os anos de 2017 e 2019
IV. HFAR CPG 2018009189

59. Em Informação subscrita pelo Serviço de Comunicações e Sistemas de Informações, de 01.09.2018, foi representada a necessidade de aquisição da prestação de serviço de apoio e manutenção nas áreas da infraestrutura tecnológica hospitalar, para o período de outubro a dezembro de 2018.

60. Em 07.09.2018, o Aprovisionamento propôs a abertura do procedimento e a autorização de despesa, pelo valor de 18 500,00 €, através do procedimento de consulta prévia e convite a: *Sociedade E*, *Sociedade F* e *Sociedade G*.

61. Na mesma data, a Diretora do HFAR emitiu despacho de concordância, determinando a abertura do procedimento e autorizando a despesa.

62. A *Sociedade G* apresentou proposta no valor de 18 460,00 €.

63. A *Sociedade F* apresentou o valor de 18 480,00€.

64. A *Sociedade E* apresentou proposta para o serviço em causa, no valor de 18 499,00€.

65. Em 24.09.2018, foi apresentada a proposta de adjudicação à *Sociedade G*, autorizada pela Diretora do HFAR.

66. O contrato foi assinado em 28.09.2018.

67. O pagamento foi efetuado em 13.11.2018.

68. Não foi cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

V. NPD 2018012903

69. Em Informação subscrita pelo Serviço de Sistemas e Tecnologia de Informação, de 22.11.2018, foi representada a necessidade de aquisição da prestação de serviço de consultoria à rede de comunicações do HFAR.

70. Em 11.12.2018, o Aprovisionamento propôs a abertura do procedimento e a autorização de despesa, pelo valor de 8 500,00€, através



do procedimento de consulta prévia e convite a: *Sociedade E, Sociedade F e Sociedade G.*

71. Na mesma data, a Diretora do HFAR emitiu despacho de concordância, determinando a abertura do procedimento e autorizando a despesa.

72. A *Sociedade F* apresentou o valor de 8 490,00€.

73. Em 12.12.2018, foi apresentada a proposta de adjudicação à *Sociedade F*, autorizada pela Diretora.

74. Não foi cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

VI. HFAR CPG 2019003198

75. Em Informação subscrita pelo Departamento de Administração e Finanças, de 09.11.2018, foi representada a necessidade de aquisição da prestação de serviço de apoio nas áreas de monitorização dos resultados operacionais dos polos do HFAR e desenvolvimento da atividade prospetiva das linhas de tendências de resultados, para o ano de 2019.

76. Em 23.04.2019, o Aprovisionamento propôs a abertura do procedimento e a autorização de despesa, pelo valor de 55 000,00€, para o ano de 2019, através do procedimento de consulta prévia e convite a: *Sociedade E, Sociedade H, Sociedade F, Sociedade I e Sociedade G.*

77. Na mesma data, a Diretora do HFAR emitiu despacho de concordância, determinando a abertura do procedimento e autorizando a despesa.

78. A *Sociedade G* apresentou proposta no valor mais baixo, de 55 000,00 €.

79. Em 27.05.2019, foi apresentada a proposta de adjudicação à *Sociedade G*, autorizada pela Diretora do HFAR, nessa data.

80. O contrato foi assinado em 28.05.2019.

81. O pagamento foi efetuado em julho de 2019.

82. A prestação de serviços correspondeu à colocação de um colaborador no HFAR.

83. Apesar de a adjudicatária ser diversa, manteve-se em funções o colaborador que havia sido colocado pela *Sociedade E*, no âmbito dum anterior procedimento.

84. Não foi cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

85. A 2.^a demandada autorizou a realização de procedimentos de contratação, nos termos descritos, sabendo da manutenção em funções sempre do mesmo colaborador.

VII. HFAR CPG 2019003198

86. Em Informação subscrita pelo Departamento de Administração e Finanças, de 09.11.2018, foi representada a necessidade de apoio nas



áreas de monitorização nas áreas operacionais dos polos do HFAR e desenvolvimento de atividade prospetiva das linhas de tendência dos resultados, para o ano de 2019 (01.01. a 31.12).

87. Em 23.04.2019, o Aprovisionamento propôs a abertura do procedimento e a autorização de despesa, pelo valor de 55 000,00 €, através do procedimento de consulta prévia e convite a: *Sociedade E*, *Sociedade F*, *Sociedade H*, *Sociedade I* e *Sociedade G*.

88. Na mesma data, a Diretora do HFAR emitiu despacho de concordância, determinando a abertura do procedimento e autorizando a despesa.

89. A *Sociedade G*, a *Sociedade F* e a *Sociedade E* apresentaram propostas para o serviço em causa, sendo as duas últimas por preço superior ao preço base.

90. Em 27.05.2019, foi apresentada a proposta de adjudicação à *Sociedade G*, autorizada pela Diretora.

91. O serviço foi prestado pela *Sociedade G* desde o início de 2019.

92. A prestação de serviços correspondeu à colocação de um colaborador no HFAR.

93. Apesar de a adjudicatária ser diversa, manteve-se em funções o colaborador que havia sido colocado pela *Sociedade E*, no âmbito do procedimento CPG 2018002365.

94. Não foi cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

95. A 2.^a demandada autorizou a realização de procedimentos de contratação, nos termos descritos, sabendo da manutenção em funções sempre do mesmo colaborador.

VIII. HFAR CPG 2019001285

96. Em Informação do Serviço de Comunicações e Sistemas de Informações, de janeiro de 2019, foi representada a necessidade de aquisição da prestação de serviço na área de controlo de gestão e tecnologias de informação, para o período de 01.01.2019 a 31.12.2019.

97. Em 18.03.2019, o Aprovisionamento propôs a abertura do procedimento e a autorização de despesa, pelo valor de 60 000,00 €, através do procedimento de consulta prévia e convite a: *Sociedade E*, *Sociedade H*, *Sociedade F*, *Sociedade I* e *Sociedade G*.

98. Na mesma data, a Diretora do HFAR emitiu despacho de concordância, determinando a abertura do procedimento e autorizando a despesa.

99. A *Sociedade G* apresentou proposta no valor de 59 420,00 €.

100. A *Sociedade F* e a *Sociedade E* foram excluídas, por apresentarem propostas de valor superior ao preço base.



101. Em 29.04.2019, foi apresentada a proposta de adjudicação à Sociedade G, autorizada pela Diretora do HFAR.

102. O serviço foi prestado durante todo o ano de 2019.

103. Não foi cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

104. A 2.^a demandada autorizou a realização de procedimentos de contratação, nos termos descritos, sabendo da manutenção em funções sempre do mesmo colaborador.

IX. HFAR CPG 2019001248

105. Em Informação do Serviço de Comunicações e Sistemas de Informações, de 01.01.2019, foi representada a necessidade de aquisição da prestação de serviço à infraestrutura tecnológica que suporta todo o ecossistema aplicacional.

106. Em 04.02.2019, o Aprovisionamento propôs a abertura do procedimento e a autorização de despesa, pelo valor de 42 500,00 €, para o período de janeiro a junho de 2019, através do procedimento de consulta prévia e convite a: *Sociedade E, Sociedade F e Sociedade G.*

107. Na mesma data, a Diretora do HFAR emitiu despacho de concordância, determinando a abertura do procedimento e autorizando a despesa.

