

3.^a Secção

Data: 18/06/2025

Processo: 10/2025-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

Descritores: Princípio ao contraditório; infração financeira; trabalhos a mais; trabalhos complementares; eficácia das leis

Sumário

1. O direito ao contraditório assegurado aos responsáveis, consagrado no artigo 13.º da LOPTC e também nos artigos 1.º, 3.º, n.º 1, alínea a) e 12.º e do DL 276/2007 de 31.07, deve ser observado no processo de auditoria, levado a cabo pelos departamentos de auditoria do Tribunal de Contas ou pelos serviços de inspeção da administração direta e indireta do Estado, não pelo Ministério Público e, necessariamente, em momento anterior ao exercício do direito de ação por parte do Ministério Público.
2. Ocorrendo violação de normas legais relativas à contratação pública, nomeadamente os artigos 16.º e 40.º do CCP, por não ter sido adotado o devido procedimento de contratação pública, mostra-se preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
3. As deliberações de adjudicação de serviços sem respeitarem esse facto gerador da despesa as normas legais aplicáveis, nomeadamente aquelas da contratação pública, violam igualmente normas sobre a assunção e realização de despesas públicas, nomeadamente o artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo a este diploma legal, assim como o artigo 22.º, n.º 1, alínea a), do DL 155/92 de 28.07, mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

4. O procedimento de consulta prévia, convite e adjudicação de empreitada, em violação do comando contido no artigo 113.º, n.º 2, do CCP, configura o preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
5. A não formalização, por escrito, dos termos e condições a que devia obedecer a realização dos trabalhos complementares contratados, em violação do comando contido no artigo 375.º do CCP, configura o preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
6. Dos sucessivos regimes do artigo 370.º do CCP, na redação do DL 149/2012 e posteriormente nas versões do DL 111-B/2017 e na atual da Lei n.º 30/2021 de 21.05, ressalta uma maior flexibilidade nestes últimos, quanto à possibilidade de realização de trabalhos qualificados como “complementares” (anteriormente qualificados como “trabalhos a mais”), porquanto passou a exigir-se, apenas, que sejam trabalhos “cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato”, não tendo de resultar de “circunstância imprevista” e de não poderem “ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra...”.
7. Estando em causa os elementos típicos duma infração financeira sancionatória, que são constituídos não apenas pela norma primária, mas também por normas secundárias, importa tomar em consideração eventual regime mais favorável aos demandados, posterior ao da prática dos factos, por força do art.º 2º, nº 2, do Código Penal, aplicável ex vi art.º 67º, nº 4, da LOPTC.

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra demandado 1 (1.º demandado ou D1), demandado 2 (2.º demandado ou D2) e demandado 3 (3.º demandado ou D3), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados, pela prática, a título negligente, de três infrações financeiras sancionatórias, previstas e punidas (pp. e pp.), no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l) – duas infrações – e alínea l) do mesmo preceito – uma infração - da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC por cada infração.

Alega, em resumo, que os demandados, como presidente (o D1) e vogais (os D2 e D3), do Conselho de Administração (CA) do Hospital de Magalhães Lemos, EPE (HML) determinaram renovações, para os anos de 2017 e 2018, de um contrato de prestação de serviços relativo a seguros-ramo acidentes de trabalho, que tinha sido celebrado em 2015 com um determinado prestador de serviços, vindo assim a ser atribuídos tais serviços ao mesmo prestador, sem a abertura de um procedimento pré-contratual e inerente elaboração de peças procedimentais, sem a legal tramitação e sem qualquer contrato reduzido a escrito. Autorizaram, ainda, a continuação no ano de 2018 de prestação de serviços por parte de um fornecedor, cujo contrato de prestação de serviços de jardinagem tinha vigorado para o ano de 2017, mas cujo clausulado não previa a possibilidade de prorrogação da respetiva vigência.

Alega, ainda, que os demandados decidiram autorizar um procedimento de consulta prévia para obras de remodelação e beneficiação de uma parte de um edifício do HML, com posterior convite a uma empresa, à qual o HML já tinha adjudicado três empreitadas na sequência de consulta prévia, cujo preço contratual acumulado nesse ano de 2018 já tinha ultrapassado o limite fixado na alínea a) do artigo 19º do CCP, de 150.000,00 €.

Mais alega que os demandados aprovaram a realização de trabalhos a mais, num procedimento de realização de obras de Beneficiação e Conservação do Pavimento (Arruamentos) do HML, os quais, pela sua natureza e localização, não eram trabalhos complementares e deveriam ter sido objeto de procedimento autónomo, além de que, quer em relação a esses trabalhos, quer em relação às obras de remodelação e beneficiação de uma parte de um edifício do HML, cujos trabalhos também aprovaram como trabalhos a mais, não formalizarem por escrito a execução dos referidos trabalhos a mais/complementares, seu preço e prazo de execução, em documento assinado pelos mesmos, em representação do HML, enquanto dono da obra e pelo empreiteiro.

Finalmente alega que os demandados não atuaram com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que eram capazes, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos enquanto gestores de dinheiros públicos, membros do CA do HML, incorrendo em violação de normas legais de contratação pública e violação de normas legais de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.

Conclui que os demandados, tendo agido livre e conscientemente, cometeram assim, na forma negligente, as infrações financeiras sancionatórias que lhes imputa.

*

2. Contestaram os demandados pedindo a absolvição da instância e, caso aquela improceda, pedem a dispensa de sanção ou relevação da responsabilidade pelas infrações em causa.

Baseiam o pedido de absolvição da instância começando por alegar que, por parte do M.º P.º, houve falta de notificação dos demandados para lhes permitir o exercício do contraditório, considerando que tal acarreta “nulidade equivalente à falta de notificação”. Invocam, ainda neste domínio da exceção, que o M.º P.º requereu o julgamento dos demandados por factos em relação aos quais já tinha antes decidido não os levar a procedimento judicial, faltando assim “causa de pedir, o que equivale à nulidade insanável da ineptidão da PI”.

Depois estribam a sua defesa, quanto às renovações da prestação dos serviços relativo a seguros-ramo acidentes de trabalho, invocando aquilo que consideram ser um “quadro de justificação” em que as suas atuações se desenvolveram e sem qualquer negligência na atuação.