108. A *Sociedade G* apresentou proposta no valor de 42 435,00 €.

109. A *Sociedade F* e a *Sociedade E* apresentaram propostas no valor, respetivamente, de 42 499,00 € e 42 500,00 €.

110. Em 19.02.2019, foi apresentada a proposta de adjudicação à Sociedade G, autorizada pela Diretora do HFAR.

111. O contrato foi assinado em 21.02.2019.

112. O pagamento foi efetuado em maio de 2019.

113. Não foi cumprido o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

114. A 2.^a demandada autorizou a realização de procedimentos de contratação, nos termos descritos, sabendo da manutenção em funções sempre do mesmo colaborador.

115. A 2.^a demandada autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental.

116. Nos NPD 2018009189, 2018012903, 2019001248, 2019001285 e 2019003198, a 2.^a demandada autorizou a realização dos procedimentos de contratação em TIC sem cuidar de cumprir ou fazer cumprir o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

117. A 2.^a demandada, por referência ao período em que exerceu funções como Diretora do HFAR e no que tange àqueles procedimentos de contratação em TIC, agiu livre e voluntariamente, sem cumprir com o



dever de cuidado no cumprimento das normas da contratação pública, que lhe era exigido.

*

A.1.2. Da contestação da demandada D2 e da discussão da causa:

118. A demandada foi nomeada para o exercício das funções de Diretora do HFAR por ordem militar superior, para suceder ao Brigadeiro-General Médico D1, que passou à reserva.

119. A demandada é médica e unicamente com formação militar.

120. Não recebeu para o efeito qualquer preparação para cargos de gestão, de gestão hospitalar e/ou de contratação pública, execução e controlo orçamental.

121. Assegurou uma gestão pautada por preocupações essencialmente de natureza médica e, no mais, seguindo e secundando, sem alterações, o modo de funcionamento das contratações que recebeu do pretérito, incluindo no recurso aos terceiros já anteriormente contratados.

122. Deu resposta à necessidade de contratação de médicos de urgência e de cuidados intensivos, indispensáveis e imprescindíveis, dada a falta de recursos humanos próprios, tendo em vista o cumprimento das obrigações e responsabilidades do hospital.

123. Assim como de técnico informático, sem o qual o hospital não tinha recursos humanos próprios para tais funções, necessárias a assegurar a realização de consultas e garantir o acompanhamento clínico.

*

A.1.3. Da contestação do demandado D3 e da discussão da causa:

124. O demandado assumiu o cargo de Diretor de Finanças em 29.08.2018, cargo que ocupa presentemente.

125. Desde que, a partir de outubro de 2018, o serviço de auditoria da DIRFIN, através da verificação periódica das faturas que acompanham os Pedidos de Autorização de Pagamento do HFAR, tomou conhecimento da existência de processos de ajuste direto sem o correto e adequado enquadramento legal, recomendou logo ao HFAR a retificação daqueles procedimentos.

126. Em janeiro de 2019, após ter sido recebida na DIRFIN uma manifestação de necessidades, sem especificações técnicas, foi recomendado pelo Diretor de Finanças à Diretora do HFAR, para que o HFAR no âmbito da sua autonomia de execução, procedesse à organização e tramitação do procedimento para verificação e obtenção dos correspondentes despachos de autorização da entidade competente, o CEMGFA.



127. Igualmente foi informada a Diretora do HFAR da necessidade do envio subsequente do processo à DIRFIN para encaminhamento do contrato a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

128. Para a preparação deste processo, o Diretor de Finanças manifestou disponibilidade dos seus serviços para prestarem assessoria técnica ao HFAR na elaboração das peças do procedimento, apoio que nunca foi requerido pelo HFAR.

129. Os processos nunca foram entregues na DIRFIN para análise, validação e encaminhamento subsequente, nos termos recomendados pelo Diretor de Finanças.

130. O demandado é oficial de Marinha, da classe de Administração Naval, desde 1990, e até à data, nos mais variados cargos que ocupou e exerceu nunca foi censurado Tribunal de Contas, nem por nenhum órgão de controlo interno, além de que nenhum serviço por si chefiado foi alvo de recomendação pelo Tribunal de Contas para correção de irregularidades de procedimentos adotados.

*

A.2. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta com os atrás considerados provados -, nomeadamente que:

A.2.1. Do requerimento inicial:

1. A 2.^a demandada não diligenciou pela realização de um procedimento regular da despesa, com o propósito de o subtrair à autorização da entidade competente.

2. O 3.^o demandado não assegurou a autorização de despesa pela entidade competente para o efeito, o CEMGFA, em conjugação com o propósito da 2.^a demandada de o subtrair à autorização da entidade competente.

3. A manutenção de procedimentos, para o ano de 2019, semelhantes aos realizados para os anos de 2017 e 2018, com fracionamento da despesa, visou a não submissão da autorização da despesa à entidade competente para o efeito (o CEMGFA) e a não sujeição dos contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

4. O 3.^o demandado agiu livre, voluntaria e conscientemente, sabendo que a sua conduta era contrária ao Direito e visando desrespeitar normas relativas à contratação e à despesa pública.

5. Nos NPD 2019001248, 2019001285 e 2019003198, a 2.^a demandada decidiu em conformidade com o propósito de adjudicar a prestação de serviços à sociedade que já desempenhava funções, através de funcionários determinados, no HFAR, com o intuito de formalizar uma efetiva aquisição direta à entidade adjudicatária.

*



A.2.2. Da contestação da 2.ª demandada:

6. A demandada ignorava, até à data do conhecimento do relatório de auditoria, que a Agência para a Modernização Administrativa existia e que deveria ser previamente informada.

7. Com exceção do seu chefe de gabinete que a acompanhou com vista às relações públicas e de protocolo, não teve oportunidade de poder escolher a sua equipa, sequer algum adjunto ou colaborador.

8. A demandada manteve o modo de funcionamento das contratações que recebeu do pretérito, sem ter a consciência de não observar quaisquer outras regras.

9. Não teve nem tinha qualquer outra informação ou algum assessor que a advertisse para algum procedimento adicional.

10. Estava convencida que a sua ação e gestão era essencialmente com preocupações de carácter médico, mostrando-se acuteladas todas as regras de natureza administrativa e/ou financeira, cujo conhecimento ignorava e que confiava como encontrando-se salvaguardadas.

11. Agiu sempre com o cuidado que nas circunstâncias e no seu ver, segundo a formação, preparação e informação que detinha, lhe era exigido.

*

A.2.3. Da contestação do 3.º demandado:

12. Os processos nunca foram entregues na DIRFIN para análise, validação e encaminhamento subsequente, conforme havia sido acordado entre a DIRFIN e o HFAR.

*

A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os factos descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos implicitamente admitidos por acordo, por não impugnados especificamente pelos demandados, respeitantes a factos materiais apurados no âmbito da auditoria, nomeadamente quanto aos procedimentos de contratação adotados, contratos celebrados, serviços prestados e aos valores e pagamentos realizados;

b) os documentos constantes do processo de auditoria, integrados nas diversas pastas apenas ao mesmo, bem como os documentos juntos pelo 3.º demandado com a contestação, uns e outros documentos que não foram impugnados;



c) o depoimento das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, que lhes advém do conhecimento direto dos factos, em virtude das funções descritas infra, com isenção, mesmo os que se consideraram amigos dos demandados, e de forma credível, na dimensão dos seus depoimentos infra considerados:

c. 1.) *Testemunha J* (auditor chefe do Tribunal de Contas, com formação académica em economia), o qual descreveu a sua participação no planeamento da auditoria, tendo aí tido em consideração as auditorias anteriores levadas a cabo pela Inspeção Geral de Defesa Nacional (doravante IGDN) e nas reuniões iniciais com a entidade auditada, com vista à realização da auditoria, bem como deu conta das situações apuradas nos trabalhos de auditoria, quer quanto à aquisição de serviços médicos, quer quanto à aquisição de serviços na área das tecnologias de informação, onde não foram cumpridos os procedimentos da contratação pública e da despesa pública;

c. 2) *Testemunha K* (técnica verificadora superior do Tribunal de Contas, à data da auditoria, com formação académica em direito), a qual deu conta dos trabalhos de recolha de elementos no âmbito da auditoria e dos factos apurados, quanto aos procedimentos aquisitivos em causa, tendo ficado com a perceção de que não terá havido uma assunção plena das responsabilidades que estavam definidas e, na medida em que a execução das prestações de serviços eram necessárias, elas iniciaram-se e, por falta de cuidado e planeamento, pese embora tivesse havido levantamento das necessidades em novembro de 2018, as prestações de 2019 acabaram por ser levadas a cabo sem o devido procedimento aquisitivo. Mais deu conta de haver uma grande rotatividade de pessoal, o que não era positivo para a implementação de adequados procedimentos;

c. 3.) *Testemunha L* (alferes, colocado no serviço de aprovisionamento-departamento de logística do HFAR de 07/2018 a 07/2020), o qual descreveu a forma como desenvolvia os procedimentos aquisitivos de prestação de serviços, por ajuste direto, com aquisições de serviços por três meses, em regra, com meras mudanças no tempo de horas a contratar, tendo continuado com essa forma de proceder, que era a que era desenvolvida anteriormente pela pessoa que o antecedeu naquelas funções. Não soube explicar a razão desta periodicidade da aquisição dos serviços e informou que, no final de 2019, foi desenvolvido um concurso público para aquisição de serviços médicos, que se veio a concretizar em 2020;

c. 4.) *Testemunha M* (médica e coronel, chefe do Departamento da Urgência e Cuidados Intensivos do HFAR), a qual confirmou o e-mail de fls. 245. v.º da Pasta II do Vol. I do processo de auditoria e deu conta das



razões subjacentes ao problema que aí expôs, não sabendo se, em consequência disso, houve alguma alteração às cláusulas dos contratos posteriores. Afirmou ter a ideia de haver um pedido de levantamento de necessidades anual. Apesar de colocada naquele Hospital desde dezembro de 2011 não tem formação em gestão hospitalar, dado que a mesma não tem sido ministrada aos militares. Considera a 2.^a demandada uma boa profissional.

c. 5.) *Testemunha D* (militar, diretor clínico adjunto, em 2018 e depois diretor clínico, em 2019, no HFAR, embora colocado neste Hospital desde 2014), o qual deu conta de que o HFAR, por falta de recursos humanos aí colocados pelos diversos ramos das forças armadas, tinha um problema estrutural de depender da prestação de serviços, em termos de médicos. Sentiu défice de competências para as funções de diretor clínico e veio a frequentar, por indicação da 2.^a demandada, um curso de “alta direção em instituições de saúde”. Considera a 2.^a demandada uma “excelente profissional e que tentou fazer o melhor”.

c. 6.) *D1* (militar, médico, diretor do HFAR entre 21.09.2016 e julho de 2018), o qual considerou que o número de médicos militares, no HFAR, era já insuficiente, quando iniciou aí funções, por ser irregular a sua colocação aí pelos ramos das forças armadas, o que se foi acentuando durante a sua permanência como diretor. Referiu que teve conhecimento de auditorias da IGDN, que apontavam, sempre, irregularidades e que “nós tentávamos ultrapassar”.

c. 7.) *Testemunha N* (militar, diretor do departamento de logística, entre 2014 e 2017, do HFAR, do qual saiu no início de 2019), o qual informou que “nunca tivemos” (ele ou as pessoas no HFAR) formação na área da contratação pública e que “fomos aprendendo ao longo do tempo com os relatórios de auditoria”. Deu conta de que em 2018 esteve numa reunião com o 3.^o demandado, em que foi transmitido que o HFAR trataria dos processos do seu “core business”. Considera que a 2.^a demandada “foi a que mais se preocupou com os processos e as limitações nessa área”.

c. 8.) *Testemunha O* (militar, chefe do departamento de recursos humanos de 02/2018 a 04/2019, no HFAR, onde veio a acumular com as funções de assessor jurídico e chefe do gabinete jurídico do HFAR, licenciado em direito desde 1992), que deu conta de haver falta de pessoal em várias áreas e, especialmente, de pessoal qualificado, referindo que nem ele nem qualquer outra pessoa tinha formação na área da contratação pública. Considera a 2.^a demandada como “uma referência”, em termos de frontalidade e honestidade. A instâncias confirmou o seu conhecimento de, à data, estar em vigor a Diretiva 44/2015 e também



confirmou ter tido conhecimento dos relatórios das auditorias levadas a cabo pela IGDN.

c. 9.) *Testemunha P* (militar, chefe do departamento de administração e finanças do HFAR, entre 01/2018 e 12/2020) que caracterizou o HFAR como uma estrutura pesada e com falta de pessoal. Teve o cuidado de saber, quando chegou, o que estava diagnosticado em auditorias anteriores e, na sequência disso, já em 2019, fez uma proposta para a implementação de uma norma de controlo interno e também passaram, mais tarde, a ser emitidas declarações de cabimento, por si assinadas. Não se recordava, em concreto, de ter participado numa reunião em outubro de 2018, com a Dirfin, mas do que se recorda é de ter havido indicações, desta entidade, no sentido de uma melhoria dos processos de contratação pública levadas a cabo pelo HFAR, o que procuraram fazer. Considera que a 2.^a demandada se dedicou “a 100%” a melhorar os processos no HFAR.

c. 10.) *Testemunha C* (militar, chefe do serviço de aprovisionamento, desde 14.03.2017, do HFAR, licenciado em farmácia), que deu conta de não ter qualquer formação na área da contratação pública e considerou que no HFAR faltava estrutura e cultura para desenvolverem “processos desta envergadura”, referindo-se a concursos públicos, para contratação de serviços médicos. Explicou que o concurso público, dessa natureza, que foi desenvolvido em 2020, resultou de ter recebido orientações do diretor do HFAR, à altura, para “resolver a questão e, se não tivesse capacidade” para pedir a ajuda da Dirfin, o que acabou por fazer, tendo tido aí reuniões com uma tenente coronel, que a ajudou a preparar as peças do procedimento para o lançamento desse concurso. Igualmente explicou que em 2019 houve uma manifestação de necessidades de contratar serviços médicos para esse ano e também houve uma indicação de que seria o HFAR a desenvolver esse procedimento. Porém, perante o entendimento, por parte do gabinete jurídico do HFAR, de que deveria ser a Dirfin a tratar disso, colocou a questão junto da Dirfin, com o argumento de que o HFAR não tinha capacidade instalada para o efeito. Recebeu como resposta, da Dirfin, que deveria ser o HFAR a elaborar a tratar do procedimento e que, quando o tivessem pronto, o mandassem para a Dirfin, que eles depois logo aferiam da sua conformidade. Nestas circunstâncias o concurso para a aquisição de serviços médicos, em 2019, acabou por não ser lançado.

c. 11.) *Testemunha Q* (militar, chefe do serviço de comunicações e sistemas de comunicações no HFAR, onde foi colocada em 12/2018), a qual informou que em 2019 o quadro de pessoal do HFAR, na área das suas funções, estava a cerca de 50% e daí a necessidade de recorrer a contratação externa. Quando chegou a pessoa que exercia funções, no



HFAR, na sequência da contratação de serviços, era o *Testemunha R*, que continuou a exercê-las.