Invocam, ainda, quanto à adjudicação de empreitada através de consulta prévia, após ter sido atingido o limite legal do valor do contrato (sem IVA), que apenas agiram em conformidade com a informação prestada pelos serviços de apoio à contratação e desconheciam, sem culpa, a existência de contratos dos últimos 3 anos económicos que somados ultrapassariam o limite legal.

A mesma invocação é feita nos casos de trabalhos a mais e consideram mesmo que se terão “limitado a dar satisfação a uma solicitação do serviço de aprovisionamento”.

Mais alegam que, tendo solicitado a consulta das “estações competentes” e tendo confiado legitimamente nos serviços técnicos responsáveis, considerando as circunstâncias do caso, é de concluir que agiram sem culpa.

Finalmente alegam que devem beneficiar do regime previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

*

3. Saneamento dos autos

3.1. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

3.2. Os demandados pedem a absolvição da instância, “por falta dos Requisitos de Procedibilidade da PI”.

Para o efeito invocam que houve falta de notificação para o exercício do contraditório, o que acarreta nulidade equivalente à falta de citação e, aduzem ainda, que o M.º P.º requereu este procedimento jurisdicional por factos que, anteriormente, em despacho proferido, tinha excluído, por decisão que lhes foi notificada e, nessa medida, consideram que falta causa de pedir, equivalente à nulidade insanável de ineptidão da PI.

Analizados os argumentos dos demandados, afigura-se-nos que não lhes assiste razão, como a seguir se procurará evidenciar.

Como resulta dos autos apensos - Relatório de Órgão de Controlo Interno (ROCI) n.º 21/2023 - os ora demandados e ali “responsáveis visados” foram notificados para o exercício do direito ao contraditório e exerceram-no, efetivamente, constando a sua pronúncia do Anexo 14 ao Relatório 129/2022, elaborado pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), nas suas vestes de órgão de controlo interno.

O direito ao contraditório, assegurado aos responsáveis, consagrado no artigo 13.º da LOPTC e que deve ser observado pelos serviços de inspeção da administração direta e indireta do Estado, como a IGF (cf. artigos 1.º, 3.º, n.º 1, alínea a) e 12.º e do DL 276/2007 de 31.07), foi observado no momento próprio, como os autos apensos documentam, tendo tal contraditório sido apreciado e analisado pela IGF no citado Relatório, posteriormente homologado e enviado a este Tribunal.

O M.º P.º, no âmbito dos poderes/deveres que lhe estão atribuídos, exerceu o direito de ação, ao abrigo dos artigos 57.º, n.ºs 1 a 3 e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, por considerar que tinha fundamento para o efeito. Nada lhe impõe que num “procedimento administrativo”, prévio à propositura desta ação, notifique os demandados para o exercício do direito ao contraditório. Como resulta do que já atrás se disse e está consagrado no artigo 13.º da LOPTC e nos preceitos citados do DL 276/2007, o princípio do contraditório deve ser observado no processo de auditoria, que é anterior ao exercício do direito de ação por parte do Ministério Público.

No que tange à invocada falta de causa de pedir, afigura-se-nos que os demandados laboram em equívoco.

Efetivamente, no despacho proferido pelo M.º P.º, introdutório do requerimento inicial apresentado nestes autos (cf. fls. 41 e segs dos autos apensos e junto como doc. 1 com a contestação pelos demandados), o M.º P.º justificou não incluir naquele requerimento inicial determinada factualidade, que vinha considerada no relatório da IGF como eventual infração financeira, por violação do limite legal da consulta prévia, estabelecido na alínea c), do n.º 2 do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

Mas, ao contrário do que os demandados alegam, o M.º P.º não requer agora o “julgamento e condenação pelos factos que tinha excluído na decisão suprarreferida”.

Com efeito, como resulta dos artigos 49.º a 56.º do requerimento inicial, o que o M.º P.º imputa aos demandados é a não “formalização por escrito, da execução dos referidos trabalhos a mais/complementares, seu preço e prazo de execução, em documento assinado pelo dono da obra e empreiteiro”, em violação do artigo 375º do CCP.

Em conclusão e, em resumo, não foi violado o princípio do contraditório e o requerimento inicial não enferma de falta de causa de pedir, improcedendo assim as arguidas nulidades, as quais se julgam improcedentes.

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

3.4. Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

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

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. 4.1. A IGF realizou uma auditoria, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril, tendo por finalidade apreciar a contratação pública efetuada pelo HML, a qual teve o seu início em 02.07.2019 e visou os anos de 2017/2018.

4.2. Na sequência de tal auditoria, foi elaborado o Relatório nº 129/2022, homologado pelo Secretário de Estado da Saúde, em 16.11.2023, no qual foram identificadas várias infrações financeiras sancionatórias.

4.3. O HML é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, criado pelo DL nº27/2009, de 27 de janeiro, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, integrando desde 1.2.2009 o universo das entidades públicas empresarias.

4.4. Tem por missão a prestação de cuidados de saúde especializados de psiquiatria e de saúde mental da população adulta, sendo na Região Norte o único hospital especializado de psiquiatria da rede do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

4.5. Em 2015 passou a Entidade Pública Reclassificada (EPR), integrando o perímetro do Orçamento de Estado, sendo-lhe aplicável o SNC-AP- Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações públicas desde 1.1.2018, tendo, até essa data, adotado o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS).

4.6. O CA do HML é constituído por um Presidente e três vogais executivos, incluindo um Diretor Clínico e um Enfermeiro Diretor, manteve-se inalterado no biénio 2017/2018, tendo os respetivos membros sido nomeados através da Resolução nº 8/2015, de 29 de janeiro de 2015, publicada no DR II, nº28, de 10 de fevereiro de 2015.

4. 7. Nos termos do nº1 dessa Resolução (...) o Conselho de Ministros resolve:

1. Nomear, sob proposta da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Saúde, demandado 1, demandado 2, interveniente A (diretor clínico), demandado 3 (enfermeiro diretor), respetivamente, para os cargos de presidente e de vogais executivos do conselho de administração do Hospital de Magalhães Lemos, E.P.E., (...)