c. 12.) *Testemunha R* (consultor na área das tecnologias para a saúde), o qual informou que já trabalha no HFAR há três anos, tendo sido abordado por conhecerem o seu trabalho e, na altura, no HFAR não estarem satisfeitos com quem lá estava. Esclareceu que o seu contrato de trabalho é com a *Sociedade E* e é por indicação desta empresa que tem vindo a exercer funções no HFAR, não tendo quaisquer relações, nomeadamente de natureza laboral, com as empresas que lhe foram referidas pelo Tribunal como tendo sido convidadas a concorrer à prestação de serviços no HFAR, na área das tecnologias de informação e comunicação.

c. 13.) *Testemunha S* (militar, chefe de gabinete da 2.^a demandada, de 09/2018 a 10/2019), que considera a 2.^a demandada como uma das pessoas mais retas que conhece. Informou ter presenciado um telefonema da 2.^a Demandada, a propósito de uma auditoria que estaria a ser levada a cabo pela IGDN, ainda antes da auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas, em que a 2.^a demandada manifestava a disponibilidade para desenvolver diligências de apuramento de responsabilidades se fossem apuradas ilegalidades.

c. 14.) *Testemunha T* (militar, chefe do serviço de administração financeira e patrimonial da Dirfin, desde 10/2018), o qual deu conta de ter estado em várias reuniões com o HFAR e recordar-se de, numa delas, ter sido dada indicação ao HFAR para colmatarem deficiências de enquadramento jurídico em dois procedimentos. Considerou que os elementos transmitidos pelo HFAR em 2019, sobre o levantamento de necessidades, eram insuficientes para promover a autorização da despesa por parte do CEMFA.

c. 15.) *Testemunha U* (militar e chefe da seção de contratos de 01/2019 a 02/2021, na Dirfin), o qual explicou que na Dirfin consideravam que o HFAR tinha capacidade instalada e dentro das suas competências deveriam enviar à Dirfin o procedimento. Considera que aquilo que o HFAR enviou à Dirfin, em 2019, foi apenas uma manifestação de necessidades (embora considere que mesmo assim sem ser no formulário interno do sistema), sem indicação de cabimento e sem caderno de encargos. Isso foi devolvido ao HFAR, para preparem o procedimento e depois o remeterem, o que não veio a ser feito.

c. 16.) *Testemunha V* (militar), o qual tem acompanhado a carreira militar do 3.^o demandado, até por seu amigo, considerando-o um oficial “dos mais competentes que conhece” e uma “referência”.

*



d) as declarações dos demandados, na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental, no que tange aos seguintes aspetos:

d.1.) 2.ª demandada: o facto de ser médica, não ter formação, nem lhe ter sido ministrada formação com vista à assunção das funções de diretora do HFAR, tendo sido destacada para este lugar com vista a completar o período de três anos que incumbia à Força Aérea, no cargo de diretor do HFA, o qual é rotativo entre os três ramos das forças armadas; ainda a circunstância de o quadro de pessoal do HFA ser deficitário, quantitativa e qualitativamente, inclusive na equipa de apoio à direção e na equipa de médicos; enquanto militar, com uma carreira de 42 anos, procurou sempre exercer as suas funções de forma correta e considera que, se adotou alguns procedimentos irregulares, no âmbito das funções de diretora do HFA, foi por desconhecimento;

d.2.) 3.º demandado: o facto de ter reunido com a direção do HFAR e, na sequência disso, ter havido indicações para procederem a algumas correções em procedimentos aquisitivos futuros; ainda o facto de ter considerado que a manifestação de necessidades de aquisição de serviços médicos, para o ano de 2019, transmitida pelo HFAR, seria apenas uma “declaração de intenções” e transmitiu e recomendou que fossem elaboradas as peças do procedimento e que as mesmas lhe fossem enviadas, tendo em vista, posteriormente, obter a decisão formal de autorização da despesa por parte do CEMFA.

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental e testemunhal, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente na seguinte dimensão: que a 3.ª demandada não agiu com a atenção e cuidados que lhes eram exigíveis, enquanto responsável pelo HFAR, em função das suas atribuições e da delegação de competências do CEMGFA, no controle dos procedimentos da contratação e da despesa pública.

*

2. Igualmente, quanto aos factos julgados não provados, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

b) os depoimentos das testemunhas e as declarações dos demandados, aquelas e estes acima indicados, não permitem formar a



convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados.

c) as regras de experiência comum não permitem concluir, por si só ou conjugadas com a restante prova, nomeadamente pessoal, que os demandados, individualmente ou em conjugação de propósitos não diligenciaram pela realização de um procedimento regular da despesa, para o ano de 2019, com o propósito de o subtraírem, à autorização da entidade competente, o CEMGFA e que o 3.º demandado agiu visando desrespeitar normas relativas à contratação e à despesa pública e sabendo que a sua conduta era contrária ao Direito.

*

B – De direito

1. As questões decidendas

Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e o seu fundamento, bem como as defesas apresentadas nas contestações, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1ª – A 2.ª demandada, nos procedimentos em causa, relativos à aquisição de serviços médicos e prestação de serviços de apoio nas áreas de controlo de gestão e tecnologias de informação, não cumpriu com o dever de cuidado que as suas funções particularmente lhes impunham, nomeadamente não acautelou um procedimento aquisitivo de acordo com as regras da contratação pública e não observou as normas sobre a realização da despesa pública, tendo agido com culpa, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

2ª – A 2.ª e o 3.º demandados não diligenciaram pela realização de um procedimento regular da despesa, na aquisição de serviços médicos, entre janeiro e outubro de 2019, com o propósito de o subtrair à autorização da entidade competente e não sujeitar os contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas., visando desrespeitar normas relativas à contratação e à despesa pública, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

3ª- Em caso de resposta afirmativa às questões antecedentes, devem os 2.ª e 3.º demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou deve ser relevada a responsabilidade, como requerido pelo 3.º demandado?

Vejamos.

*

2. Enquadramento

O Ministério Público imputa aos demandados diversas infrações de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, nº 1, alíneas b), c)³, h) e l)

³ O enquadramento ou qualificação pela alínea c), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (cf. n.º 119 do RI), dever-se-á certamente a mero lapso porquanto a previsão dessa norma – “falta de



da LOPTC (cf. n.ºs 114, 115, 119, 207, 211 e 219 do RI), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se, no n.º 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – al. b);

- “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º” – al. h)

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal” – al. l).

Por outro lado, no n.º 2 do citado preceito, são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.º 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.º 5 do mesmo preceito).

Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder às duas primeiras questões equacionadas supra, que aliás se dividem em várias sub questões, como vimos, se a 2.ª e o 3.º demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações sancionatórias.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a uma ou ambas destas duas questões, se analisará a terceira e última, ou seja, saber em que termos se deve proceder à graduação das multas ou se deve ser relevada a responsabilidade.

*

3. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos das infrações financeiras sancionatórias

3.1. Pressupostos objetivos e subjetivos gerais

Temos como certo, o que aliás nem sequer vem questionado pelos demandados, que, tendo em vista as aquisições de prestação de serviços em causa nos autos, deveria ter sido observado o regime da contratação pública, estabelecido no Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, na redação então vigente, porquanto não sofre dúvidas a aplicabilidade do regime da contratação pública, na sua plenitude, incluindo a parte II do CCP, à entidade

efetivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efetuar ao pessoal” – não tem qualquer aderência à factualidade em causa nos autos.



adjudicante, o EMGFA, assumindo essa qualidade na sequência de competência própria ou competência subdelegada no diretor do HFAR.

Acresce que o EMGFA – abrangendo os serviços aí integrados, como o HFAR - é uma entidade abrangida pelas regras aplicáveis à assunção de compromissos, previstas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (doravante LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, atento o âmbito deste diploma, previsto no seu artigo 2.º e, ainda, pelas regras constantes do DL 127/2012 de 21.06, que regulamentou esta lei.

Aliás já por força de legislação antecedente, tal entidade estava sujeita aos princípios da Lei de Enquadramento Orçamental (doravante LEO) então em vigor – Lei n.º 91/2001 de 20.08, com sucessivas alterações – nomeadamente o de que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que “o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis” – cf. artigo 42.º, n.º 6, alínea b), da LEO, na redação e numeração dada a este preceito pela Lei n.º 48/2004 de 24.08.

Assim como estava subordinado à regra de que a autorização de despesas estava sujeita à verificação dos requisitos da “conformidade legal” e “regularidade financeira”, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1, do artigo 22.º, do DL 155/92 de 28.07 (Regime de Administração Financeira do Estado), requisitos estes densificados no n.º 2 do mesmo preceito, nomeadamente considerando o que aí se dispõe quanto à regularidade financeira, ou seja, que esta depende “da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa”.

Importa ainda tomar em consideração que, na realização das despesas, deve ser observado o princípio da unidade da despesa, de modo que a aquisição de bens e serviços se faça pelo seu “custo total”, sendo “proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma” – cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do DL 197/99 de 08.06.

Consequentemente, os demandados, enquanto gestores de dinheiro público, não podiam violar aquelas normas sobre a autorização e a realização de despesas públicas, assim como não podiam assumir compromissos sem observância do quadro legal, considerando o que no citado diploma é definido por “compromissos”, sob pena de, assumindo-os em violação desse quadro legal, poderem incorrer, além de outro tipo de responsabilidades, em responsabilidade financeira – cf. artigos 5.º, n.º 1, 3.º, alíneas a) e f) e 11., n.º 1, todos da LCPA e artigo 5.º do DL 127/2012.

Aliás, importa fazer notar que todo este enquadramento legal, acrescido de referência à LOPTC e ainda a regulamentação e circulares internas, constam da Diretiva n.º 044/CEMGFA/15 de 15.12.2015, sobre



“Procedimentos a adotar no âmbito do processo aquisitivo”, junta a fls. 74 a 99, da pasta II do Vol. I do processo de auditoria, que os demandados não podiam ignorar, enquanto responsáveis máximos do HFAR, a 2.^a demandada e da DIRFIN, o 3.^o demandado. Sendo certo, aliás, que vários dos seus subordinados - ouvidos nestes autos como testemunhas - tinham conhecimento dessa Diretiva.

Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.^o 61.^o, n.^o 1, aplicável *ex vi* art.^o 67.^o, n.^o 3, ambos da LOPTC.

Acresce dever ter-se ainda em consideração o estatuído nos n.^{os} 3 e 4 do mesmo artigo 61.^o, igualmente aplicáveis às infrações sancionatórias, *ex vi* artigo 67.^o, n.^o 3, citado, nos termos dos quais a responsabilidade recai sobre os membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e, ainda, sobre os funcionários que, nas suas informações para aqueles, “não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.

Ou seja, será de se considerar como responsável pelas infrações financeiras sancionatórias quem desenvolveu determinada ação ou quem omitiu certa conduta, que era devida em função dos seus deveres funcionais e, por essa via, incorreu na previsão objetiva da infração em causa.

Mas não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.^o, n.^o 5, 65.^o, n.^o 5 e 67.^o, n.^o 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública e tinha o dever de observar o regime financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na verificação da legalidade do procedimento aquisitivo em causa e da legalidade da autorização de despesas e assunção de compromissos e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

No sentido de que “age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa



realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)” se decidiu no Acórdão do STJ, de 05-07-1989 (Relator: Manso Preto)⁴.

Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, se decidiu no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)⁵.

A esta luz, facilmente se conclui que não tem fundamento legal, para excluir a culpa, a circunstância alegada pela 3.^a demandada de ter assumido as funções de diretora do HFAR por ordem militar superior e não por candidatura ou concurso. Com efeito, independentemente da forma como foi investida naquelas funções, é um pressuposto certo e seguro que o exercício das mesmas deve ser conformado pelo cumprimento dos normativos legais enquadradores, nomeadamente os atinentes às normas sobre a contratação pública e à observância das regras atinentes à realização da despesa pública.

Claro que tal circunstância, assim como outras relativas ao contexto de exercício das funções, alegadas pela 3.^a demandada, podem ser relevantes para aferir do grau da culpa. Mas isso se verá, a seu tempo, se for o caso.

Importa ainda tomar em consideração o instituto da continuação delituosa, na medida em que, caso se verifiquem em relação a alguns dos procedimentos contratuais aqui em causa os pressupostos previstos no n.º 2 do art.º 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, será de aplicar tal instituto às condutas que vierem a ser apuradas terem sido levadas a cabo pelos demandados.

Para aferir desses pressupostos importa tomar em consideração a globalidade da factualidade apurada, nomeadamente apurar em que termos se desenvolveram os procedimentos, ou seja, se tinham subjacente a mesma ação ou omissão, o mesmo objeto, eventualmente o mesmo contratante, a mesma ou similar violação das regras da

⁴ Acessível em www.dgsi.pt, Supremo Tribunal de Justiça, sob o n.º de processo 040148.

⁵ Acessível em www.dgsi.pt, Tribunal da Relação de Coimbra, sob o n.º de processo 150/12.oEACBR.C1



contratação pública e/ou violação do regime financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos, para se poder concluir se estamos, ou não, no quadro da mesma situação exterior em que a culpa do agente pode considerar-se diminuída, na medida em que tendo anteriormente ocorrido uma contratação similar, é mais compreensível a repetição da mesma conduta (ação/omissão), pelo mesmo órgão.

*

3.2. Aquisições de prestações de serviços médicos

A este título, dos procedimentos levados a cabo pelo HFAR, tendo em vista a aquisição de prestação de serviços médicos, são imputadas a cada um dos 2.^a e 3.^o demandados, duas infrações financeiras sancionatórias, dolosas, uma enquadrada na al. b) e outra na al. h), ambas do n.^o 1 do art.^o 65.^o da LOPTC.

Estas infrações têm subjacente, na perspetiva do requerimento inicial, no que tange ao ano de 2019, a manutenção de procedimentos semelhantes aos realizados para os anos de 2017 e 2018, numa atuação dolosa de desrespeitar normas relativas à contratação e à despesa pública e, com fracionamento da despesa, visando a não submissão da autorização da despesa à entidade competente para o efeito (o CEMGFA) e a não sujeição do contrato à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (cf. n.ºs 111 a 113 do RI).

Vem ainda imputada à 2.^a demandada, quanto a alguns daqueles procedimentos levados a cabo, uma infração da mesma natureza, a título de negligência, prevista nas alíneas b) e c)⁶ do mesmo preceito, considerando a autorização para a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental (Cf. n.ºs 116 e 119 do RI).

Vejamos.

*

3.2.1. Começamos por esta última infração, temporalmente a primeira por respeitar a procedimentos aquisitivos do final do ano de 2018 e primeiro semestre de 2019.