4.8. Em 15.5.2015 os demandados D1 e D2, em representação do HML, celebraram com o fornecedor empresa B e no âmbito do AJ/195/2015, um contrato de prestação de serviços por ajuste direto relativo a seguros do ramo acidentes de trabalho, pelo preço contratual de 3.999,30 euros (prémio total mensal) e de 47.991,58 euros (prémio anual total) isentos de IVA, com a vigência de 6 meses, que se iniciou em 15.5.2015, com possibilidade de prorrogação por igual período (Cláusulas 1ª a 4ª).

4.9. O contrato inicial tinha duração de 6 meses, prorrogável por mais 6 meses, tendo a sua execução decorrido entre 15/05/2015 e 15/05/2016.

4.10. Por deliberação de 19.8.2016, o CA do HML, com a presença dos demandados, deliberou a prorrogação do contrato até 31.12.2016 com o mesmo fornecedor e a autorização

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 No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.

da abertura de um novo procedimento para se iniciar a 1.1.2017, na sequência de proposta dos serviços de aprovisionamento de 5.8.2016 (cf. Ata nº25/2016 e Proposta).

4.11. Na sequência da proposta da responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, de 14.12.2016, no sentido de que fosse autorizado pelo CA a continuidade da prestação de serviços para o ano de 2017 com a companhia empresa B, já que o contrato terminava em 31.12.2016, os demandados em representação do CA do HML, em 15.12.2016, determinaram tal autorização/prorrogação até 31.12.2017 (cf. Ata nº31/2016).

4.12. A autorização da despesa com serviços de seguro e acidentes de trabalho para o ano de 2017 foi deliberada pelos demandados em representação do mesmo órgão em 11.1.2017, com efeitos reportados a 1.1.2017, pelo valor anual estimado de 68.500,00 € (Ata 2/2017 e doc. onde se refere concurso AJ/52/2017 naquele valor).

4.13. Os demandados determinaram assim a renovação do contrato de prestação de serviços relativo a seguros-ramo acidentes de trabalho, que tinha sido celebrado em 15.5.2015, com o mesmo prestador de serviços, empresa B, para o ano de 2017, serviços esses que foram atribuídos sem a abertura de um procedimento pré-contratual e inerente elaboração de peças procedimentais, sem a legal tramitação e sem qualquer contrato reduzido a escrito.

4.14. Durante a respetiva execução, foram efetuados pagamentos a tal prestador de serviços num total de 62.548,64 €, em 2017.

4.15. Em 26 de março de 2018 foi autorizada pelos demandados em representação do CA do HML, no âmbito do AJ/188/2018, na sequência da proposta da responsável pelo Serviço de Aprovisionamento, de 1.2.2018, e de proposta do Gabinete Jurídico, no sentido de que fosse autorizado pelo CA, a continuidade da prestação de serviços para o ano de 2018 com a companhia empresa B/empresa B ((cf. Ata 11/2018).

4.16. Estes serviços viriam assim a ser adjudicados ao mesmo fornecedor, mediante renovação do contrato, sem ter sido precedido de qualquer procedimento pré-contratual e com a invocação de inexistência de propostas com a taxa praticada à data, na sequência de correspondência trocada com a ESPAP, tendo sido efetuados pagamentos, durante a respetiva prestação em 2018, num total de 21.713,95 €.

4.17. Os demandados determinaram a renovação do contrato de prestação de serviços relativo a seguros-ramo acidentes de trabalho, que tinha sido celebrado em 15.5.2015, com o mesmo prestador de serviços, empresa B, para os anos de 2017 e 2018, serviços esses que foram atribuídos sem a abertura de um procedimento pré-contratual e inerente elaboração de peças procedimentais, sem a legal tramitação e sem que os respetivos contratos fossem reduzidos a escrito.

4.18. Em 2.1.2017 os demandados D1 e D2, em representação do HML, celebraram com o fornecedor empresa C, no âmbito do AJ/38/2017, um contrato de prestação de serviços de jardinagem por ajuste direto, pelo valor/preço de 59.040,00 €, correspondendo 48.000,00 € ao valor dos serviços a fornecer pela empresa C e 11.040,00 € ao valor do IVA, a vigorar para o ano de 2017 (Cláusulas 1ª e 5ª).

4.19. Pela deliberação do CA do HML, de 21.12.2017, os demandados autorizaram a continuidade da prestação destes serviços até 31.1.2018, pelo valor de 4.920,00 €, com IVA incluído, enquanto estava em curso por parte do serviço de aprovisionamento a tramitação para a abertura de um novo procedimento concursal para o ano de 2018, o qual aguardava o parecer jurídico, na sequência de proposta do serviço de aprovisionamento de 20.12.2017 (cf. proposta constante do mail de 20.12.2020 e Ata 41/2017).

4.20. Pela deliberação do CA do HML, de 30.1.2018, os demandados autorizaram a continuidade da prestação destes serviços até 31.3.2018, pelo valor de 9.840,00 €, com IVA incluído, na sequência da proposta do serviço de aprovisionamento, de 29.1.2018 (cf. proposta de 29.1.2018 e Ata 4/2018).

4.21. Pela mesma deliberação do CA do HML, de 30.1.2018, os demandados deliberaram ainda autorizar o procedimento e nomear o júri proposto pelo serviço de aprovisionamento, referente a serviços de jardinagem no HML para o ano de 2018 (cf. Ata 4/2018).

4.22. Os demandados autorizaram a continuidade da prestação dos serviços de jardinagem com o fornecedor empresa C, após o termo do contrato celebrado em 2.1.2017 no âmbito do AJ/38/2017, que ocorria em 31.12.2017, de cujo clausulado não resulta a possibilidade de prorrogação da respetiva vigência, enquanto decorria a tramitação de procedimento concursal com idêntico objeto, o ajuste direto AJ/94/2018-Aquisição de serviços de jardinagem até 31.3.2018, cujos pagamentos totalizaram 20.000,00 € sem IVA.

4.23. Os demandados não atuaram com a prudência e diligência de que eram capazes, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos enquanto gestores de dinheiros públicos, membros do CA do HML.

4.24. Agiram livre e conscientemente e desenvolveram todas as descritas ações de autorizarem a continuação ou prorrogação de prestação de serviços de seguros e jardinagem no mesmo circunstancialismo, de aceitarem as propostas apresentadas pelos serviços administrativos do HML.

4.25. O HML recorreu à consulta prévia em função do valor do contrato, tendo adjudicado, desde 01/01/2018 ao mesmo adjudicatário, empresa D, quatro empreitadas de obras públicas num total de 245,8 milhares de euros.

4.26. Assim, em 2.5.2018, o HML deu início a um procedimento, por consulta prévia, com o nº 253/2018, tendo sido convidadas várias entidades para a apresentação de proposta para a instalação de pérgula e cobertura do parque do Edifício D4 do HML, e findo o procedimento foi a proposta da empresa D a adjudicada, por decisão do proferida pelo CA do HML, de 4 de junho de 2018 (cf. Contrato de 5.6.2018).

4.27. Em 5.6.2018 o HML, representado pelos demandados D1 e D2, celebrou com empresa D o respetivo contrato, pelo preço total de 29.386,69 €, sendo 23.891,62 €, o valor das obras a executar e o restante valor de 5.495,07 €, o valor de IVA (cláusula 3ª do contrato de 5.6.2018).

4.28. Em 18 de setembro de 2018, o HML deu início a um procedimento, por consulta prévia, com o nº 406/2018, tendo sido convidadas várias entidades para a apresentação de proposta para a obra de fornecimento de instalação do elevador (monta camas) no Edifício E Esquerdo do HML e, findo o procedimento, foi a proposta da empresa D a adjudicada, por decisão proferida pelo CA do HML, de 26 de outubro de 2018 (cf. Contrato de 2.11.2018).

4.29. Em 2.11.2018 o HML, representado pelos demandados D1 e D2, celebrou com empresa D o respetivo contrato, pelo preço total de 77.792,58 €, sendo 63.246,00 €, o valor das obras a executar e o restante valor de 14.456,58 €, o valor de IVA (cláusula 3ª do contrato de 2.11.2018).

4.30. Em 17 de outubro de 2018, o HML deu início a um procedimento, por consulta prévia, com o nº 438/2018, tendo sido convidadas várias entidades para a apresentação de proposta para a obra de beneficiação a nível de interiores do Edifício E Esquerdo, 1º e 2º Pisos do HML e findo o procedimento foi a proposta da empresa D a adjudicada, por decisão do proferida pelo CA do HML, de 20 de dezembro de 2018 (cf. Contrato de 3.1.2019).

4.31. Em 3.1.2019, o HML, representado pelos demandados D1 e D2, celebrou com empresa D o respetivo contrato, pelo preço total de 171.114,02 €, sendo 139.117,09 € o valor das obras a executar e o restante valor de 31.996,93 €, o valor de IVA (cláusula 3ª do contrato de 3.1.2019).

4.32. Em 22.11.2018, o HML deu início a um procedimento, por consulta prévia para Obras de Remodelação e Beneficiação a nível de interiores no Edifício B 1º Piso Direito, pelo valor estimado de 20.000,00 €, tendo o respetivo pedido sido apresentado pelo Serviço e Aprovisionamento ao CA do HML.

4.33. Por deliberação de 11/12/2018 (cf. Ata 41/2018), os demandados decidiram autorizar o procedimento de consulta prévia para Obras de Remodelação e Beneficiação a nível de interiores no Edifício B-1º Piso Direito, pelo valor estimado de 20.000,00 €, ao abrigo do artº112º, nº1 do CCP, a que foi atribuído o nº CP 476/2018, e convidar o mesmo empreiteiro empresa D., ao qual foi adjudicada a empreitada, também por deliberação do CA do HML, de 27.2.2019.

4.34. Nessa sequência, em 04/04/2019, o HML, representado pelos demandados D1 e D2, celebrou com empresa D o contrato de empreitada que tinha por objeto a obra de Remodelação e Beneficiação a nível de interiores no Edifício B-1º Piso Direito do Hospital Magalhães Lemos, EPE, pelo preço de 24.046,68 €, sendo 19.550,15 € o valor das obras a executar e os restantes 4.496,35 € o valor do IVA (cláusulas 1ª e 3ª do contrato de 4.4.2019).

4.35. Como apurado, no ano de 2018, em datas anteriores à deliberação de 11/12/2018 (cf. Ata 41/2018), pela qual os demandados decidiram autorizar o procedimento de consulta prévia para Obras de Remodelação e Beneficiação a nível de interiores no Edifício B 1º Piso Direito e o posterior convite à empresa D, para Obras de Remodelação e Beneficiação a nível de interiores no Edifício B 1º Piso Direito, pelo valor estimado de 20.000,00 €, ao abrigo do artº112º, nº1 do CCP, a que foi atribuído o nº CP 476/2018, o HML já tinha adjudicado à mesma empresa, três empreitadas na sequência de consulta prévia, cujo preço contratual acumulado no ano de 2018 ultrapassou o limite fixado na alínea a) do art.º 19º do CCP, de 150.000,00 €, uma vez que tal preço contratual acumulado se cifrou em 226.254,71 € (23.891,62 € + 63.246,00 € + 139.117,09 €).

4.36. Autorizando os demandados, membros do CA do HML, o referido procedimento por consulta prévia nesses termos, e celebrando os dois primeiros com tal empresa, um contrato de empreitada, pelo preço de 19.550,15 € não acautelaram que a empresa D não fosse de novo convidada no âmbito do procedimento n.º 476/2018, quando já tinham adjudicado nesse ano de 2018 a essa empresa, propostas para celebração de três contratos, cujo preço contratual acumulado foi de 226.254,71 €.

4.37. Os demandados não atuaram com a prudência e diligência de que eram capazes, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos enquanto gestores de dinheiros públicos, membros do CA do HML.

4.38. Os demandados agiram livre e conscientemente.

4.39. Na sequência do ajuste direto (Processo AJ 435/2017) e por deliberação do CA do HML foi autorizada a adjudicação à empresa E para a realização de obras de Beneficiação e Conservação do Pavimento (Arruamentos) do HML, pelo valor global de 96.837,90 €.

4.40. Em 13.12.2017, os demandados, enquanto membros do CA do HML, e na sequência de proposta do responsável do serviço de instalações e equipamentos que dava conta que o parque de estacionamento de visitas apresentava o pavimento deteriorado, face ao novo pavimento, e que estes novos trabalhos não estavam previstos no caderno de encargos, nem tinham sido orçamentados no âmbito do Processo AJ 435/2017, aprovaram

“trabalhos a mais” em relação aos trabalhos previstos naquele procedimento, no montante de € 7 000,00.

4.41. Estes trabalhos, pela sua natureza e localização constituíam trabalhos novos independentes da empreitada em que foram integrados, representando uma ampliação do respetivo objeto (AJ 435/2017).

4.42. A respetiva despesa foi autorizada pelo demandado D1 (doc. de encomenda -I- HML/3.957), a fatura naquele valor de 7.000 € foi emitida em 29.11.2017 (FAC 17/862), o seu pagamento foi autorizado pelo mesmo demandado em 15.2.2018, tendo o pagamento à empresa E. ocorrido em 19.2.2018, por transferência bancária.

4.43. Não foi efetuada a formalização, por escrito, em documento assinado pelo dono da obra e empreiteiro, da execução dos referidos trabalhos a mais/complementares, seu preço e prazo de execução.

4.44. Em 8.4.2019, os demandados, em reunião do CA do HML (Ata 13/2019) autorizaram “trabalhos complementares” no âmbito do Processo de Consulta Prévia CP/438/2018, acima referido nos pontos 4.32 e 4.33 e sua adjudicação ao empreiteiro empresa D, na sequência de pareceres da responsável pelo serviço de aprovisionamento, no total de 11.735,26 €, os quais surgiram na sequência de trabalhos não previstos nas peças procedimentais.

4.45. Esses trabalhos traduziram-se:

- na alteração da tubagem de aquecimento central do Edifício E, assim como o seu isolamento no sótão, incluindo todos os acessórios necessários, pelo valor de 4.908,76 € (T. Mais I);

- na execução de divisória no posto de segurança, pelo valor de 2.425,00 € (T. Mais III);

- na alteração do sistema de Detecção de Incêndio, pelo valor de 4.401,50 € (T. Mais V).

4.46. A respetiva despesa foi autorizada pelo demandado D1 (doc. de encomenda HML/1.495), a fatura naquele valor total de 11.735,26 € foi emitida em 24.7.2019 (FAC 2019/42), o seu pagamento foi autorizado pelo mesmo demandado em 20.9.2019, tendo o pagamento à empresa D ocorrido em 24.9.2019, por transferência bancária.

4.47. Os demandados não formalizarem por escrito, em documento assinado pelos mesmos, em representação do HML, EPE, enquanto do dono da obra e pelo empreiteiro empresa D a execução dos referidos “trabalhos complementares”, seu preço e prazo de execução.

4.48. Os demandados não atuaram com a prudência e diligência de que eram capazes, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos, enquanto gestores de dinheiros públicos, membros do CA do HML.

4.49. Os demandados agiram livre e conscientemente e desenvolveram todas as descritas ações de autorizarem a realização de “trabalhos novos” ou “trabalhos complementares”, sem os formalizarem, no mesmo circunstancialismo de aceitarem as propostas apresentadas, nesse sentido, pelos serviços administrativos do HML.

*

5. Da contestação dos demandados:

5.1. Relativamente à autorização de contratação de serviços de seguro em 26/03/2018, os demandados confiaram na informação dos serviços de aprovisionamento e no gabinete jurídico, da qual resulta a essencialidade do serviço e a necessidade da sua

manutenção em regime de continuidade, tendo atuado com o propósito de salvaguarda de riscos e de eventuais prejuízos para a entidade que administravam.

5.2. Relativamente à adjudicação de empreitada através de consulta prévia, após ter sido atingido o limite legal do valor do contrato (sem IVA), os demandados agiram em conformidade com a informação prestada pelos serviços de apoio à contratação.

5.3. Quanto à remodelação do edifício, os demandados deram seguimento a uma solicitação do serviço de aprovisionamento.

5.4. As ações dos demandados foram desenvolvidas na confiança das informações e pareceres emitidos.

5.5. Não se conhece que os demandados tenham sido objeto de qualquer recomendação do TdC ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado, para a correção de irregularidades do procedimento.

*

A.B. 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:

6. Do requerimento inicial:

6.1. nenhuns.

*

7. Da contestação dos demandados:

7.1. A renovação dos contratos de seguros não implicou qualquer agravamento dos custos inerentes, mas antes, face ao mercado, resultou numa clara diminuição ou poupança, pois havia dificuldade na contratação naquela área de seguros e os preços praticados eram manifestamente superiores.

7.2. Os demandados tinham a orientação da SPMS-Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, para o HML aderir a um AQ – Acordo Quadro de prestação de serviços de seguro, tendo-lhe depois sido comunicado que esse AQ não estaria concluído antes do final de 2018.

7.3. Não sendo possível obter proposta de seguro de valor inferior ou igual ao contrato autorizado pelos demandados, o que obrigou a abrir concurso posterior pelo valor estimado de 70.000,00 €.

7.4. Relativamente à adjudicação de empreitada através de consulta prévia, após ter sido atingido o limite legal do valor do contrato (sem IVA), os demandados desconheciam a existência de contratos dos últimos 3 anos económicos que somados ultrapassariam o limite legal.

7.5. Foi entendido que havendo contratação distinta (adjudicação por ajuste direto e por consulta prévia), não haveria impedimento legal, na sequência da “Orientação técnica nº 01/CCP/2018: Escolha das entidades a convidar nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia (artigo 113.º do CCP)” emitida em 2/02/2018 pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC).

7.6. Quanto à remodelação do edifício, os demandados não tiveram consciência da ultrapassagem dos limites e de ser a mesma a entidade adjudicante.

7.7. Os trabalhos, quer na obra de pavimentação, quer nas obras do edifício, foram trabalhos que se revelaram necessários em virtude da ocorrência de factos que apenas podiam e foram detetados na fase de execução das empreitadas, revelaram-se necessários também devido a fatores exógenos à obra sendo, no entanto, necessários a fim de manter os níveis de segurança dos utentes, face ao mau estado do espaço intervencionado.

7.8. Tais trabalhos encontravam-se tecnicamente ligados ao objeto do contrato, sendo imprescindíveis ao acabamento da obra.

7.9. O deferimento para outro momento de execução de tais trabalhos era altamente inconveniente e provocava um aumento considerável de custos para o dono da obra, o HML.

7.10. Os demandados agiram com zelo e diligência e na convicção de que estavam a observar todos os preceitos legais, desconhecendo a prática da infração.

7.11. Não existiam razões, por parte dos membros do CA do HML, para pôr em causa ou duvidar das informações prestadas pelos serviços administrativos.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados 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 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 admitidos por acordo, expressa ou implicitamente na contestação, nomeadamente ao tomar-se posição, em tal articulado, sobre as eventuais repercussões jurídicas das condutas materiais dos demandados;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (o relatório n.º 129/2022 e respetivos anexos e o processo 2019/301/Ag/608), assim como os documentos juntos com a contestação dos demandados, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas dimensões assinaladas na descrição dos factos provados e ainda atentos os documentos aí indicados, como propostas e atas do CA;

*

c) Da apreciação global e crítica desta prova documental, conjugada com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) as funções e atividades dos demandados;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de membros do CA de uma entidade pública empresarial, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a falta de atenção e cuidado, por parte dos demandados, nos termos considerados provados, relativamente às deliberações de aquisição de serviços e adjudicação de empreitadas e “trabalhos complementares” às mesmas, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estavam obrigados – enquanto membros do CA do HML e responsáveis pelas deliberações de aquisição de serviços e empreitadas - e de que eram capazes.

*

9. 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 ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

b) a conjugação da prova documental, com as regras de experiência comum, não permite formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente relativamente às orientações, conhecimentos ou convicções alegadas pelos demandados.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que ainda subsistem - julgadas que foram improcedentes as nulidades arguidas, decaindo assim a pretensão de absolvição da instância (cf. § 3. supra) – e que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a *Cada um dos demandados, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, bem como normas legais relativas à contratação pública, tendo agido com culpa e incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC?*

2.^a *– Considerando a resposta dada à questão antecedente, em função da apurada conduta de cada um dos demandados, devem estes ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou devem ser dispensados de aplicação de multas ou ser relevada a responsabilidade, como peticionam os demandados?*

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa a cada um dos demandados a prática de três infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, duas previstas no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l) e uma infração prevista na alínea l) do mesmo preceito, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no nº 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” – cf. alínea b);

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

13. Por outro lado, no nº 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 (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, no segmento relevante, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva àquela primeira questão, se analisará a seguinte, que se desdobra em várias, ou seja, saber se os

demandados devem ser condenados, se deve ser relevada a responsabilidade, se devem ser dispensados de aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à sua graduação.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras sancionatórias imputadas

1ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC (cf. nomeadamente artigos 8 a 26 do requerimento inicial)

16. O demandante imputa a cada um dos demandados esta infração tendo por base, no essencial, a alegação de que os demandados deliberaram renovações, para os anos de 2017 e 2018, de um contrato de prestação de serviços relativo a seguros-ramo acidentes de trabalho, que tinha sido celebrado em 2015 com um determinado prestador de serviços, vindo assim a ser atribuídos tais serviços ao mesmo prestador, sem a abertura de um procedimento pré-contratual e inerente elaboração de peças procedimentais, sem a legal tramitação e sem qualquer contrato reduzido a escrito e, além disso, autorizaram a continuação, no ano de 2018, de prestação de serviços por porta de um fornecedor, cujo contrato de prestação de serviços de jardinagem tinha vigorado para o ano de 2017, mas cujo clausulado não previa a possibilidade de prorrogação da respetiva vigência.

17. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 4.8. a 4.22 dos f. p., cremos que é possível concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea d) e 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos em que a seguir se procurará justificar.

18. Com efeito, uma vez que o contrato inicial de prestação de serviços, relativo a seguros, previa apenas a possibilidade de prorrogação por 6 meses, que se verificou (cf. n.ºs 4.8. e 4.9. dos f. p.) e que o contrato de prestação de serviços de jardinagem nem previa a possibilidade de prorrogação (cf. 4.22. dos f. p.), o que se impunha era a abertura de procedimentos de aquisição, atempadamente, por forma a dar continuidade à prestação daqueles serviços de seguros e jardinagem, o que não foi feito, vindo a ser atribuídos tais serviços aos prestadores que os vinham realizando, sem a abertura de um procedimento pré-contratual.

19. Ocorreu assim violação de normas legais relativas à contratação pública, nomeadamente os artigos 16.º e 40.º do CCP, pois não foi adotado o devido procedimento de contratação pública, mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

20. Acresce que os demandados, ao adotarem as deliberações de adjudicação daqueles serviços e não respeitando esse facto gerador da despesa as normas legais aplicáveis, violaram igualmente as normas sobre a assunção e de realização de despesas públicas, nomeadamente o artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo a este diploma legal, assim como o artigo 22.º, n.º 1, alínea a), do DL 155/92 de 28.07, que contém o regime de administração financeira do Estado (RAFE), mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

21. Tendo sido os demandados, como membros do CA do HML, a levar a cabo estas condutas, são os mesmo de considerar como responsáveis, porquanto estamos perante “o agente ou agentes da ação”, nos termos previstos no art.º 61º, n.º 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

22. Os demandados não podem eximir-se a tal responsabilidade alijando-a para quem, administrativamente, tenha elaborado informações ou propostas, porquanto só com as ações dos demandados, através das deliberações de renovação das aquisições de serviços, é que se materializou a conduta violadora das normas legais relativas à contratação pública e às normas financeiras de autorização de despesa.

23. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

24. 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.

25. A culpa, na modalidade de negligência – única que está em causa nestes autos, desde logo pela conformação à alegação no requerimento inicial - implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

26. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

27. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. n.ºs 4.23 e 4.24. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a conduta dos demandados é de qualificar como negligente porquanto, ao adotarem as deliberações de aquisição de serviços que adotaram e nos termos em que o fizeram, atuaram sem a atenção e cuidado que deveriam ter, enquanto membros do CA duma entidade pública empresarial, relativamente aos procedimentos legais de contratação pública e autorização de despesa pública.

28. Embora estejamos perante mais do que uma ação, porquanto os demandados adotaram diversas deliberações de aquisição de serviços, em momentos temporais diversos, a repetição daquelas condutas ocorre num mesmo circunstancialismo, na sequência de propostas similares dos serviços administrativos, pelo que pode considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição das condutas, estando assim preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, que nos permitem concluir que estamos perante uma única infração, na forma continuada.

*

2ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC (cf. nomeadamente artigos 27 a 42 do requerimento inicial)

29. O demandante imputa aos demandados esta infração tendo por base as suas condutas de, em 2018, autorizarem um procedimento de consulta prévia para obras de remodelação e beneficiação de uma parte de um edifício do HML, com posterior convite a uma empresa, à qual o HML já tinha adjudicado três empreitadas na sequência de consulta

prévia, cujo preço contratual acumulado, nesse mesmo ano de 2018, ultrapassava o limite fixado na alínea a) do artigo 19.º do CCP, de 150.000,00 €.

30. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.25. a 4.35. dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, na dimensão da 1.ª parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, como a seguir se procurará justificar.

31. Como resulta claramente dos autos (cf. n.º 4.35. dos f. p.), o HML, por deliberações adotados pelo seu CA, composto pelos demandados, já tinha adjudicado, no ano de 2018, à empresa D, três empreitadas na sequência de consulta prévia, cujo preço contratual acumulado ultrapassou o limite de 150.000,00 €, fixado na alínea a) do artigo 19.º do CCP, uma vez que tal preço contratual acumulado se cifrou em 226.254,71 € (23.891,62 € + 63.246,00 € + 139.117,09 €).

32. Consequentemente não podiam os demandados autorizar, como autorizaram, por deliberação de 11/12/2018, o procedimento de consulta prévia para Obras de Remodelação e Beneficiação a nível de interiores no Edifício B-1º Piso Direito, pelo valor estimado de 20.000,00 € e endereçar convite ao mesmo empreiteiro empresa D, nem posteriormente adjudicar-lhe a empreitada, como fizeram, sob pena de violação do comando contido no artigo 113.º, n.º 2, do CCP.

33. Nessas circunstâncias o que se impunha era a consulta prévia com convite a outra entidade ou a adoção de um procedimento contratual aberto, concurso público, nos termos do artigo 19.º, alíneas a) e b), do CCP.

34. Ocorreu assim violação de normas legais relativas à contratação pública, mostrando-se, pois, preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

35. São aqui aplicáveis e, consequentemente consideram-se aqui reproduzidos, os fundamentos atrás expostos para justificar que os demandados são de considerar como responsáveis, por serem “o agente ou agentes da ação”, que não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação, exigindo a responsabilidade financeira sancionatória a culpa do agente, nas modalidades de dolo ou negligência (cf. §§ 21 a 26 supra).

36. Acresce, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 4.36. a 4.38. dos f. p.) que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as apuradas condutas dos demandados são de qualificar como negligentes, por não terem atuado com o cuidado e atenção que se lhes exigia, com vista a dar cumprimento aos citados dispositivos legais sobre a contratação pública, que se lhes impunha observarem e, nessa medida, por não terem adotado os comportamentos que eram funcional e legalmente devidos.

*

3ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC (cf. nomeadamente artigo 43 a 55 do requerimento inicial)

37. O demandante imputa aos demandados uma infração desta natureza tendo por base, em resumo, as suas condutas de aprovarem a realização de trabalhos a mais, em relação aos trabalhos previstos num procedimento de realização de obras de Beneficiação e Conservação do Pavimento (Arruamentos) do HML, os quais, pela sua natureza e localização, não eram trabalhos complementares e deveriam ter sido objeto de procedimento autónomo, além de que, quer em relação a esses trabalhos, quer em relação

às obras de remodelação e beneficiação de uma parte de um edifício do HML, cujos trabalhos também aprovaram como trabalhos a mais, não formalizaram por escrito a execução dos referidos “trabalhos a mais/complementares”, seu preço e prazo de execução, em documento assinado pelos mesmos, em representação do HML, enquanto dono da obra e pelo empreiteiro.

38. Atenta a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.39. a 4.47. dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que, com aquelas apuradas condutas, os demandados violaram norma legal relativa à contratação pública, como a seguir se justificará.

39. Com efeito, cabia ao HML enquanto dono da obra e aos demandados, enquanto membros do CA de tal hospital, proceder à formalização, por escrito, dos termos e condições a que devia obedecer a realização dos trabalhos complementares contratados, quer os relativos à obra de Beneficiação e Conservação do Pavimento (Arruamentos) do HML quer os trabalhos complementares descritos no n.º 4.35. dos f. p., o que não fizeram, em violação do comando contido no artigo 375.º do CCP.

40. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

41. O demandante imputava ainda aos demandados a violação do artigo 370.º, n.º 1, do CCP e, aparentemente, com base na autorização de despesa da contratação dos “trabalhos a mais” do AJ 435/2017 (cf. n.ºs 46 e 47 do RI), também enquadrava a conduta dos demandados na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (cf. n.º 56 do RI).

42. Mas sem fundamento, a nosso ver, como a seguir se procurará evidenciar.

43. Com efeito, a norma do artigo 370.º, n.º 1, do CCP em vigor à data dos factos, na redação dada pelo DL 149/2012 de 12.07 (os factos remontam a 13.12.2017 – cf. n.º 4.40. dos f. p.), sofreu alterações introduzidas pelo DL 111-B/2017 de 31.08, com início de vigência em 01.01.2018 e, posteriormente, pela Lei n.º 30/2021 de 21.05.

44. Os “trabalhos a mais” passaram a ser denominados de “trabalhos complementares” e os requisitos para poderem ser autorizados, nomeadamente terem-se tornado necessários “na sequência de uma circunstância imprevista” e não poderem “ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra...” (cf. artigo 370.º, n.º 1, citado, na redação dada pelo DL 149/2012) deixaram de ser exigíveis.

45. Ou seja, os “trabalhos complementares” passaram a ser considerados “aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato” (cf. artigo 370.º, n. 1 citado, na redação dada pela Lei n.º 30/2021).

46. Nesta medida tem de considerar-se que a redação atual da norma é mais favorável à realização de “trabalhos complementares” e que condutas anteriores, que eram ilícitas em termos de aprovação de “trabalhos a mais”, deixaram de o ser.

47. Com efeito, estando em causa os elementos típicos duma infração financeira sancionatória, que são constituídos não apenas pela norma primária, mas também pelas normas secundárias, importa tomar em consideração este regime mais favorável aos demandados, posterior ao da prática dos factos, por força do art.º 2º, nº 2, do Código Penal, aplicável ex vi art.º 67º, nº 4, da LOPTC, como já decidimos na Sentença n.º 1/2018³,

³ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Paginas/detalhe.aspx?dset=2018>

confirmada pelo Acórdão n.º 11/2018-3.^a S-PL⁴ e, mais recentemente, na Sentença n.º 21/2025, proferida no Processo n.º 33/2024-JRF-3.^a Secção (ainda não publicada).

48. Nesta medida é de concluir que a conduta dos demandados não é violadora do artigo 370.º, n.º 1, do CCP e que, nessa medida, a aprovação daqueles “trabalhos complementares”, nos termos em que ocorreu, não configura violação de normas sobre a autorização de despesas pública, dado o regime mais favorável atual e, assim, também não pode afirmar-se a violação de normas sobre a autorização de despesas públicas, pelo que a conduta dos demandados não é sancionável, também, pela alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, como pretexto o demandante.

48. No seguimento do que atrás se referiu, ou seja, mostrar-se preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, importa ainda tomar em consideração que são igualmente aqui aplicáveis e, conseqüentemente, consideram-se aqui reproduzidos, os fundamentos atrás expostos para justificar que os demandados são de considerar como responsáveis, por serem “o agente ou agentes da ação”, que não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação, exigindo a responsabilidade financeira sancionatória a culpa do agente, nas modalidades de dolo ou negligência (cf. §§ 21 a 26 supra).

49. Acresce, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 4.48. e 4.49. dos f. p.) que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as apuradas condutas dos demandados são de qualificar como negligentes, por não terem atuado com o cuidado e atenção que se lhes exigia, com vista a dar cumprimento ao citado dispositivo legal sobre a contratação pública, que se lhes impunha observarem e, nessa medida, por não terem adotado os comportamentos que eram funcional e legalmente devidos.

50. Pese embora estejamos perante mais do que uma ação por parte dos demandados, a segunda conduta omissiva vem na sequência da primeira, ocorrendo no âmbito do mesmo circunstancialismo e, nessa medida, pode assim considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição da conduta, estando preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

*

51. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto às diversas subquestões contidas na primeira questão equacionada supra, que se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática, por cada um dos demandados, de:*

i) uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), 2.ª parte (violação das normas sobre assunção e autorização de despesas públicas) e al. l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública);

ii) uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, alínea l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública);

iii) uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, alínea l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública).

*

B.D. – Consequências/Sanções das apuradas infrações

⁴ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/detalhe.aspx?dset=2018>

52. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada (cf. § 10 supra), considerando as respostas dadas às diversas subquestões da 1ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e as pretensões dos demandados de relevação da responsabilidade financeira ou dispensa de aplicação de multa.

Vejamos.

53. Os pressupostos exigidos para a possibilidade de relevação são os constantes das diversas alíneas do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC e, como temos repetidamente afirmado⁵, nos termos da previsão deste preceito, é da competência exclusiva da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar tal relevação, na fase de auditoria, ou seja, em fase anterior à atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3ª Secção.

54. Consequentemente, não é possível nesta fase de julgamento fazer operar o instituto da relevação da responsabilidade financeira, pelo que se torna despiciendo analisar se estariam ou não preenchidos os pressupostos enunciados nas diversas alíneas do citado n.º 9 do artigo 65.º, não podendo ser acolhida esta pretensão dos demandados.

55. Por outro lado, na ponderação levada a cabo por este Tribunal, cremos que não se verificam os requisitos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar o instituto da dispensa de aplicação de multa, como se procurará justificar de seguida.

56. Prevê-se efetivamente, no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, que o “Tribunal pode dispensar a aplicação de multa” (sublinhado nosso), “quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

57. Cremos, como decorre do inciso “pode” das normas em causa que, quer a dispensa de aplicação de multa, quer a sua atenuação especial, não são automáticas e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção⁶, a aplicação destes regimes “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

58. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁷ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

59. Assim, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, relativa à culpa dos demandados, não cremos que tal culpa seja de qualificar como “diminuta”, nos termos e com o conteúdo atrás explanados, pelo que há fundamento que justifique a dispensa de aplicação de multa.

60. Afigura-se-nos, porém, existirem circunstâncias anteriores às infrações que diminuem por forma acentuada a culpa dos demandados, nomeadamente terem estes

⁵ Cf. , por todas, a Sentença n.º 22/2002, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2022/sto22-2022-3s.pdf>

⁶ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁷ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

atuado na sequência de propostas e informações dos serviços administrativos do HML, nos quais confiavam (cf. n.ºs 5.1. a 5.4 dos f. p.).

61. Assim, perante tais “circunstâncias anteriores...” à infração em causa que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a ... culpa” dos demandados, conclui-se pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial das multas.

62. Considerando que estamos perante infrações financeiras sancionatórias cometidas na forma negligente, impõe-se atentar que os limites mínimos e máximo se situam, em abstrato, entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC e que, por força desta atenuação especial, se reduzem a um mínimo de 12,5 UC e a um máximo de 45 UC - cf. art.º 65º, n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC.

63. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito e os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

- (i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;
- (ii) que, globalmente, não assumem especial gravidade os factos em causa, além de que não se provou serem graves as consequências concretas desses factos, embora não seja de desvalorizar a violação, que ocorreu, de princípios essenciais da contratação pública como os relativos à concorrência, publicidade, transparência e igualdade de tratamento;
- (iii) que o montante material dos valores públicos em causa ou em risco não é elevado;
- (iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente e vogais duma entidade pública empresarial;
- (v) as condições económicas dos demandados, de considerar como médias, em função daquelas qualidades;
- (vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias, à data dos factos;

Conclui-se que o montante da multa, a impor aos demandados se deve situar no limiar mínimo da moldura abstrata, especialmente atenuada, em concreto em 12,5 UC⁸ por cada infração.

*

III – Decisão

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

1. *Condeno cada um dos demandados demandado 1, demandado 2 e demandado 3 pela prática de:*

i) uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. b), 2.ª parte (violação das normas sobre assunção e autorização de despesas públicas)

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€.

e al. I), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública), na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

ii) uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, alínea I), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública), na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

iii) uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, alínea I), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública), na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC.

2. Condeno ainda os demandados nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 18 de junho de 2025