Considerando que vem dado como provado que, nos procedimentos aquisitivos n.ºs 2019001181, 2018011732, 2018011725 e 2019004128, a 2.^a demandada autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental e sem cuidar, como lhe competia,

⁶ Como já anteriormente se deixou nota, a referência à alínea c), do n.^o 1 do artigo 65.^o da LOPTC, só pode dever-se a lapso, nada obstando à qualificação dos factos alegados e apurados de forma diversa porquanto, na indagação, interpretação e aplicação das regras do direito, o tribunal não está sujeito à alegação das partes – cf. artigo 5.^o, n.^o 3, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.^o da LOPTC.



de cumprir e fazer cumprir naqueles procedimentos aquisitivos as normas relativas à contratação e à despesa pública – cf. n.ºs 21, 29, 39, 45, 57 e 58 dos f. p. – temos, como certa, a verificação dos pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória, prevista na al. b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Estamos, com efeito, perante uma violação das normas relativas à assunção de despesas públicas e compromissos, em violação das citadas normas da LEO, da LCPA e dos DL n.ºs 127/2012 e 155/92 e, assim, preenchendo a previsão objetiva da segunda parte da al. b), do n.º 1 do artigo 65.º citado.

Acresce que, na medida em que os procedimentos de aquisição das prestações de serviços médicos em causa vieram apenas procurar formalizar uma realidade fáctica, ou seja, pretender formalizar à posteriori a prestação de serviços que já vinham sendo prestados, antes do início do procedimento de aquisição, torna-se evidente a violação das normas legais relativas à contratação pública – cf. al. l), do n.º 1 do artigo 65.º citado.

Com efeito, nestas circunstâncias, a invocação de fundamento para o recurso ao ajuste direto não tem qualquer fundamento, sendo apenas uma maneira de, formalmente, dar uma aparência de legalidade ao procedimento de contratação pública, mas em que os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, consagrados no art.º 1º-A do CCP, foram necessariamente postergados.

Por outro lado, vindo provado que a 2.ª demandada não cuidou, naqueles procedimentos, de cumprir e fazer cumprir as normas relativas à contratação e à despesa pública, como lhe competia e de que era capaz, conclui-se, em face dos preceitos legais atrás citados, que agiu com culpa, na modalidade de negligência.

Considerando o que atrás se expôs, sobre o instituto da continuação delituosa é de concluir que, em relação a todos estes procedimentos, se verificam os pressupostos previstos no n.º 2 do art.º 30º do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 4, da LOPTC, nomeadamente considerando que têm subjacente o mesmo objeto, a mesma violação das regras da contratação pública e/ou violação do regime financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos e até o mesmo contratante e a mesma omissão por parte da 2.ª demandada, podendo assim concluir-se que estamos no quadro da mesma situação exterior em que a culpa do agente pode considerar-se diminuída, na medida em que tendo anteriormente ocorrido uma contratação similar, é mais compreensível a repetição da mesma conduta omissiva.

*



3..2.2. Analisemos agora as infrações financeiras sancionatórias imputadas, a título doloso, à 2.^a e 3.^a demandados.

Começa por salientar-se que não se provou ter ocorrido uma manutenção de procedimentos, no ano de 2019, em termos semelhantes aos anos de 2017 e 2018, ou seja, com fracionamento da despesa, visando a 2.^a demandada - e em conjugação com esse propósito uma atuação do 3.^o demandado - a não submissão da autorização da despesa à entidade competente para o efeito (o CEMGFA) e a não sujeição dos contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas – cf. n.ºs 1 a 3 dos f. n. p.

Nesta medida não é possível concluir que houve um propósito deliberado, dos demandados, de violarem o princípio da unidade da despesa, “com a intenção de a subtrair ao regime previsto” no DL 197/99, como se exige no n.º 2 do artigo 16.º deste diploma legal, em conjugação com o artigo 17.º do mesmo diploma e o artigo 23.º do DL 155/92. Ou seja, não se provou ter havido um propósito de serem realizados procedimentos aquisitivos de valor não superior ao montante para o qual era competente a Diretora do HFAR, na sequência da subdelegação de competências, por forma a evitarem a apresentação do devido procedimento ao CEMGFA.

Por outro lado, também não estamos perante um contrato que, tendo sido celebrado, devesse ser submetido a fiscalização prévia, nomeadamente por força do seu valor e tivesse sido executado, não tendo sido presente a esse controlo de legalidade. É essa cremos, a previsão da primeira parte da al. h), do n.º 1 do artigo 65.º que, assim, não se mostra preenchida objetivamente.

Não cabe, a nosso ver, na previsão da norma, uma outra realidade fáctica, ou seja, não ter sido celebrado o contrato eventualmente devido, na perspetiva dum exigível concurso público, de determinando valor e terem, antes, sido celebrados e executados vários contratos de valor inferior, cada um deles, de per si, inferior ao limiar de sujeição a visto prévio, em função do estatuído no n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC.

O que é perceptível, da factualidade provada, é que pese embora tenha havido um propósito inicial de lançamento de um concurso público para satisfazer as necessidades de prestação de serviços médicos ao HFAR, para o ano de 2019, necessidades que aliás foram identificadas, tal concurso público não foi preparado nem realizado.

Mas não se provou, como acima já se deixou nota, que tal omissão se tenha devido a um propósito deliberado. Antes parece resultar, inicialmente, de uma desarticulação entre o HFAR e a DIRFIN, fruto de interpretações diferentes sobre quem devia fazer o quê em termos desse procedimento e, depois, de falta de iniciativa do HFAR, que era a entidade que tinha o dever de preparar esse procedimento, para ser presente a



quem tinha competência para autorizar a despesa, como adiante melhor se justificará.

Não se mostrando provado esse propósito deliberado, o que a realidade fatural evidencia é que entre 01.01 e 30.06 de 2019 houve, por parte do HFAR, uma continuação do mesmo tipo de contratação, de três em três meses e, a partir de 01.07.2019 e até 31.10.2019, até veio a ocorrer a prestação de serviços sem sequer esta estar contratualizada – cf. n.ºs 34, 40, 46 e 51 dos f. p.

Estamos, assim, perante o mesmo tipo de infração já atrás identificada, relativamente aos procedimentos do ano de 2018, por violação das normas legais relativas à contratação pública e das normas sobre a assunção de despesas públicas e compromissos, enquadrável na previsão objetiva das alíneas l) e b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

A quem pode ser imputada, subjetivamente, esta infração?

Afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião, naturalmente, que apenas à 2.ª demandada, porquanto só a mesma pode ser considerada “agente da ação”, nos termos exigidos pelo n.º 1 do artigo 61.º, *ex vi* n.º 3 do artigo 67º, ambos da LOPTC, como a seguir se procurará evidenciar.

Afigura-se-nos, com efeito, que não é possível estribar, na legislação específica reguladora do EMGFA e dos seus órgãos ou serviços, nomeadamente no artigo 40º do DL 184/2014 de 29.12. (diploma este que aprova a Lei Orgânica do Estado Maior Geral das Forças Armadas), conjugado com o artigo 67.º do Decreto Regulamentar n.º 13/2015 de 31.07 (o qual estabelece a estrutura interna do EMGFA), uma atribuição de competências à DIRFIN para preparar e propor os procedimentos para a aquisição de bens e serviços de todos os órgãos do EMGFA, mesmo que restrita aos procedimentos aquisitivos de valor superior ao montante de delegação de competências por parte do CEMGFA.

Na verdade, importa considerar que, tendo precisamente em conta essa legislação, foi emitida pelo CEMFA a diretiva n.º 44/CEMGFA/15 (cf. separador 3 da Pasta II do Vol. I do processo de auditoria), a qual se encontrava em vigor à data dos factos em causa nos autos, visando “estabelecer os procedimentos a adotar nos processos de aquisição de bens e serviços” e apresentando “as principais atividades a desenvolver pelas diversas Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do EMGFA (UEO/EMGFA), bem como as responsabilidades das diferentes entidades com competência para a autorização de despesa...”.

Afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião - pese embora se possa considerar que a definição daquelas atividades/responsabilidades podia ser mais clara na Diretiva, nomeadamente com a introdução de fluxogramas – que a repartição de competências estabelecida nessa Diretiva era a seguinte:



a) no caso das UEO/EMGFA com serviços com competências e funções no âmbito da gestão financeira, orçamental, contabilística e patrimonial, como era considerado o HFAR, estas unidades eram responsáveis por todo o percurso cronológico da despesa, exceto pagamentos, até ao limite da subdelegação de competências no diretor do HFAR – cf. n.º 4. b), pág. 6, da citada Diretiva;

b) quando se tratasse de procedimentos que ultrapassavam aquele limite de subdelegação de competências - sendo certo que competia às UEO/EMGFA a escolha do procedimento de formação do contrato em função do valor (cf. ponto 6.b., (8). c. 1., pág. 24 da citada Diretiva) -, competia àquelas unidades a realização dos procedimentos previstos na al. d), do ponto 7, pág. 35, da citada Diretiva, entre os quais criar o NPD (número de processo de despesa), cabimentar a despesa, elaborar o caderno de encargos, elaborar o programa do concurso, elaborar informação para a autorização da despesa, com o tipo de procedimento e podiam até submeter diretamente tal informação “a autorização da entidade com competência para a despesa” – cf. n.º 6, pág. 36, da referida Diretiva;

c) no caso de contratos de montante superior a 350 000,00 a responsabilidade pelo envio do contrato, naturalmente após a sua celebração na sequência do procedimento contratual da responsabilidade de cada entidade em função das suas atribuições, assim como pela instrução de todo o processo junto do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, era da responsabilidade da DIRFIN - cf. ponto 6. (5), pág. 19 da citada Diretiva.

Nesta medida e perante esta repartição de competências, concluímos que cabia à 2.ª demandada, como responsável máxima do HFAR, dar instruções aos serviços que de si dependiam, para o desenvolvimento do procedimento aquisitivo de serviços médicos para o ano de 2019, nomeadamente os procedimentos parcelares atrás referidos e elencados na al. d), do ponto 7, pág. 35, da citada Diretiva, o que não fez e, nessa medida, não atuou com a diligência devida.

Ao 3.º demandado, enquanto responsável máximo da DIRFIN, não era exigível, afigura-se-nos, o desenvolvimento daqueles procedimentos e a elaboração de proposta a submeter ao CEMGFA. Ser-lhe-ia exigível, perante um contrato celebrado, de valor superior ao limiar de sujeição a fiscalização prévia, na sequência de procedimento encetado e desenvolvido no HFAR, submeter o mesmo a fiscalização prévia. Consta-se, porém, que nenhum contrato foi celebrado e que lhe tenha sido comunicado para efeitos de desenvolver essa atividade junto do Tribunal de Contas.



Nesta medida conclui-se no sentido de que apenas à 2.^a demandada é de imputar a prática desta infração, na modalidade de negligência, pelos fundamentos atrás expostos.

Por outro lado, deve entender-se a nosso ver, ressalvada melhor opinião, naturalmente, que esta infração, relativa a factos ocorridos com a aquisição de prestação de serviços médicos no ano de 2019, incluindo nestes os serviços prestados sem formalização contratual, deve considerar-se em termos da figura ou instituto da continuação delituosa, considerando a infração relativa a factos do ano de 2018, na aquisição da prestação dos mesmos serviços.

Nessa medida estamos apenas perante uma única infração financeira, na forma continuada, prevista nas alíneas b) e l), do n.º 1 do citado artigo 65.º.

*

3.3. Aquisições de prestações de serviços no domínio das TIC

A este título, dos procedimentos levados a cabo pelo HFAR, tendo em vista a aquisição de prestação de serviços no domínio das TIC, vêm imputadas à 2.^a demandada duas infrações financeiras sancionatórias, negligentes, uma enquadrada nas alíneas b) e c)⁷ e outra na al. b), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC.

Estas infrações têm subjacente, na perspetiva do requerimento inicial e, no essencial, a prestação do serviço antes do cabimento e do registo orçamental do compromisso, sem cuidar do cumprimento das normas relativas à despesa pública e sem cumprir com o dever de cuidado na contratação pública que era exigido, por não cumprir ou fazer cumprir o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa (cf. nºs 207 e 211 do RI).

Vem ainda imputada à 2.^a demandada, quanto a alguns destes procedimentos, uma outra infração da mesma natureza, esta a título doloso, subsumida à al. l) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, considerando o seu propósito de adjudicar a prestação de serviços à sociedade que já desempenhava funções, através de funcionários determinados, no HFAR (v. n.º 215 do RI).

Vejam os.

3.3.1. Considerando o que vem dado como provado que nos NPD 2018009189, 2018012903, 2019001248, 2019001285 e 2019003198, a 2.^a demandada não cumpriu com o dever de cuidado no cumprimento das normas da contratação pública, que lhe era exigido, nomeadamente autorizou a realização dos procedimentos de contratação em TIC sem cuidar de cumprir ou fazer cumprir o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. – cf. n.ºs 116 dos f. p. – e que

⁷ São aqui aplicáveis as considerações tecidas na nota de rodapé antecedente.



no procedimento CPG 2019001248 autorizou a execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental – cf. n.º 115 dos f. p. -, temos, como certa, a verificação dos pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória, prevista na al. b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Estamos, com efeito, perante uma violação das normas relativas à assunção de despesas públicas e compromissos, em violação das citadas normas da LEO, da LCPA e dos DL n.ºs 127/2012 e 155/92 e, assim, preenchendo a previsão objetiva da segunda parte da al. b), do n.º 1 do artigo 65.º citado.

Acresce que, na medida em que nos procedimentos de aquisição das prestações de serviços na área das TIC não foi observado o dever de informação previsto no artigo 3.º do DL 107/2012 de 18.05, com vista a poder ser comunicado pelo conselho diretivo da AMA, IP se a contratação em causa devia ser objeto de parecer prévio, vinculativo, nos termos dos artigos 4.º e 6.º, do mesmo diploma legal, com a consequência da nulidade do contrato celebrado – cf. artigo 8.º, ainda do citado DL 107/2012 – temos como certa a violação das normas legais relativas à contratação pública – cf. al. l), do n.º 1 do artigo 65.º citado.

Refira-se ainda que, por força da nulidade do contrato, não foram observadas as disposições que estabelecem que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador da despesa respeite as normas legais aplicáveis (cf. artigo 42.º, n.º 6, al. a) da LEO)

Por outro lado, vindo provado que a 2.ª demandada não cuidou, naqueles procedimentos, de cumprir e fazer cumprir as normas relativas à contratação e à despesa pública, como lhe competia e de que era capaz, conclui-se, em face dos preceitos legais atrás citados, que agiu com culpa, na modalidade de negligência.

Importa ainda justificar, pelas razões acima aduzidas em 3.2.1. supra que, pese embora a pluralidade de condutas omissivas por parte da 2.ª demandada, estamos apenas perante uma única infração financeira, na forma continuada.

*

3.3.2. Vejamos agora a infração financeira sancionatória imputada, a título doloso, à 2.ª demandada, atinente à contratação de serviços na área das TIC.

Tal infração tinha por fundamento uma atuação consciente e deliberada, por parte da 2.ª demandada, de agir em violação do disposto nos artigos 36.º, 73.º e 287.º, n.º 2, do CCP, no âmbito dos NPD 2019001248, 2019001285 e 2019003198, visando o propósito de adjudicar



a prestação de serviços à sociedade que já desempenhava funções, através de funcionários determinados, no HFAR.

Ora, tal factualidade não se provou, tendo-se apenas provado que a 2.^a demandada autorizou a realização de procedimentos de contratação, nos termos descritos, sabendo da manutenção em funções sempre do mesmo colaborador – cf. n.º 5 dos f. n. p. e n.ºs 85, 95, 104 e 114 dos f. p.

Nesta medida cremos que não é possível concluir que houve um propósito deliberado, da 2.^a demandada, de adjudicar os serviços sempre à mesma sociedade.

Aliás, o que resulta da factualidade provada, é que a adjudicação dos serviços, naqueles procedimentos, foi feita a duas sociedades, a *Sociedade G* e a *Sociedade F*, sendo certo que, como resulta da prova produzida, o funcionário *Testemunha R*, que já desempenha funções de técnico informático na área da saúde no HFAR e aí as desempenha há cerca de três anos, sempre teve contrato de trabalho com uma outra sociedade, a *Sociedade E*.

Em face da factualidade provada afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que não se verificam os pressupostos objetivos e subjetivos desta infração dolosa, imputada à 2.^a demandada e que a conduta desta demandada, quanto a tais procedimentos, deve ser vista à luz de uma infração financeira, negligente, na forma continuada, prevista nas alíneas b) e l), do n.º 1 do citado artigo 65.º, nos termos já atrás justificados.

*

3.4. Conclusão

Nestes termos, em resumo, pelos fundamentos expostos, quanto às duas primeiras questões, equacionadas supra, *conclui-se que apenas é de concluir pelo cometimento, por banda da 2.^a demandada, de duas infrações financeiras, sancionatórias, negligentes, na forma continuada, previstas nas alíneas b) e l), do n.º 1 do citado artigo 65.º, uma respeitante à aquisição de prestação de serviços médicos e outra relativa à aquisição de serviços no domínio das TIC.*

Por outro lado, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo das infrações financeiras imputadas ao 3.º demandado, deve o mesmo ser absolvido.

*

4. Graduação da multa versus relevação da responsabilidade

4.1. Considerando a conclusão a que atrás se chegou, sobre o preenchimento dos pressupostos típicos de apenas duas infrações à 2.^a demandada, impõe-se analisar e decidir a 3.^a questão atrás enunciada, tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas.

*



4.2. *Graduação das multas*

Considerando que estamos perante infrações financeiras sancionatórias, cometidas na forma negligente, impõe-se ponderar que o montante máximo é reduzido a metade, situando-se assim a moldura abstrata entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, nºs 2 e 5, da LOPTC.

Vejam os.

Como se deu conta no relatório supra, o Mº Pº formulava a pretensão de condenação da 2.ª demandada na multa de 25 UC, por cada infração que lhe imputava na forma negligente.

Ora, na medida em que o demandante formula o pedido de condenação da 2.ª demandada pelo montante de 25 UC, atento o princípio do dispositivo e os limites decisórios, nos termos consagrados no art.º 609º, nº 1, do CPC, esse é um limite máximo inultrapassável, em termos de decisão por parte do Tribunal.

Por outro lado, não se vislumbra, *in casu*, a ocorrência de circunstâncias anteriores ou posteriores às infrações, que permitam afirmar e concluir por uma diminuição acentuada da ilicitude ou da culpa, suscetíveis de fundamentar e permitir uma atenuação especial da pena, ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC. O mesmo se diga quanto à não verificação do requisito da culpa diminuta e, conseqüentemente, pela não verificação desse pressuposto necessário para equacionar a possibilidade de dispensa de pena, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º citado.

Considerando, outrossim, os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

- (i) a culpa, na modalidade de negligência;
- (ii) que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas conseqüências, embora a não observância das regras relativas à contratação pública, nomeadamente quanto aos princípios da concorrência e transparência, envolvam sempre a lesão do bem público que tais princípios visam acautelar;
- (iii) não existem elementos que permitam concluir ter havido lesão efetiva de valores públicos, em termos económicos;
- (iv) a condição da 2.ª demandada, dirigente de instituição integrada na administração direta do Estado, o nível mais elevado na instituição em causa, em termos de responsabilidade no que tange à regularidade e legalidade de realização da despesa pública;
- (v) a condição económica da 2.ª demandada, de reputar como acima da média, atentas as suas funções e patente militar;
- (vii) a inexistência de antecedentes ao nível de infrações financeiras, por parte da 2.ª demandada;



Conclui-se que se mostra ajustado fixar o valor de cada uma das multas a impor no limite mínimo peticionado, ou seja, em 25 UC⁸.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

1. *Condene a demandada D2, pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte, nºs 2 e 5 (violação de normas legais relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, no que tange aos procedimentos de aquisição de prestação de serviços médicos nos anos de 2018 e 2019 para o HFAR), na multa de 25 (vinte e cinco) UC;*

2. *Condene a demandada D2, pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte, nºs 2 e 5 (violação de normas legais relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, no que tange aos procedimentos de aquisição de prestação de serviços no domínio das TIC, nos anos de 2018 e 2019 para o HFAR), na multa de 25 (vinte e cinco) UC;*

3. *Absolvo o demandado D3 das infrações financeiras de natureza sancionatória que lhe vinham imputadas.*

Condene ainda a 2.^a demandada nos emolumentos devidos – cf. art.ºs 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do DL 66/96 de 31.05.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 08 de junho de 2021

⁸ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2019 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182.º da Lei n.º 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.



Sentença nº 12/2021 – 3ª Secção

Processo nº 10/2020-JRF/3ª Secção

Sumário

1. Não tem fundamento legal, para excluir a culpa, a circunstância de a demandada ter assumido as funções de diretora da instituição por ordem militar superior e não por candidatura ou concurso.
2. É pressuposto das funções que o exercício das mesmas deve ser conformado pelo cumprimento dos normativos legais enquadradores, nomeadamente os atinentes às normas sobre a contratação pública e à observância das regras acerca da realização da despesa pública, independentemente da modalidade de nomeação/investidura.
3. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente por, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, ter o dever, *in casu*, de dar instruções aos serviços que de si dependiam, para o desenvolvimento do procedimento aquisitivo de serviços médicos para o ano de 2019, nomeadamente os procedimentos parcelares descritos numa Diretiva do superior hierárquico, o que não fez e, nessa medida, não atuou com a diligência devida.
4. Considerando que os diversos procedimentos aquisitivos têm mesmo objeto, a mesma violação das regras da contratação pública e/ou violação do regime financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos e, assim, a mesma omissão por parte da demandada, é de concluir que estamos no quadro da mesma situação exterior em que a culpa do agente pode considerar-se



diminuída, na medida em que tendo anteriormente ocorrido uma contratação similar, é mais compreensível a repetição da mesma conduta omissiva, verificando-se assim os pressupostos do instituto da continuação delituosa.

5. Não cabe na previsão da primeira parte da alínea h), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, para a enquadrar como infração financeira, a circunstância de não ter sido celebrado o contrato eventualmente devido, na perspetiva dum exigível concurso público, de determinando valor e terem, antes, sido celebrados e executados vários contratos de valor inferior, cada um deles, de per si, inferior ao limiar de sujeição a visto prévio.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – CULPA – INFRAÇÃO NA
FORMA CONTINUADA – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins