



Sentença nº 6/2021 – 3ª Secção

Processo nº 5/2020-JRF/3ª Secção

Sumário

1. O facto gerador da interrupção da prescrição é a audição do responsável e não a audição institucional da entidade auditada, porquanto é com a “audição do responsável” pela infração financeira, que este pode exercer o seu contraditório pessoal.
2. 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 de observar e fazer cumprir, nos procedimentos aquisitivos de bens e serviços, as regras da contratação pública e da legalidade da autorização de despesas e assunção de compromissos, não tendo tomado o devido cuidado quanto à observância e cumprimento das mesmas e, assim, não tendo atuado com a prudência e diligência que era devida e de que era capaz.
3. Cabendo ao órgão colegial, Conselho de Administração, “o exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos”, o exercício de funções por parte dos membros do CA, ainda que sem as competências consideradas necessárias ou sem o fornecimento dos meios considerados adequados por parte da tutela, não isenta os demandados de culpa.
4. A realização de procedimento similar a um outro anterior, com o mesmo objeto e com o mesmo cocontratante, em que foi cometida, no essencial, a mesma omissão e inerente violação das regras da



contratação pública e/ou violação do regime financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos, permite concluir que estamos no quadro da mesma situação exterior em que a culpa do agente pode considerar-se diminuída e, nessa medida, verificados os pressupostos do instituto da continuação delituosa.

5. O recrutamento de auditor interno, para funções nos Hospitais EPE, não tendo sido invocado tratar-se de um caso de “manifesta urgência”, deve acautelar os princípios da publicidade, imparcialidade e igualdade de oportunidades, em observância do direito de acesso a cargos públicos, garantido constitucionalmente (artigo 50.º da CRP), da subordinação dos órgãos e agentes administrativos ao princípio da imparcialidade (artigo 266.º da CRP) e do regime previsto no artigo 14.º do DL 233/2005 de 29.12.
6. O não cumprimento do dever de publicitação do contrato previsto no artigo 127.º do CCP, por si só, ou seja, sem mais, não pode qualificar-se como uma “violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública”, não integrando tal conduta a previsão típica, objetiva, da infração da alínea I) do nº 1 do art.º 65º da LOPTC.
7. A relevação da responsabilidade financeira é da competência da 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas, na fase anterior à fase jurisdicional, não sendo possível tal relevação no âmbito do julgamento de responsabilidades financeiras, da competência da 3ª Secção deste Tribunal.



8. A dispensa de aplicação de multa não é automática, não é uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto.
9. Ocorrendo, em concreto, circunstâncias anteriores e/ou posteriores diminuidoras, de forma acentuada, da ilicitude e/ou da culpa dos demandados, estão verificados os pressupostos da possibilidade de atenuação especial da multa.

PRESCRIÇÃO – INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO - INFRAÇÃO FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA – CULPA – INFRAÇÃO CONTINUADA – AUDITOR
INTERNO – RELEVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – DISPENSA
DE MULTA – ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins



SENTENÇA Nº 6

2021

Processo nº 5/2020/JRF

Demandante: Ministério Público

Demandados:

1. 1º Demandado
2. 2º Demandado
3. 3ª Demandada
4. 4º Demandado
5. 5º Demandado
6. 6º Demandado

TRANSITADO EM JULGADO

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira, contra os acima mencionados demandados, melhor identificados nos autos, pedindo a condenação dos mesmos, nos seguintes termos:

a) os 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º demandados, como coautores, a título negligente, de três infrações financeiras sancionatórias (duas delas na forma continuada), previstas e punidas (doravante pp. e pp.), no art.º 65º, nºs 1, alínea l), 2 e 5 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 (factos descritos sob I, II e VIII);

b) os 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º demandados, como coautores, a título negligente, de sete infrações financeiras sancionatórias, pp. e pp. no art.º 65º, nºs 1 als b) e l), 2 e 5, na multa de 25 UC por cada uma das infrações (factos descritos sob III, IV, V, VI, VII, X e XI);

c) os 1º, 2º, 3º, 4º e 6º demandados, como coautores, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1 als b) e l), 2 e 5, na multa de 25 UC (factos descritos sob IX);

d) os 1º, 2º, 3º, 4º e 5º demandados, como coautores, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1 als b) e l), 2 e 5, na multa de 25 UC (factos descritos sob XII);



e) os 1º, 2º, 3º e 5º demandados, como coautores, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1 als b) e l), 2 e 5, na multa de 25 UC (factos descritos sob XIII);

f) os 1º, 2º, 3º, 4º e 5º demandados, como coautores, a título doloso, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1 al. l), 2 e 4, na multa de 60 UC (factos descritos sob XIV);

g) o 6º demandado, como autor, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1 al. l), 2 e 5, na multa de 25 UC (factos descritos sob XV);

h) a 7ª demandada, como autora, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1 al. l), 2 e 5, na multa de 25 UC (factos descritos sob XVI).

Alega, em resumo, as funções que, no período dos factos que lhes imputa, os demandados exerceram, os cinco primeiros na qualidade de membros, presidente e vogais, do Conselho de Administração (doravante CA) do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E. (doravante HFF) o 6.º demandado como diretor da Direção de Logística e a 7.ª demandada como diretora dos Serviços Farmacêuticos, do mesmo Hospital.

Mais alega que, no âmbito daquelas funções e atividade, os demandados que indica e concretiza, violaram diversas disposições legais relativas à contratação pública sobre a aquisição de bens e serviços, assim como disposições legais respeitantes à autorização e pagamento de despesas públicas, tendo agido de forma livre, voluntária e conscientemente, na generalidade das ações/omissões que descreve, sem a devida atenção e cuidado na verificação da legalidade dos atos que praticaram/omitiram, imputando porém, numa das situações, aos 1º a 5º demandados, o conhecimento e a vontade de se eximirem às obrigações decorrentes das normas que regem o recrutamento do cargo de auditor interno e assim, quanto a tal infração, uma atuação dolosa.

As situações alegadas pelo demandante reconduzem-se às seguintes:

- na sequência de dois contratos celebrados em 2006, renovados em 2009 por três anos e sucessivamente prorrogados, mas em violação à lei, continuou a ser prestado ao HFF, sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos, em execução dum contrato e pelo menos até 06.03.2015, a aquisição e o fornecimento de ceias ao pessoal, refeições ligeiras para os dadores de sangue e acompanhantes, suplementos aos serviços e coffee breaks's, e, em execução do outro contrato, pelo menos até 26.11.2015, o fornecimento de alimentação a doentes e pessoal do HFF;



- atribuição de eficácia retroativa a um contrato de prestação de serviços de jardinagem e a um outro contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa, sem se verificarem os pressupostos para tal e a obrigação de efetuar pagamentos, em execução desses contratos, sem compromisso válido de fundos disponíveis;

- prorrogação de um contrato de prestação de serviços de manutenção, sem se ter procedido à redução remuneratória dos valores a pagar, como era legalmente imposto e celebração posterior de um contrato da mesma natureza e com a mesma empresa, ilegalmente, por não ser admissível o recurso ao procedimento por ajuste direto e, também, sem se ter procedido à redução remuneratória dos valores a pagar;

- atribuição de eficácia retroativa a um contrato de prestação de serviços de higiene e limpeza e recolha intra-hospitalar de resíduos, sem se verificarem os pressupostos para tal e obrigação de efetuar pagamentos, em execução desse contrato, sem compromisso válido de fundos disponíveis, assim como a celebração posterior de um contrato da mesma natureza e com a mesma empresa, ilegalmente, por não ser admissível o recurso ao procedimento por ajuste direto;

- atribuição de eficácia retroativa a um contrato de prestação de serviços de segurança e vigilância, sem se verificarem os pressupostos para tal e sem se ter procedido à redução remuneratória dos valores a pagar, como era legalmente imposto e a celebração posterior de um contrato da mesma natureza e com a mesma empresa, ilegalmente, por não ser admissível o recurso ao procedimento por ajuste direto e, também, sem se ter procedido à redução remuneratória dos valores a pagar;

- atribuição de eficácia retroativa a um contrato de aquisição de serviços de seguros nos ramos acidentes de trabalho, responsabilidade civil e “All Risks” Vida, sem se verificarem os pressupostos para tal e obrigação de efetuar pagamentos, em execução desse contrato, sem compromisso válido de fundos disponíveis;

- atribuição de eficácia retroativa a um contrato de aquisição de prestação de serviços profissionais de contabilidade, sem se verificarem os pressupostos para tal e obrigação de efetuar pagamentos, em execução desse contrato, sem compromisso válido de fundos disponíveis e aquisição e prestação, no ano económico seguinte, do mesmo tipo de serviços, pela mesma empresa, sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos e sem compromisso válido de fundos disponíveis;

- recrutamento de auditor para o serviço de auditoria interna do HFF sem observância dos princípios da igualdade de oportunidades, da



imparcialidade, da boa fé e da não discriminação, bem como da publicidade, previstos no diploma legal que rege tal recrutamento, desrespeitando deliberadamente as normas legais em causa, que conheciam;

- falta da publicitação da celebração de vários contratos, que discrimina, nos termos das disposições legais da contratação pública;
- aquisição de gases medicinais e medicamento, sem qualquer tipo de procedimento pré-contratual.

*

2. Deduziram contestação os 1.º a 3.º demandados pedindo a procedência da exceção de prescrição, a improcedência dos pedidos de condenação em multa e, subsidiariamente, a dispensa de multa ou a sua redução.

Invocaram, como exceção inominada, ter sido considerada relevada a matéria expressamente levada às conclusões do Relatório n.º 18/2016, na sequência da auditoria n.º 23/2015 levada a cabo pelo Tribunal de Contas, o que só por desatenção não terá sido considerado.

Fundamentam a prescrição no facto de terem decorrido cinco anos sobre as infrações constantes dos pontos I a V do requerimento inicial.

Impugnam, depois, as infrações que lhes são imputadas, alegando que atuaram na plena convicção da legalidade da sua atuação, constituindo uma surpresa as conclusões preliminares da IGAS comunicadas ao CA, tendo sido tomadas logo medidas para o acatamento das recomendações formuladas.

Enquadram, ainda, os antecedentes e as circunstâncias em que exerceram as suas funções, nomeadamente as características específicas do HFF, que não terão sido tomadas em consideração no requerimento para julgamento, o qual não concretizará o elemento subjetivo da infração.

Discriminam as diversas fases dos procedimentos que estão em causa nos autos, como infrações financeiras e alegam que a documentação respeitante a cada proposta/decisão não era escrutinada nas reuniões do CA, por considerarem que tal era inviável e inexecutável, confiando os membros do CA nos serviços.

Concluem que não se verificam os pressupostos objetivo e subjetivo das infrações em causa, para responsabilizar os demandados e, no limite, a concluir-se pela ilicitude sempre a responsabilidade terá de ser considerada diminuta, levando à dispensa de multa ou à redução do limite da multa a metade.

*



3. Contestou o 4.º demandado pedindo seja declarada a prescrição do procedimento pelas responsabilidades sancionatórias imputadas ou, quando não, seja julgado improcedente por não provado o pedido deduzido.

Estriba a prescrição na imputação de factos integradores das infrações ocorridos há mais de 5 anos, considerando a data em que foi citado para o presente processo jurisdicional.

Quanto ao “fundo da causa” alega, em resumo, que: integrou o CA como Diretor Clínico, competindo-lhe unicamente funções de carácter técnico-clínico, não abrangendo questões relacionadas com a contratação e/ou aquisição de bens ou serviços; não existia qualquer impedimento legal à prorrogação de contratos celebrados antes de 01.01.2009, as renovações contratuais em causa não estavam sujeitas à redução remuneratória e não teve intervenção direta na generalidade dos procedimentos aquisitivos em causa, nomeadamente nos que expressamente refere, assim como no processo de recrutamento para o serviço de auditoria interna.

Finalmente alega que considera não existir qualquer infração, cuja gravidade e grau de culpa justifique a sua responsabilidade pessoal, mas mesmo a entender-se existir alguma infração, sempre se poderia dispensar a aplicação de qualquer multa, por se verificarem os pressupostos para tanto.

*

4. Igualmente contestou o 5.º demandado pedindo a procedência das exceções deduzidas, com as legais consequências ou, se assim se não entender, a improcedência do requerimento para julgamento ou, caso ainda assim se não entenda, a relevação da responsabilidade e, no limite, a dispensa de aplicação de pena.

Invoca a exceção de prescrição quanto às infrações dos pontos I e II do requerimento inicial (art.ºs 24º a 45º), em função das datas que considera relevantes para operarem os prazos legais da prescrição.

Alega como exceções dilatórias inominadas a “nulidade do requerimento para julgamento por ausência de indicação de factos relativos à determinação e graduação do elemento subjetivo (a culpa) do Demandado” e a “nulidade do requerimento para julgamento por ausência de indicação do «vencimento mensal líquido» do Demandado”, pugnando, em consequência, pela sua absolvição da instância.

Invoca, como exceção perentória, que importa a absolvição do pedido, a “ausência de pressuposto legal de imputação das alegadas infrações financeiras”, porquanto sempre decidiu com base na proposta de



decisão formulada pelos serviços intermédios do HFF, ou seja, sempre ouviu as “estações competentes” para empregar a expressão usada pelo legislador no § 1.º do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.

Impugna, depois, as diversas infrações que lhe são imputadas alegando, inclusive, a inexistência de qualquer ilicitude, até por não ter participado em várias das deliberações invocadas no requerimento para julgamento e, bem assim, não ter tido intervenção em pagamentos de faturas, não se verificando qualquer culpa da sua parte.

Alega as circunstâncias em que as decisões eram tomadas no CA, tendo presumido que os procedimentos submetidos ao CA se apresentavam legalmente conformes e que as suas qualificações técnicas eram na área de enfermagem.

Conclui que não lhe pode ser imputada qualquer infração financeira porque não se verificam os pressupostos da ilicitude e da culpa e, a concluir-se que ocorreu alguma ilicitude, a culpa não poderia ser outra senão a negligência pelo que, verificando-se os pressupostos dos n.ºs 8 e 9 do artigo 65º da LOPTC, essas eventuais infrações financeiras deveriam ser relevadas ou, no limite, dispensa a aplicação de multa.

*

5. Contestou, ainda, o 6.º demandado pedindo a procedência da exceção de prescrição e, sem prescindir, sucessivamente, a sua absolvição, a relevação da responsabilidade, a redução da responsabilidade e a dispensa de aplicação de multa.

Invoca que já decorreram 7,5 anos a contar da prática das infrações relacionadas com os procedimentos de fornecimentos de serviços adjudicados à Sociedade A e à Sociedade B e, que, nessa medida, atento o estatuído nos n.ºs 1 e 6 do art.º 70º da LOPTC, a responsabilidade sancionatória por tais infrações extinguiu-se.

Alega, depois, que não estão preenchidos os pressupostos de que depende a aplicação da responsabilidade financeira sancionatória que lhe vem imputada, nomeadamente qualquer comportamento culposos, considerando as dificuldades existentes (deficitária estrutura de recursos humanos qualificados e restrições à contratação de novos quadros, demora de pronúncia por parte da tutela, dificuldade de implementação de procedimentos de cariz publicista face à anterior gestão privada do HFF, mecanismos adicionais de controlo da despesa pública, como a Lei n.º 7/2012 de 21.02), que geraram uma perene situação de conflito de deveres em que se viu constituído, permanentemente dividido entre a constante



necessidade de escolha entre o cumprimento das regras da contratação pública e a garantia do funcionamento do Hospital em causa.

Mais alega aquilo que considera como “particularidades” (nomeadamente não ter tido intervenção determinante nos procedimentos, tendo-se limitado a realizar propostas de adjudicação e não tendo praticado qualquer ato decisório) associadas às infrações que lhe são imputadas, com vista a serem ponderadas e, ainda, que a publicitação da celebração de contratos não era uma função do aqui demandado.

Conclui que, ainda que a sua conduta pudesse ser considerada ilícita, não atuou com culpa e, sem prejuízo disso, alega estarem reunidos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira, a redução da responsabilidade ou a dispensa de multa.

*

6. No decurso do prazo para contestar a 7.^a demandada procedeu ao pagamento voluntário da multa, tendo sido proferida decisão julgando extinto o procedimento, pela responsabilidade financeira que lhe vinha imputada.

*

7. Notificado das contestações e para exercer o direito ao contraditório, querendo, veio o demandante pugnar pela improcedência das exceções deduzidas.

*

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

*

9. Exceções inominadas ou como tal alegadas

a) Os 1.^o a 3.^o demandados, na sua contestação, consideram que a relevação que consta do Relatório n.^o 18/2016, na sequência da auditoria n.^o 23/2015 levada a cabo pelo Tribunal de Contas, é abrangente e «inclui igualmente, o contrato que consta do ponto II do RI: “Prestação de serviços de alimentação - Sociedade B”».

Na resposta à contestação o demandante pugna pela improcedência desta exceção porquanto considera que não pode estender-se a relevação aí operada a “outras irregularidades que não integraram o núcleo essencial da auditoria e não foram sequer identificadas como suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras sancionatórias”.

Cumprе apreciar e decidir.



Analisado o Relatório n.º 18/2016 do Tribunal de Contas¹, não cremos que assista razão aos 1.º a 3.º demandados, como a seguir se procurará justificar.

A auditoria tinha como “objetivos: *i*) verificar se as unidades de saúde do setor empresarial do Estado remeteram para fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os contratos e minutas de contratos a que estavam obrigadas; *ii*) o apuramento de eventuais situações constitutivas de responsabilidade financeira decorrentes da violação de regras da contratação pública; *iii*) se as unidades de saúde tinham implementado sistemas de controlo na área de compras”.

Da circunstância de constar do item *ii*) daqueles objetivos “o apuramento de eventuais situações constitutivas de responsabilidade financeira...”, não é possível extrair, ao contrário do que pretendem os 1.º a 3.º demandados, que a mesma visou apurar as eventuais situações de responsabilidade financeira na dimensão em causa nestes autos.

Com efeito, como se refere no ponto “3. Origem e antecedentes” daquele Relatório n.º 18/2016, estamos perante uma “auditoria orientada a procedimentos de contratação pública de hospitais do setor empresarial do Estado com o objetivo de verificar o cumprimento da obrigação de remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos contratos e minutas de contratos a que estavam obrigados nos anos de 2013 e 2014”. Ainda da parte final desse ponto resulta que esta auditoria, em sede de controlo sucessivo, teve em conta o “risco de incumprimento da obrigatoriedade de remessa à fiscalização prévia de todos os contratos a que estão obrigadas” as unidades de saúde do setor empresarial do Estado.

Igualmente da “Sinopse” e das “Conclusões e Recomendações” do citado Relatório n.º 18/2016 se conclui que estamos perante uma “auditoria orientada” com o “objetivo de verificar o cumprimento da obrigação de remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos atos, contratos e minutas de contratos a que estavam obrigados nos anos de 2013 e 2014”, tendo sido “detetados 85 contratos de hospitais do setor empresarial do Estado, ... que, estando sujeitos à fiscalização prévia, não foram remetidos ao Tribunal de Contas para obtenção de Visto” e que “a execução financeira” desses contratos “é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória para os presidentes dos conselhos de administração”.

¹ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2016/rel018-2016-2s.pdf>



Nesta medida, a análise feita, no Relatório de auditoria n.º 18/2016, no ponto “1.3. Processos de aquisição auditados” visou “verificar se o HFF remeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os atos e contratos de valor superior ao limiar estabelecido anualmente na Lei do Orçamento do Estado” – pág. 12 do relatório.

Assim, a análise aí feita às renovações do “contrato de prestação de serviços de alimentação” com a “Sociedade B”, pese embora algumas considerações laterais sobre a inadequação do procedimento de contratação pública adotado, teve em vista “a execução dos referidos contratos sem a sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, quando a isso estavam legalmente obrigados” e foi essa atividade que foi identificada como “suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto no a artigo 65.º, n.º 1, alínea h) da LOPTC”, tendo-se considerado que, em relação a essa infração indiciada, assim como às demais relacionadas com a aquisição de medicamentos, estavam “reunidas as condições para o Tribunal de Contas relevar a responsabilidade sancionatória” – cf. págs. 17 e 18 do Relatório de auditoria n.º 18/2016.

Nesta medida, a determinação final constante do citado Relatório, de “relevar as responsabilidades financeiras indiciadas” não pode deixar de se considerar que é apenas, quanto às renovações do contrato de prestação de serviços de alimentação, com a Sociedade B.”, aquela indiciada, ou seja, a execução do contrato sem sujeição a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente obrigado.

Conclui-se, assim, que não ocorre qualquer anterior relevação da responsabilidade financeira em causa nestes autos, respeitante à inadequação legal do procedimento de contratação pública adotado, que impeça a sua apreciação no âmbito destes autos.

Pelos fundamentos expostos julga-se improcedente a exceção dilatória inominada suscitada pelos 1.º a 3.º demandados.

*

b) O 5.º demandado arguiu, como exceções dilatórias inominadas, duas “nulidades”, acima enunciadas, pugnando pela sua procedência e conseqüente absolvição da instância.

O demandante considera que não se verificam as pretendidas nulidades do requerimento inicial, as quais não constituiriam exceções dilatórias inominadas.

Cumprе apreciar e decidir.



Os requisitos do requerimento inicial do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras são enunciados no n.º 1, do artigo 90.º da LOPTC e, entre eles, contam-se o de dever conter “a descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta” (alínea b), assim como de proceder à “identificação do demandado ...bem como o respetivo vencimento mensal líquido” (alínea a).

A falta ou ininteligibilidade da causa de pedir são suscetíveis de gerar a ineptidão do requerimento inicial, em face do estatuído no artigo 186º, n.ºs 1 e 2, al. a), do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, este como os demais deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

Não se verifica, porém, qualquer causa de ineptidão do requerimento inicial.

Na verdade, mesmo na dimensão do elemento subjetivo (a culpa), considera-se que não assiste razão ao 4.º demandado na invocação de que a alegação desse elemento, no requerimento inicial, é feita “como se a responsabilidade em apreço fosse uma responsabilidade de caráter objetivo (que decorresse diretamente do apuramento de determinados ilícitos, e que, portanto, se bastasse com a indicação destes)”.

Basta uma simples leitura dos n.ºs 183 a 189 do requerimento inicial para se constar que a alegação da culpa aí imputada ao 4.º demandado, tem na sua base factos reconduzíveis a condutas negligentes e, num caso, uma conduta dolosa.

Por outro lado, a circunstância de não constar do requerimento inicial a indicação do “vencimento mensal líquido” do demandado, como efetivamente não consta, não é suscetível de ser qualificada como “nulidade”, seja como geradora de ineptidão da petição inicial – cf. citado artigo 186.º do CPC – seja como nulidade geral, nos termos do artigo 195.º do CPC, porquanto a sua omissão não é cominada na lei como nulidade e essa irregularidade não é suscetível de influir no exame e decisão da causa.

A situação económica do demandado é um facto que pode ser tomado em consideração pelo Tribunal, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do CPC, no âmbito dos seus poderes de cognição oficiosa, sem prejuízo, como refere o demandante na resposta à contestação, de “o próprio demandado, se o achar conveniente, pode prestar declarações sobre a matéria e/ou juntar prova documental”.

Conclui-se, assim, que *não ocorre qualquer “nulidade” do requerimento inicial, julgando-se improcedente as “exceções dilatórias inominadas” suscitadas pelo 5.º demandado.*



*

10. Exceção de prescrição

Como se deu nota supra, todos os demandados suscitaram a exceção de prescrição, embora em relação a apenas algumas das infrações os 1.º a 3.º demandados (infrações tendo por base a alegação dos pontos I a V do requerimento inicial) e os 5.º e 6.º demandados (infrações tendo por base a alegação dos pontos I e II do requerimento inicial).

Na resposta à contestação o demandante considera que não se verificam as invocadas exceções de prescrição.

Cumpramos apreciar e decidir.

Começamos por ter em conta os seguintes factos, além dos invocados no requerimento para julgamento, neste caso quanto às datas de imputação das infrações:

a) A auditoria em causa, subjacente ao requerimento para julgamento, iniciou-se a 27.02.2015 – cf. ordem de serviço n.º 53/2015 da Subinspetora Geral da Inspeção Geral das Atividades em Saúde (doravante IGAS);

b) Os demandados exerceram o contraditório pessoal nas seguintes datas:

i) - 22.07.2016, o 1.º demandado; cf. fls. 412/556 do vol. III do processo de auditoria;

ii) - 25.07.2016, o 2.º e a 3.ª demandada - cf. fls. 557/612 e 613/706 do vol. IV do processo de auditoria;

iii) - 01.08.2016, o 4.º demandado - fls. 774/805 do vol. V do processo de auditoria;

iv) - 22.07.2016, o 5.º demandado - fls. 328/411 do vol. III do processo de auditoria;

v) - 27.07.2016, o 6.º demandado; fls. 747/773 do vol. V do processo de auditoria

c) Os demandados foram citados nas seguintes datas:

i) - o 1.º demandado em 20.02.2020 - cf. fls. 58 destes autos;

ii) - o 2.º demandado em 13.02.2020 - cf. fls. 51 destes autos;

iii) - a 3.ª demandado em 14.02.2020 - cf. fls. 53 destes autos;

iv) - o 4.º demandado em 14.02.2020 - cf. fls. 52 destes autos;

v) - o 5.º demandado em 17.02.2020 - cf. fls. 55 destes autos;

vi) - o 6.º demandado em 13.02.2020 - cf. fls. 49 destes autos.

Tenhamos também presente o disposto no artigo 70.º da LOPTC, quanto à prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias.



O prazo é de 5 anos, em princípio conta-se a partir da data da infração e a prescrição tem sempre lugar quando tiverem decorrido 7 anos e 6 meses – cf. n.ºs 1, 2 e 6 do citado artigo 70.º. Isto sem prejuízo de ainda poder vir a ser de ponderar, se for o caso – o que não é no momento presente – do regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição, estabelecido nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 de 19.03.2020, considerando o alargamento da prescrição durante o tempo que vigorou tal suspensão – cf. artigo 6.º da Lei n.º 16/2020 de 29.05.

O prazo de prescrição suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos – cf. n.º 2 do mesmo preceito.

Acresce que a prescrição se interrompe com a citação do demandado em processo jurisdicional – cf. n.º 5, ainda do citado artigo 70.º.

Considerando aqueles factos e este quadro legal, afigura-se-nos que não assiste razão aos demandados relativamente à exceção de prescrição invocada, como a seguir se procurará justificar.

Os 1.º a 3.º demandados estribam-se em circunstâncias que não podem ser tomadas em consideração, máxime em que “a audição/resposta do HFF teve lugar no dia 15.12.2015” – cf. n.º 124 da contestação – como se fosse esse o elemento relevante para a suspensão da prescrição, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º.

Ora, não se pode confundir a audição institucional da entidade auditada com a “audição do responsável”, pois esta audição é que é o facto gerador da interrupção, o que se compreende facilmente porquanto é com a “audição do responsável” pela infração financeira, que este pode exercer o seu contraditório pessoal. Aliás, a entidade auditada não é responsável por qualquer infração.

Nesta medida, a data de suspensão da prescrição, quanto aos 1.º a 3.º demandados, não é apenas desde 27.02.2015 e até 15.12.2015, mas antes desde 27.02.2015 e até às datas de 22.07.2016 (1.º demandado) e 25.07.2016 (2.º e 3.º demandada), ou seja, 1 ano e quase 5 meses - cf. b), i) e ii) supra.

O 4.º demandado, pela forma como alega – cf. n.ºs 2, 5 e 6 da contestação e o facto de apenas invocar os n.ºs 1 e 5 do artigo 70.º -, parece estar a pressupor que não existe a causa de suspensão da prescrição prevista no n.º 3 do artigo 70.º, ou seja, a “audição do responsável”.

Mas existe e, no seu caso, tal audição ocorreu em 01.08.2016, com a consequência da suspensão do prazo de prescrição entre 27.02.2015 e 01.08.2016, ou seja, por 1 ano, 5 meses e 4 dias.



Por sua vez o 5.º demandado parte de pressupostos errados, ou seja, considera que os atos consubstanciadores das infrações dos pontos I e II do requerimento inicial datam de 27.10.2011 e 27.09.2010, respetivamente - cf. n.ºs 45 e 47 da sua contestação.

Igualmente o 6.º demandado, relativamente às mesmas infrações, parte de pressupostos errados, agora ao alegar que tais infrações terão sido “alegadamente perpetradas entre 01.01.2009 e 31.12-2012” – cf. n.ºs 12 e 13 da sua contestação.

Porém, como bem salienta o demandante, na resposta às contestações, “as referências a tais datas (...) surgem para contextualizar o demais circunstancialismo factual/temporal integrante das infrações”, posteriormente descrito.

Ora dos artigos 31.º e 42º do requerimento inicial resulta que as últimas datas, alegadas, como de prática dos factos consubstanciadores das infrações dos pontos I e II do requerimento inicial, terão ocorrido em novembro e dezembro de 2014, respetivamente.

Assim, considerando as datas dos factos em causa nos autos – até 06.03.2015 a aquisição de serviços do ponto I do requerimento inicial, uma vez que estamos perante infração continuada; até final de 2015 a aquisição de serviços do ponto II do requerimento inicial, igualmente infração na forma continuada; 06.02.2014, data da prática dos factos dos pontos III e IV do requerimento inicial; 03.04.2014, data da prática dos factos do ponto V do requerimento inicial; 18.12.2014, data da prática dos factos do ponto VI do requerimento inicial; 23.10.2014, data da prática dos factos do ponto VII do requerimento inicial; 27.11.2014, data da prática dos factos do ponto VIII do requerimento inicial; 23.12.2014, data da prática dos factos do ponto IX do requerimento inicial; 04.12.2014, data da prática dos factos do ponto X do requerimento inicial; 23.12.2014, data da prática dos factos dos pontos XI e XII do requerimento inicial; Março de 2015, 11.12.2014, data da prática dos factos do ponto XIV do requerimento inicial - conclui-se que o tempo decorrido entre tais datas e a citação dos demandados, mas não contabilizando o tempo decorrido desde o início da auditoria até à audição de cada um dos demandados, porquanto aí houve suspensão da prescrição – cerca de 1 ano e 5 meses como atrás se deixou nota - não perfaz os 5 anos.

Também não decorreram 7 anos e 6 meses desde as datas das infrações, para funcionar a prescrição, nos termos do n.º 6 do artigo 70.º citado.

Nestes termos, pelos fundamentos expostos, julgo improcedente a exceção de prescrição suscitada pelos demandados.



Notifique-se.

*

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

Neste item cumpre deixar claro que aquilo que é invocado pelo 5.º demandado, como exceção perentória, a “ausência de pressuposto legal de imputação das alegadas infrações financeiras”, porquanto sempre terá decidido com base na proposta de decisão formulada pelos serviços intermédios do HFF, ou seja, «ouviu as “estações competentes”» não será de enquadrar e analisar como exceção perentória, mas antes na questão do preenchimento ou não dos pressupostos da infração financeira e, nessa medida, nada obsta ao conhecimento do fundo 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.)**², os seguintes:

A.1.1. Do requerimento inicial e da discussão da causa³:

1. Na sequência do Despacho n.º 54/2014, de 18.09.2014, do Ministro da Saúde, a Subinspetora-Geral da IGAS determinou, em 27.02.2015, através da ordem de serviço n.º 53/2015, a realização de uma auditoria (Proc. 35/2014-AUD) aos sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento do HFF, a qual compreendeu, particularmente, o exercício de 2014, sem prejuízo de alargamento a outros anos anteriores e/ou posteriores.

2. No termo da auditoria foi elaborado o Relatório nº 197/2015, homologado por despacho de 14.10.2016 da Inspetora Geral e remetido ao Ministro da Saúde, que determinou o seu envio ao Tribunal de Contas.

*

² 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”.

³ 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. Igual procedimento se adotou, no essencial, quanto às contestações.



Caracterização do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.

3. O estabelecimento hospitalar atualmente designado de HFF foi criado pelo DL nº 382/91, de 09.10, com a designação de Hospital do Professor Doutor Fernando Fonseca e estabelecimento sito em Amadora, Sintra.

4. Por contrato celebrado em 10.10.1995 entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (doravante ARSLVT) e a Sociedade C (doravante abreviadamente SAS) o Hospital foi entregue à gestão privada, contrato que se extinguiu, por caducidade, decorrente da sua denúncia no termo do prazo, a 31.12.2008.

5. Através do DL nº 203/2008, de 10.10, o HFF foi transformado em entidade pública empresarial designada por Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E., com sede no estabelecimento hospitalar correspondente ao Hospital de Amadora/Sintra, iniciando-se a respetiva gestão pública em 01.01.2009.

*

Cargos/funções dos demandados no HFF

6. Os 1.º a 5.º demandados, foram membros do CA, conforme segue.

7. Pelo Despacho nº 11210/2009, o 5.º demandado foi nomeado vogal executivo (enfermeiro diretor) com efeitos a 01.01.2009.

8. Pelo Despacho nº 13918/2010 o 1.º demandado foi nomeado para o cargo de vogal executivo, com efeitos a 01.06.2010.

9. Pelo Despacho nº 15969/2011, os 1.º e 5.º demandados foram reconduzidos nessas funções para o triénio 2011-2013 com efeitos a 01.01.2011.

10. A partir de 01.05.2011, o 1.º demandado exerceu, em substituição, o cargo de presidente.

11. Pelo Despacho nº 1009/2012, o 1.º demandado foi nomeado no cargo de presidente e o 2.º demandado no cargo de vogal executivo, com efeitos a 01.01.2012 e para o período restante do mandato correspondente ao triénio de 2011-2013.

12. Pela Resolução do Conselho de Ministros nº 5/2013, de 31.01.2013, o 4.º demandado foi nomeado no cargo de vogal executivo (diretor clínico) com efeitos a 09.02.2013.

13. Pela Resolução do Conselho de Ministros nº 34/2013, de 19.12.2013, publicada no DR, 2.ª série, nº 253, de 31.12.2013, o 1.º demandado foi nomeado para o cargo de presidente e os 2.º a 5.º demandados foram nomeados para os cargos de vogais executivos, com



efeitos a 01.01.2014, cargos que exerciam quando dos factos abaixo descritos.

14. O 6º demandado exercia funções de diretor da Direção de Logística desde 01.01.2009.

15. Competia-lhe as funções previstas no artigo 39.º do Regulamento Interno do HFF, nomeadamente “assegurar as aquisições dos bens e serviços necessários e adequado ao funcionamento do Hospital, nas condições mais vantajosas para este” e, no âmbito da Unidade de Negociação e Gestão de Contratos, integrada naquela Direção de Logística, “garantir o cumprimento dos procedimentos legais e internos sobre a contratação de bens e serviços”- cf. Regulamento Interno do HFF, a fls. 144/77 do vol. I do Relatório de OCI.

16. Nas ocasiões dos factos abaixo descritos, em função do seu período temporal, os demandados atuaram no exercício destes cargos e funções.

*

1 - Exploração de três cafetarias e dos serviços de quiosque e fornecimento de ceias ao pessoal e refeições ligeiras para os dadores de sangue e acompanhantes, suplementos aos serviços e coffee breaks's (sem numeração atribuída) - 188.553,32€+IVA (231.920,60€) – Sociedade A.

17. Sociedade C (doravante HAS) celebrou um contrato com a Sociedade A, para o período de 01.01.2006 a 31.12.2008, com possibilidade de renovação por igual período, para exploração dos serviços de três cafetarias e de um quiosque, tendo sido ainda adjudicado, no âmbito deste contrato, o fornecimento de ceias ao pessoal, refeições ligeiras para os dadores de sangue e acompanhantes, suplementos aos serviços e coffee breaks's, contrato que veio a ser renovado em 01.01.2009 por 3 anos.

18. Em 27.10.2011, considerando que “o HFF, por força das regras da contratação pública que o vinculam, decidiu lançar um procedimento de contratação pública com idêntico objeto” e que era estimado “que os procedimentos pré-contratuais a promover pelo HFF em sede de contratação pública da concessão de exploração (. . .) terminem no período de doze meses”, o 1º demandado e a então vogal do CA, interveniente D, celebraram um aditamento ao referido contrato segundo o qual, decorrido aquele prazo de renovação (que terminaria a 31.12.2011), o mesmo se manteria em vigor por 12 meses, e, caso o referido procedimento de contratação pública excedesse aquele prazo, o contrato seria renovado por períodos consecutivos de 30 dias até à data de outorga do contrato.



19. Porém, só em reunião do CA de 26.02.2015 os 1º a 5º demandados deliberaram proceder à abertura de um procedimento de concurso público com vista à celebração de contrato com aquele objeto – cf. ponto 37 da ata 8/2015.

20. O respetivo anúncio nº 1384/2015, foi publicado no DR, nº 46, 2.ª Série, Parte L em 06.03.2015, tendo, por deliberação de 08.10.2015, o CA aprovado o relatório de não adjudicação.

21. A partir de 01.01.2009 foi sendo prorrogado o prazo de execução das prestações daquele contrato com a Sociedade A.

22. Também o fornecimento de ceias ao pessoal, refeições ligeiras para os dadores de sangue e acompanhantes, suplementos aos serviços e coffee breaks's continuou a ser prestado pela Sociedade A, pelo menos, até final de 2015.

23. Até 06.03.2015 a aquisição daqueles serviços ocorreu sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos.

24. Designadamente, no ano de 2014, entre 4 de fevereiro e 6 de novembro, o HFF emitiu à Sociedade A oito notas de encomenda relativas a tais fornecimentos, o que importou em € 188.553,32 (acrescido de IVA) para o HFF, sem que tivesse havido qualquer concurso, público ou limitado por prévia qualificação, para a prestação de tais serviços.

25. Os 1º a 6º demandados não procederam às diligências ou deliberações com vista à aquisição da prestação de tais serviços, no ano de 2014, mediante concurso público ou limitado por prévia qualificação.

*

II - Prestação de serviços de alimentação (sem numeração atribuída) - 1.611.960,01€+1IVA (1.982. 710,80€) – Sociedade B.

26. O HAS celebrou, em 01.01.2008, com a Sociedade B um contrato para fornecimento de refeições a doentes e trabalhadores do Hospital, com termo a 31.12.2008 e possibilidade de renovação por idênticos períodos de 1 ano.

27. Por carta de 27.09.2010 foi proposta pelo HFF a renovação do referido contrato por três meses, com renovação automática por idêntico período se não fosse denunciado por escrito com a antecedência mínima de 45 dias, invocando-se a transmissão da posição contratual para o HFF, com efeitos a 01.01.2009, e que “(. . .) o procedimento de formação em curso de novo contrato público- aplicável ao HFF, EPE, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 5.º do Código dos Contratos Públicos (. . .)” se estimava por um período de cerca de seis meses



28. Esta proposta foi aceite pela Sociedade B em 06.10.2010.

29. Porém, só em reunião do CA de 25.09.2014, os 1.º a 5.º demandados aprovaram a realização de um concurso público para fornecimento de alimentação a doentes e pessoal do HFF (no valor de € 6.125.400,00 para os anos 2015-2017), o qual foi lançado em 26.11.2015.

30. A partir de 01.01.2009 o prazo de vigência daquele contrato com a Sociedade B foi sendo prorrogado, com execução das respetivas prestações.

31. Assim, a Sociedade B continuou a proceder ao fornecimento de alimentação a doentes e pessoal do HFF, pelo menos até final de 2015.

32. Até 26.11.2015 a aquisição daqueles serviços ocorreu sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos.

33. Designadamente, nos meses de janeiro a dezembro de 2014 a Sociedade B emitiu as faturas correspondentes à prestação dos referidos serviços, totalizando o preço de € 1.611.960,01 (a que acresceu o IVA), encargo que o HFF suportou sem que tivesse havido qualquer concurso, público ou limitado por prévia qualificação.

34. Os 1.º a 6.º demandados não procederam às diligências ou deliberações com vista à aquisição da prestação de tais serviços, no ano de 2014, mediante concurso público ou limitado por prévia qualificação.

*

III - Processo n.º 2057/2013 - Prestação de serviços de jardinagem - 49.367,45€+IVA (60.721,96€) – Sociedade E.

35. Em reunião do CA de 06.02.2014 os 1.º a 5.º demandados aprovaram a proposta de adjudicação dos serviços de jardinagem à empresa Sociedade E para o ano de 2014 e pelo preço de € 49.367,45, por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP – cf. ponto 24 da ata n.º 6/2014.

36. Porém, a execução da prestação destes serviços já se iniciara em janeiro de 2014 sem qualquer prévia decisão de adjudicação.

37. Na data de 18.02.2014, na sequência do referido procedimento, foi outorgado entre o HFF, representado pelos 1.º e 3.º demandados e a Sociedade E, um contrato “de prestação de serviços de jardinagem” para o período de janeiro a dezembro de 2014 e pelo referido preço (acrescido de IVA).

38. A confirmação da existência de fundos disponíveis só foi formalmente efetuada quando da celebração do contrato, não existindo



compromisso válido e suportado por fundos disponíveis à data da encomenda e prestação dos serviços, em janeiro de 2014.

39. Os 1.º a 6.º demandados não tomaram em consideração os pressupostos para a atribuição de eficácia retroativa ao contrato e não asseguraram o registo de compromisso de fundos disponíveis antes do início da prestação de serviços e consequente obrigação de os pagar.

*

IV - Processo n.º 2067/2013 - prestação de serviços de tratamento da roupa - 472. 752,00 €+IVA (581.484,96€) – Serviços F.

40. Em reunião de 06.02.2014, os 1.º a 5.º demandados aprovaram o início do procedimento, de ajuste direto, para a prestação de serviços de tratamento de roupa do HFF no período de 01.01.2014 a 31.12.2014 – cf. ponto 25 da ata n.º 6/2014, com o reconhecimento de lapso quanto ao valor indicado na ata, reconhecimento esse efetuado no contraditório do HFF.

41. Porém, a prestação daqueles serviços já se iniciara em 01.01.2014.

42. Em reunião de 20.03.2014 aprovaram “o contrato de prorrogação da prestação de Serviços de Tratamento de Roupa do HFF no valor de 581 484,90 euros” – cf. ponto 26 da ata n.º 12/2014.

43. Na data de 17.04.2014 foi celebrado com o Serviço F o contrato para a prestação daqueles serviços para aquele período e pelo preço de € 472.752,00€+IVA.

44. A confirmação da existência de fundos disponíveis só foi formalmente efetuada quando da celebração do contrato, não existindo compromisso válido e suportado por fundos disponíveis à data da encomenda e prestação dos serviços, em janeiro de 2014.

45. Até 06.02.2014 a aquisição daqueles serviços de tratamento de roupa ocorreu sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos.

46. Os 1.º a 6.º demandados não tomaram em consideração os pressupostos para a atribuição de eficácia retroativa ao contrato e não asseguraram o registo de compromisso de fundos disponíveis antes do início da prestação de serviços e consequente obrigação de os pagar.

*

V - Prestação de serviços de manutenção preventiva e curativa de equipamentos gerais, sistemas de apoio e sistemas médico-hospitalares, fornecimento de materiais e serviços necessários à manutenção, de mão-de-obra para trabalhos não previstos e de piquete



47. A aquisição da prestação destes serviços, para o período de maio de 2011 a maio de 2014, foi precedida de concurso público com publicidade internacional, no âmbito do Processo n.º 316/2010, tendo o HFF celebrado o respetivo contrato a 04.04.2011 com a Sociedade G, pelo preço de € 2.999.994,00.

*

Processo n.º 417/2014 - Maio a Dezembro 2014 - 655.664,00 € +IVA (806.466,72 €) - Sociedade G.

48. Em reunião do CA de 20.03.2014 os 1.º a 5.º demandados aprovaram as peças do procedimento que lhes foram presentes, incluindo o caderno de encargos, com vista à prorrogação daquele contrato de manutenção com a Sociedade G pelo período de 8 meses, por ajuste direto em função do critério material nos termos do art.º 27.º do CCP – cf. ponto 28 da ata n.º 12/2014.

49. Aquele caderno de encargos era o mesmo que havia sido usado para o concurso público (Proc. n.º 316/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações, não tendo sido elaborado novo caderno para o procedimento em causa.

50. Em reunião de 03.04.2014 os mesmos demandados deliberaram aprovar “o projeto de decisão para a prorrogação do contrato de manutenção com a Sociedade G pelo período de 8 meses após o término do contrato atual” – cf. ponto 26 da ata n.º 14/2014.

51. No projeto de decisão, subscrito em 02.04.2014 pelo 6.º demandado, era proposta a adjudicação daqueles serviços à Sociedade G, por ajuste direto, pelo preço de € 655.664,00.

52. Na data de 08.05.2014, na sequência do referido procedimento, foi outorgado entre o HFF, representado pelos 1.º e 2.º demandados e a Sociedade G um contrato “de prestação de serviços de manutenção do HFF” pelo período de 8 meses e pelo referido preço, acrescido de IVA.

53. No âmbito deste contrato não se procedeu à redução remuneratória dos valores pagos, sendo que em 2012 e 2013 não se tinham verificado as reduções remuneratórias previstas na Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (art.ºs 20.º e 26.º, nº 1, alínea b) e nº 2, com referência ao art.º 19.º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro) e na Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro (art.ºs 27.º e 75.º, nºs 1, alínea b) e 2).

54. Os 1.º a 6.º demandados não acautelaram a elaboração de um novo caderno de encargos, para o procedimento em causa, e não asseguraram a redução remuneratória dos valores a pagar.

*



VI - Processo n.º 1939/2014 - janeiro a setembro 2015 - 737.621,00 € + IVA (907.273,83 €) – Sociedade G.

55. Em reunião do CA de 20.11.2014 os 1º a 5º demandados aprovaram o início e peças do procedimento que lhes foram presentes, incluindo o caderno de encargos, com vista à prorrogação do referido contrato de serviços de manutenção para o período de 01.01.2015 a 30.09.2015, por ajuste direto em função do critério material nos termos da subalínea iv) da alínea a) do nº 1 do art.º 27º do CCP, com convite à Sociedade G e fixação do preço base em € 737.622,00 – cf. ponto 27 da ata n.º 47/2014.

56. Aquele caderno de encargos era o mesmo que havia sido usado para o concurso público (Proc. n.º 316/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações, não tendo sido elaborado novo caderno.

57. O valor do contrato excedia o valor de € 75.000,00 e já haviam decorrido mais de três anos sobre a celebração do contrato, a 04.04.2011, na sequência do concurso público.

58. Em reunião de 18.12.2014 os 1º a 5º demandados deliberaram aprovar o “Projeto de Decisão e a Minuta do Contrato (...) nos termos propostos” para aquela prorrogação – cf. ponto 35 da ata 51/2014.

59. No referido projeto de decisão, subscrito em 16.12.2014 pelo 6º demandado, era proposta a adjudicação daqueles serviços à Sociedade G por “Ajuste Directo - Regime Geral”, pelo preço de € 737.621,00.

60. Na data de 06.03.2015, na sequência do referido procedimento, foi outorgado entre o HFF, representado pelos 1º e 2º demandados e a Sociedade G um “Contrato da prorrogação do contrato de serviços de manutenção no período de 1-1-2015 a 30-9-2015”, pelo referido preço.

61. No âmbito deste contrato não se procedeu à redução remuneratória dos valores a pagar, sendo certo que em 2013 e 2014 não se tinham verificado as reduções remuneratórias previstas na Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro (art.ºs 27º e 75º, nº 1, alínea b) e nº 2), e nos art.ºs 33º e 73º, nº 1, alínea b) da Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro.

62. Os 1º a 6º demandados não acautelaram a adoção de concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicidade no JOUE para o procedimento em causa, a elaboração de um novo caderno de encargos e não asseguraram a redução remuneratória dos valores a pagar.

*

VII - Aquisição de Serviços de Higiene e Limpeza e Recolha Intra-hospitalar de Resíduos Processo n.º 314/2010 - período de 01.09.2011 a 31.08.2014 - 2.540.527,20 € + IVA (3.124.848,46 €) – Sociedade H



63. A aquisição da prestação de serviços de higiene e limpeza e recolha de resíduos segurança e vigilância para o período de 01.09.2011 a 31.08.2014 foi precedida de concurso público, tendo o HFF celebrado contrato com a Sociedade H em 18.08.2011, no âmbito do Processo n.º 314/2010.

*

Processo n.º 1362/2014 - período de 01.09.2014 a 31.12.2014 - 292.611,20 € + IVA (359.911,780 €) – Sociedade H

64. Em reunião do CA de 14.08.2014 os 1.º, 2.º, 4.º e 5.º demandados deliberaram aprovar a prorrogação daquele contrato pelo período de quatro meses após o seu término, por ajuste direto e pelo valor de € 347.205,38 (com IVA incluído) – ponto 21 da ata 33/2014.

65. Na ocasião foi apresentado ao CA o caderno de encargos que havia sido elaborado para o concurso público (Proc. n.º 314/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações, não tendo sido elaborado novo caderno de encargos.

66. Em reunião de 23.10.2014 aqueles demandados e a 3.ª demandada aprovaram o projeto de decisão de adjudicação do procedimento, por ajuste direto, à Sociedade H, pelo preço de € 292.611,20 acrescido de IVA (preço global de € 359.911,780) – cf. ponto 24 da ata n.º 43/2014.

67. Porém, a execução da prestação dos serviços já se iniciara em 01.09.2014 sem qualquer prévia decisão de adjudicação.

68. Na data de 28.11.2014 foi celebrado contrato entre o HFF, representado pelos 1.º e 3.ª demandados e aquela sociedade, para a referida prestação de serviços, pelo preço de € 292.611,20 (acrescido de IVA).

69. A confirmação da existência de fundos disponíveis só foi formalmente efetuada quando os factos geradores da despesa já se tinham verificado, não existindo compromisso válido e suportado por fundos disponíveis à data da obrigação de efetuar pagamentos em setembro de 2014.

70. Os 1.º a 6.º demandados não tomaram em consideração os pressupostos para a atribuição de eficácia retroativa ao contrato e não asseguraram o registo de compromisso de fundos disponíveis antes do início da prestação de serviços e conseqüente obrigação de os pagar.

*

VIII - Processo n.º 2041/2014 - período de 01.01.2015 a 30.09.2015 - 658.375,20 € + IVA (809.801,50 €) - Sociedade H.



71. Em reunião do CA de 27.11.2014 os 1º a 5º demandados deliberaram aprovar a prorrogação do contrato acima referido, após o seu término, para o período de 01.01.2015 a 30.09.2015, com a menção de que o respetivo serviço estava previsto no “Programa do Concurso Público anterior” e com conhecimento do teor da “Informação para início de procedimento” de 26.11.2014 – cf. ponto 53 da ata n.º 48/2014.

72. Nesta informação era proposta a “adoção de ajuste direto em função do critério material nos termos do artigo 27º do CCP” e a designação de procedimento “Ajuste directo (regime geral com convite apenas a uma concorrente”, com a fixação do preço base em € 658.375,20.

73. Assim, o valor do contrato excedia o montante de € 75.000,00 e já haviam decorrido mais de três anos sobre a celebração do contrato, a 18.08.2011, na sequência do concurso público.

74. Em reunião do CA de 30.12.2014 os 1.º a 4.º demandados deliberaram aprovar a “Minuta do Contrato e o Projecto de Decisão para a prorrogação do contrato com a Sociedade H”- cf. ponto 13 da ata n.º 53/2014.

75. No projeto de decisão, subscrito pelo 6º demandado, em 26.12.2014, referia-se a aquisição dos referidos serviços por “Ajuste Directo - Regime Geral” na “Sequência do Concurso Público de Procedimento Nº 314/2010” propondo-se a adjudicação do procedimento à Sociedade H, única fornecedora convidada, pelo preço de € 658.375,20.

76. Na data de 19.01.2015 foi celebrado o respetivo contrato entre o HFF, representado pelos 1º e 3º demandados, e aquela sociedade, para a referida prestação de serviços, pelo preço acima indicado (acrescido de IVA).

77. Os 1º a 6º demandados (sendo que o 5.º demandado foi apenas na medida da sua intervenção) não acautelaram a adoção de concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicidade no JOUE para o procedimento em causa.

*

IX - Prestação de serviços de segurança e vigilância

78. A aquisição da prestação de serviços de segurança e vigilância para o período de outubro de 2011 a 30.09.2014 foi precedida de concurso limitado por prévia qualificação com publicidade internacional, tendo o HFF celebrado contrato com a Sociedade I, pelo preço de 2.098.800,00 € +IVA (2.581.524,00 €) no âmbito do Processo n.º 307/2010.

*



Processo n.º 1585/2014 - (outubro a dezembro de 2014) - 174.900,00 € + IVA (215.127,00 €) – Sociedade I

79. A 30.09.2014 o 1º demandado aprovou as peças relativas ao início do procedimento, incluindo o caderno de encargos, para a prestação dos serviços de segurança e vigilância para o período de outubro a dezembro de 2014 e autorizou a prorrogação daquele contrato pelo período de três meses, por ajuste direto, decisão que foi ratificada pelos 2º a 5º demandados em reunião do CA de 02.10.2014 – cf. ponto 2 da ata n.º 40/2014.

80. Aquele caderno de encargos era o mesmo que havia sido usado para o concurso limitado por prévia qualificação (Proc. n.º 307/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações, não tendo sido elaborado novo caderno.

81. Em reunião do CA de 23.12.2014, os 1º a 4º demandados deliberaram “aprovar o Projecto de Decisão e a Adenda” ao referido contrato – cf. ponto 15 da ata n.º 52/2014.

82. Contudo, a execução da prestação dos serviços já se iniciara em 01.10.2014, sem qualquer prévia decisão de adjudicação.

83. No projeto de decisão, subscrito a 18.12.2014 pelo 6º demandado. era proposta a adjudicação do procedimento à Sociedade I “ajuste directo (. . .) na sequência do concurso público do procedimento nº 370-2010”.

84. Na data de 23.01.2015 foi outorgado entre o HFF, representado pelos 1º e 2º demandados, e a Sociedade I o respetivo “contrato de fornecimento de serviços de segurança” – “Adenda” para o período de outubro a dezembro de 2014, pelo preço de € 174.900,00 (acrescido de IVA).

85. No âmbito do contrato não houve lugar à redução remuneratória sendo certo que, em 2012 e 2013, não se tinham verificado as reduções remuneratórias previstas na Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (art.ºs 20º e 26º, nº 1, alínea b) e nº 2, com referência ao art.º 19º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro) e na Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro (art.ºs 27º e 75º, nºs 1, alínea b) e 2).

86. Os 1º, 2º, 3º, 4º e 6º demandados não tomaram em consideração os pressupostos para a atribuição de eficácia retroativa ao contrato, não acautelaram a elaboração de um novo caderno de encargos, para o procedimento em causa e não asseguraram a redução remuneratória dos valores a pagar.

*



X - Processo n.º 1937/2014 - (janeiro a setembro de 2015) - 541.242,81 € + IVA (665.728,66€) – Sociedade I

87. Em reunião do CA de 20.11.2014 os 1º a 5º demandados deliberaram aprovar as peças, incluindo o caderno de encargos e o início do procedimento para a “Prorrogação do Contrato de Serviços de Vigilância e Segurança no período de 1.1.2015 a 30.9.2015, nos termos propostos e no valor de 665.728,66 euros.” - cf. ponto 28 da ata n.º 47/2014.

88. Aquele caderno de encargos era o mesmo que havia sido usado para o concurso limitado por prévia qualificação (Proc. n.º 307/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações, não tendo sido elaborado novo caderno.

89. Na informação para início do procedimento apresentada ao CA, elaborada em 18.11.2014, pelo 6º demandado, era proposta a “adoção de ajuste direto em função do critério material nos termos do art.º 27.º do CCP, para aquisição de serviços. Alínea iv) da al. a) do n.º 1 do art.º 27º”, com a fixação do preço base em € 541.242,81.

90. Assim, o valor do contrato em causa era superior a 75 000,00 € e já haviam passado mais de três anos sobre a celebração do anterior contrato na sequência do concurso público limitado por prévia qualificação no âmbito do Processo n.º 307/2010.

91. Em reunião de 04.12.2014 os 1º, 3ª, 4º e 5º demandados deliberaram aprovar “a prorrogação do Contrato de Serviços de Vigilância no período de 01.01.2015 a 30.09.2015, nos termos propostos” – cf. ponto 29 da ata n.º 49/2014.

92. No respetivo projeto de decisão, subscrito em 27.11.2014 pelo 6º demandado era proposta a adjudicação daqueles serviços à Sociedade I, por “Ajuste directo - Regime geral” pelo preço de € 532.685,43.

93. Na data de 09.01.2015 foi outorgado entre o HFF, representado pelos 1º e 2º demandados e a Sociedade I o respetivo contrato designado de “contrato de prorrogação de serviços de vigilância e segurança no período de 1-1-2015 a 30-9-2015” pelo preço de € 541.242,81 (acrescido de IVA).

94. No âmbito do contrato não houve lugar à redução remuneratória, sendo que em 2012 e 2013 não se tinham verificado as reduções remuneratórias previstas na Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (art.ºs 20º e 26º, nº 1, alínea b) e nº 2, com referência ao art.º 19º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro) e na Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro (art.ºs 27º e 75º, nºs 1, alínea b) e 2).



95. Os 1.º a 6.º demandados (sendo o 2.º demandado na medida da sua intervenção) não acautelaram a adoção de concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicidade no JOUE e a elaboração de um novo caderno de encargos para o procedimento em causa e não asseguraram a redução remuneratória dos valores a pagar.

*

XI - Processo nº 1743/2014 - Serviços de Seguros nos ramos Acidentes de Trabalho, Responsabilidade Civil e “All Risks” Vida - 443.711,67€ - Sociedade J

96. Em reunião do CA de 30.10.2014 os 1.º a 5.º demandados deliberaram aprovar o início e peças do procedimento para a contratação de serviços de seguros, nos ramos de acidentes de trabalho, responsabilidade civil e “All Risks”, por ajuste direto, pelo período de 01.01.2014 a 31.12.2014 – cf. ponto 30 da ata n.º 44/2014.

97. Porém, a execução da prestação de serviços já decorria desde 01.01.2014.

98. Em reunião do CA de 23.12.2014 os 1.º a 4.º demandados deliberaram aprovar a adjudicação da proposta apresentada pela Fidelidade – cf. ponto 13 da ata n.º 52/2014.

99. O respetivo contrato veio a ser celebrado em 10.01.2015.

100. A confirmação da existência de fundos disponíveis só foi formalmente efetuada quando os factos geradores da despesa já se tinham verificado, não existindo compromisso válido e suportado por fundos disponíveis à data da obrigação de efetuar pagamentos, em janeiro de 2014.

101. Até 30.10.2014 a aquisição daqueles serviços ocorreu sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos.

102. Os 1.º a 6.º demandados não tomaram em consideração os pressupostos para a atribuição de eficácia retroativa ao contrato e não asseguraram o registo de compromisso de fundos disponíveis antes do início da prestação de serviços e conseqüente obrigação de os pagar.

*

XII - Aquisição de serviços para a Direção Financeira - Processo n.º 1468/2013 - 42.000,00 € + IVA (51.660,00€) – Sociedade K

103. A aquisição de serviços profissionais para a Direção Financeira (Ano de 2013) foi efetuada através de procedimento por ajuste direto ao



abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, na sequência de deliberação do CA de 26.09.2013 – cf. ponto 34 da ata n.º 38/2013.

104. A 08.10.2013 foi outorgado entre o HFF, representado pelos 1.º e 2.º demandados e a Sociedade K, um contrato de aquisição de prestação de serviços profissionais de contabilidade para o período de janeiro a dezembro de 2013, pelo preço contratual de € 42.000,00 (acrescido de IVA).

*

Processo n.º 1901/2014 - janeiro a dezembro de 2014 - 42.000,00 € + IVA (51.660,00 €) – Sociedade K

105. Em reunião do CA de 13.11.2014 os 1.º a 5.º demandados aprovaram as peças para início de “(...) novo procedimento para aquisição de prestação de serviços profissionais para a Direcção Financeira, no valor de € 51.660,00”, para o ano de 2014, mediante ajuste direto com base no critério do valor, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP – cf. ponto n.º 23 da ata 46/2014.

106. A execução da prestação destes serviços já decorria desde 01.01.2014.

107. Em reunião do CA de 23.12.2014 os 1.º a 4.º demandados aprovaram o respetivo projeto de decisão e a minuta do contrato com a referida sociedade para a “aquisição de prestação de serviços profissionais para a Direcção Financeira sobre supervisão da contabilidade e fiscalidade, ano de 2014”, por ajuste direto – cf. ponto n.º 14 da ata n.º 52/2014.

108. A 09.01.2015 foi outorgado, entre o HFF, representado pelos 1.º e 2.º demandados e a Sociedade K o respetivo contrato de aquisição de serviços profissionais de contabilidade para o período de janeiro a dezembro de 2014, pelo preço contratual de € 42.000,00 (acrescido de IVA).

109. Durante o ano de 2014, a Sociedade K emitiu ao HFF, designadamente, as seguintes faturas, no valor unitário de € 3.813,00:

a) n.º FTCLI/2112014004409, emitida a 26.11.2014, relativa a “Serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMSISNC (mês contabilístico de Setembro de 2014)”, com vencimento a 23.12.2014;

b) n.º FTCLI/2112014004518, emitida a 11.12.2014, relativa a “Serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMSISNC (mês contabilístico de Outubro de 2014)”;

c) n.º FTCLI/21 12014004519, emitida a 11.12.2014, relativa a “Serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMS/SNC (mês contabilístico de Novembro de 2014)”;



d) nº FTCLI/211 2015001281, emitida a 28.04.2015, relativa a “Serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMSISNC (mês contabilístico de Dezembro de 2014).

110. A confirmação da existência de fundos disponíveis só foi formalmente efetuada quando os factos geradores da despesa já se tinham verificado, não existindo compromisso válido e suportado por fundos disponíveis à data da obrigação de efetuar pagamentos, em janeiro de 2014.

111. Até 13.11.2014 a aquisição daqueles serviços ocorreu sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos.

112. Os 1º a 5º demandados (sendo o 5.º demandado apenas na medida da sua intervenção) não tomaram em consideração os pressupostos para a atribuição de eficácia retroativa ao contrato e não asseguraram o registo de compromisso de fundos disponíveis antes do início da prestação de serviços e conseqüente obrigação de os pagar.

*

XIII - Ano de 2015 – Sociedade K

113. Com a data de 24.06.2015 a Sociedade K remeteu ao HFF três faturas, no valor unitário de € 3.813,00, com os n.ºs FTCLI/2112015001925, FTCLV2112015001923 e FTCLI/2112015001924, com data de vencimento de 24.07.2015, relativas a prestação de serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMS/SNC, nos meses de janeiro, fevereiro e março, respetivamente.

114. O HFF já adjudicara àquela sociedade, nos dois anos económicos anteriores e na sequência de ajustes diretos, propostas para a celebração de contratos cujo objeto foi constituído por prestações do mesmo tipo, sendo o preço contratual acumulado de € 82.000,00.

*

XIV - Serviço de auditoria interna previsto no art.º 17º do Anexo II ao Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 244/2012, de 9 de novembro

115. Em reunião do CA de 14.08.2014 foi apresentada a Proposta DGRH 307-2014 de recrutamento para auditor interno “Tendo em vista a criação do Serviço de Auditoria Interna do HFF”, indicando-se, para o exercício do cargo, a interveniente L, em regime de comissão de serviço previsto no Código do Trabalho, por um período de 5 anos renovável por



iguais períodos até ao limite máximo de três renovações consecutivas ou interpoladas.

116. Os 1º, 2º, 4º e 5º demandados deliberaram aprovar essa proposta, “nos termos previstos no artigo 17º do Decreto-Lei nº 233/2005 de 29 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 244/2012, de 9 de Novembro” – cf. ponto 7 da ata n.º 33/2014.

117. E em reunião de 11.12.2014 aqueles demandados e a 3ª demandada deliberaram aprovar a Proposta DGRH 476-2014 de recrutamento da referida licenciada “a partir de 01/01/2015”, pelo período acima indicado, com a remuneração base mensal ilíquida de € 3.113,17 – cf. ponto n.º 5 da ata n.º 50/2014.

118. Na data de 30.12.2014 foi celebrado entre o HFF, representado pela 3ª demandada e a interveniente L, o respetivo contrato de trabalho em regime de comissão de serviço.

119. Nessa altura, não existia comprovação documental, no seu processo, no sentido de que tivesse experiência em auditoria, o que só ocorreu mediante a apresentação de declarações de funções subscritas em 06.08.2015 pela Diretora do Departamento de Planeamento e Contratualização da ARS Lisboa e Vale do Tejo.

120. No Relatório nº 288/2013 (Proc. nº 13/2012), remetido ao CA do HFF em data anterior à da contratação da auditora interna, a IGAS fez constar que as contratações devem resultar de “um processo de recrutamento e seleção de candidatos à contratação que garanta o acesso em condições de liberdade e igualdade, a par do facto de associado aos princípios da igualdade e liberdade no acesso à função pública, se encontrar subjacente a prevalência de critérios de escolha confinados ao mérito e à capacidade dos candidatos”.

121. Também no Relatório de Auditoria de Resultados ao HFF com o nº 18/2014 (da 2ª Secção do Tribunal de Contas) foi sinalizada a contratação de trabalhadores sem que os processos de recrutamento cumprissem os princípios de igualdade de oportunidades e publicidade e sem se verificar manifesta urgência, mencionando-se que “a violação do disposto no n.º 4 do art.º 14º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, pode constituir os responsáveis do Hospital (. . .), em responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea l) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto”, tendo sido relevada a eventual responsabilidade financeira sancionatória.

122. Tal Relatório foi remetido ao 1º demandado, enquanto presidente do CA do HFF, por carta com registo de 21.10.2014.



123. Os 1º a 5º demandados não acautelaram, no recrutamento de auditor interno, a publicitação desse recrutamento e igual oportunidade de se candidatar ao mesmo quem preenchesse os requisitos para o lugar a prover.

*

XV - Falta da publicitação da celebração de contratos

124. A publicitação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos contratos atrás mencionados, celebrados na sequência de ajustes diretos, com a Sociedade E em 18.02.2014, com o Serviço F em 17.04.2014, com a Sociedade H em 28.11.2014 e 19.01.2015, com a Sociedade J em 10.01.2015 e com a Sociedade I em 09.01.2015 e 23.01.2015, não ocorreu nos dez dias seguintes após a celebração desses contratos.

125. Também não foi, oportunamente, publicitada a celebração, em 12.02.2015, na sequência de ajustes diretos, de quatro contratos com a Sociedade M.

*

126. Os demandados, quanto às condutas atrás descritas, agiram livre e voluntariamente, tendo consciência da obrigação de cumprimento dos seus deveres funcionais.

127. Quanto a essas condutas, na dimensão da ação/omissão de cada um dos demandados, não agiram com a atenção e os cuidados próprios do exercício dos seus cargos e funções não tendo, designadamente:

a) diligenciado no sentido da atempada e oportuna promoção e tramitação dos procedimentos previstos para a formação de contratos públicos e da sua conformidade com as normas aplicáveis da contratação pública;

b) assegurado a existência de compromisso válido e suportado por fundos disponíveis antes da encomenda e início da prestação dos serviços;

c) observado limitações aos valores a pagar na aquisição de serviços, por força de reduções remuneratórias estabelecidas em Leis do Orçamento do Estado;

d) acautelado, no recrutamento de auditor interno, a publicitação desse recrutamento e os princípios da imparcialidade e da igualdade de oportunidades, perante quem se quisesse candidatar e preenchesse os requisitos para o lugar a prover.

*

A.1.2. Da contestação dos 1º, 2º e 3º demandados e da discussão da causa:



128. A auditoria teve início com a Ordem de Serviço n.º 53/2015 da Subinspetora Geral, datada de 27.02.2015, sendo mencionado na mesma como assunto: “Auditoria ao abrigo do n.º 2 do art.º 62º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado”.

129. A auditoria culminou com o relatório n.º 197/2015, concluído em 24.08.2016.

130. Nesse relatório, para cada conjunto de matérias listadas são indicadas as conclusões e respetivas recomendações, as quais se dão aqui por integralmente reproduzidas, nomeadamente as relativas à matéria da “Contratação Pública de Bens, Serviços e Empreitadas” correspondente ao ponto 4.3. do Relatório, bem como a referência aí feita às recomendações que foram consideradas “acatadas”, logo no referido relatório.

131. O despacho de 14.10.2016, da Inspetora Geral da IGAS, que homologou o referido relatório e determinou que “no prazo de 60 dias, a entidade visada - CA do HFF, EPE - deverá prestar informação a esta IGAS sobre as medidas e decisões adotadas, em face das recomendações efectuadas neste Relatório” foi enviado ao Presidente do CA em 22 de novembro de 2016.

132. Em 03.04.2017 o presidente do CA do HFF remeteu ofício e documento, à Inspetora Geral da IGAS, que aqui se dão por reproduzidos, enviando “as medidas e decisões adotadas para a concretização das recomendações efectuadas pela IGAS”.

133. Em 29.01.2018 foi elaborada, por parte da IGAS, a Informação n.º 94/2018 e no anexo à mesma é feita uma análise da implementação das recomendações, aí se mencionando, em relação à matéria respeitante à “Contratação Pública de bens e serviços”, com 33 recomendações, como não implementada 1 recomendação (3% do total); 8 recomendações em curso (24% do total) e 24 recomendações implementadas (73% do total).

134. Em 23.02.2018 foi elaborada, por parte da IGAS, a Informação n.º 189/2018, onde se considera, no que concerne à matéria da “Contratação Pública de bens e serviços” que, em 2018, 94% das recomendações encontravam-se implementadas.

135. Mais se refere, nessa informação, em face duma “implementação de 80%” da totalidade das recomendações, que não se afigurava necessário a realização de diligências adicionais, propondo-se o “arquivamento do Processo n.º 935/2014-AUD”.

136. Tal proposta veio a ser aceite por despacho da Inspetora Geral da IGAS de 09.03.2018.



137. O HFF esteve entregue à gestão privada de 10.10.1995 a 31.12.2008, tendo sido o primeiro hospital no País a ser gerido de acordo com o modelo de parceria público-privada.

138. Esse modelo foi determinante para vigorar, nesse período, uma cultura institucional, nas áreas clínicas e administrativa/gestão, diferente da existente nas outras instituições hospitalares do Serviço Nacional de Saúde.

139. A entidade gestora do HFF até 31.12.2008 – “Sociedade C.” - integrava o Grupo N, que geria várias unidades de saúde no País e onde estavam centralizadas determinadas funções, entre as quais a área das aquisições, não tendo o HFF desenvolvido, então, essas competências.

140. Quando o contrato de gestão do HFF cessou, em 31.12.2008, a instituição não estava preparada, nem tinha as competências necessárias na área da aquisição de bens e serviços.

141. O CA em funções à data de 01.01.2009 manteve as situações contratuais existentes em relação a pessoas, bens e serviços.

142. O 1.º demandado exerceu cargos no CA do HFF (vogal executivo e presidente) de 01.06.2010 a 30.03.2016.

143. Com efeitos reportados a 01.05.2011, foi nomeado presidente do CA do HFF, na sequência do pedido de exoneração do anterior presidente.

144. Em 30.03.2016 apresentou a renúncia ao cargo, a qual foi aceite e produziu os seus efeitos a 06.06.2016.

145. O 2º demandado foi nomeado no cargo de vogal executivo do CA do HFF, com efeitos a 01.01.2012 (para o período restante do mandato correspondente ao triénio de 2011 a 2013), tendo cessado as suas funções, em 10.01.2016.

146. Anteriormente, o 2º demandado desempenhou cargos de gestão no HFF (gestor de produção - departamento da Mulher - Serviços de Obstetrícia e Ginecologia, Cardiologia, UCIC, Ortopedia, Gastrenterologia; Nefrologia, Neurologia, Pneumologia; gestor do departamento cirúrgico - todos os Serviços Cirúrgicos e Blocos Operatórios - do HFF; gestor do Departamento da Criança e gestor do departamento da Mulher do HFF) e teve ainda a seu cargo a chefia administrativa do HFF, no qual ingressou em 15.04.1996 – cf. nota curricular anexa à Resolução nº 34/2013, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 253, de 31.12.2013.

147. A 3ª demandada foi nomeada vogal do CA do HFF pela Resolução n.º 34/2013, de 19.12.2013, publicada no DR, 2ª Série, n.º 253, de 31.12.2013.



148. Anteriormente, a 3ª demandada havia exercido, em regime de comissão de serviço, em 2012/2013, as funções de auditora interna do HFF - cf. Resolução nº 34/2013, publicada no DR, 2.ª Série, de 31-12-2013.

149. Com efeitos a partir de 27.01.2012, a distribuição de pelouros e delegação de competências no CA do HFF, são as que constam do Boletim Informativo n.º 9/2012, de 30 de janeiro, que aqui se dá por reproduzido, nomeadamente foram atribuídas a responsabilidade de supervisão e coordenação, da direção financeira ao 1.º demandado, e da direção de logística ao 2.º demandado – cf. doc. a fls. 728/729.

150. Com efeitos a partir de 01.01.2014, a distribuição de pelouros e delegação de competências no CA do HFF, são as que constam do Boletim Informativo n.º 12/2014, de 02 de abril, que aqui se dá por reproduzido, mantendo-se atribuídas a responsabilidade de supervisão e coordenação, da direção financeira ao 1.º demandado, e da direção de logística ao 2.º demandado. – cf. doc. a fls. 730/731.

151. Com efeitos a partir de 15.12.2015, a distribuição de pelouros e delegação de competências no CA do HFF, são as que constam do Boletim Informativo n.º 52/2015, de 11 de dezembro, que aqui se dá por reproduzido. – cf. doc. a fls. 732/734.

152. Os 1.º a 3.º demandados não tinham antecedentes de infrações financeiras e colaboraram ativamente e de forma construtiva no acatamento e implementação das recomendações formuladas pela IGAS no âmbito da respetiva auditoria.

153. Quando da comunicação, em 14.07.2015, ao CA, das conclusões preliminares da auditoria, pela equipa de inspeção da IGAS, os membros do CA manifestaram-se surpreendidos.

154. Em reunião realizada no dia 13.08.2015, sob proposta do 1º Demandado, “o CA em relação [à] situação da logística face à auditoria da IGAS aprovou: 1) Realização de um trabalho de consultadoria ao Conselho de Administração para análise dos processos instruídos ...2) Criação do grupo de acompanhamento à Logística, constituído por [1.º a 3.º demandados]. O CA solicitou também ao [6.º demandado] a apresentação de uma proposta de reestruturação profunda da Logística” - cf. doc. fls. 752.

155. No seguimento, foram apresentadas propostas, por parte do 2.º demandado e tiveram lugar reuniões de trabalho, nas quais estiveram presentes os vogais, 3.ª e 2.º demandados, o responsável pelos serviços, 6.º demandado e o interveniente O, coordenadora ao tempo.

156. Ainda no decurso do ano de 2015, viria a ser apresentada uma proposta de reorganização da área da Logística, por parte do 1.º



demandado, com divisão da área da Logística em duas, a área de Negociação e Logística e a área de Hoteleiros e Serviços Gerais, que mereceu a aprovação do CA.

157. Foi ainda decidido substituir o respetivo diretor, o 6.º demandado.

158. Esta substituição só veio a concretizar-se em agosto de 2016, não obstante o HFF ter solicitado à IGAS, em 28.12.2015, o “pedido de cedência por interesse público” da interveniente P, inspetora da IGAS, para o desempenho do cargo de Diretora de Negociação e Logística do HFF – cf. doc. fls. 753

159. Em 27.09.2012 foi aprovada pelo CA a proposta DGRH-234/2012 de 08.08 para “aumento de dotação de um administrativo para integrar a unidade de negociação e gestão de contratos”, em substituição de uma administrativa que aguardava a passagem à reforma, nos termos constantes do doc. de fls. 754/757, que aqui se dá por integralmente reproduzido.

160. Em 05.02.2014, a Direção de Logística elaborou a proposta DL 193/2014, tendo o CA decidido a 13.02.2014, o “recrutamento interno de uma assistente administrativa”, nos termos constantes dos doc. de fls. 758/759, que aqui se dão por reproduzidos.

161. Posteriormente, a Direção de Logística elaborou um “Projeto de reestruturação da Unidade de Negociação e Gestão de Contratos”, nos termos constantes do doc. de fls. 762/775, que aqui se dá por reproduzido, tendo dado origem à proposta DL 2194/2014.

162. O assunto foi apreciado na 51.ª reunião do CA, realizada em 18.12.2014, tendo sido tomada a seguinte decisão: “O CA tomou conhecimento da proposta. O CA aprovou a contratação de um assistente administrativo para integrar a equipa da logística. A contratação deve seguir o procedimento em vigor. O CA solicitou à DL uma análise da estrutura de logística/aquisições de outras instituições hospitalares com dimensão semelhante ao HFF”.

163. Esta análise ou estudo foi submetido, com a proposta DL 143/2015, ao CA em 22.01.2015, tendo sido “adiado” – cf. doc. de fls. 776/779, que aqui se dá por reproduzido e ponto 37 da ata n.º 3/2015.

164. Essa análise ou estudo é referido no Relatório de auditoria n.º 197/2015, aí se referindo: “(...) duas instituições hospitalares com menos 243 [HGO] e 418 [CHBM] camas tinham afetos à função de compras, mais dez [HGO] e seis [CHBM] trabalhadores, respetivamente”.



165. Em agosto de 2012 foram autorizadas, por parte do CA, a inscrição de dois colaboradores para ações específicas de formação em Contratação Pública e, em 17.12.2015, o CA aprovou a proposta de realização de uma ação de formação cujo tema foi o “Código dos Contratos Públicos” – cf. docs de fls. 780/81.

166. Passou a ser elaborado anualmente um Plano de Compras e Investimentos para o Hospital, dizendo o primeiro respeito ao ano de 2016, o qual mereceu aprovação em reunião do CA de 28.04.2016 – cf. doc. 16 que aqui se dá por reproduzido.

167. O Regulamento Interno do HFF, em vigor em 2014, foi homologado por despacho do Secretário de Estado da Saúde de 13.05.2010.

168. Posteriormente veio a ser aprovado, na reunião do CA de 04.08.2016, a proposta DL 1856/2016 respeitante ao “Regulamento da Contratação de Bens, Serviços e Empreitadas do Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, EPE” – cf. doc. de fls. 806/823.

169. O HFF dispunha de apoio jurídico interno assegurado pelo interveniente Q, que integrava o Gabinete Jurídico do HFF desde que a respetiva gestão foi cometida ao Grupo N.

170. No ano de 2014 dispunha ainda o HFF de uma avença, com a Sociedade R, para apoio à logística na elaboração de processos de aquisição.

171. Quer o interveniente Q, quer a sociedade R, através de um dos seus advogados, tiveram alguma intervenção em relação a alguns dos procedimentos e contratos elencados no RI, nomeadamente a intervenção na reunião de 27.10.2014, nos termos indicados no doc. de fls. 828/834, que aqui se dá por reproduzido.

172. Em 24.10.2014 o HFF pediu autorização para a assunção do compromisso plurianual respeitante à “Contratação de Serviços de Segurança e Vigilância” por um período de três anos, com o “Preço base do concurso público a lançar: € 2.300.000” e tal autorização só veio a ser obtida através da Portaria n.º 814/2015, publicada no Diário da República n.º 212, 2.ª Série, de 29 de outubro de 2015 – cf. docs de fls. 836/843.

173. Em 15.10.2014 o HFF pediu autorização para a assunção do compromisso plurianual respeitante à “Contratação de serviços de seguros divididos nos seguintes lotes: Lote 1 Seguro de Acidentes de Trabalho - Lote 2: Seguro de Responsabilidade Civil Geral e Profissional- Lote 3: Seguro de Bens Patrimoniais - «Ali Risks»': por um ano, com renovação automática por igual período de tempo, até um máximo de duas renovações (3 anos), com



o “Preço base estabelecido para o(. .) concurso público(. .) de € 455.250,00: totalizando o pedido de autorização de encargo plurianual € 1.330.649,85 euros” e tal autorização só veio a ser obtida através da Portaria n.º 816/2015, publicada no Diário da República n.º 212, 2.ª Série, de 29 de outubro de 2015 - cf. docs de fls. 842/850.

174. Em 24.10.2014, o HFF pediu autorização para a assunção do compromisso plurianual respeitante à “Contratação de serviços de limpeza e Recolha de Resíduos para o Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, E.P.E.” por um período de três anos, com o “Preço base do concurso público a lançar de€ 3.000.000,00 (três milhões de euros)” e tal autorização só veio a ser obtida através da Portaria n.º 817/2015, publicada no Diário da República n.º 212, 2.ª Série, de 29 de outubro de 2015 - cf. docs de fls. 842/843 e 851/854.

175. Em 24.10.2014, o HFF pediu autorização para a assunção do compromisso plurianual respeitante à “Contratação de Serviços de Alimentação a Doentes e Pessoal do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.” por um período de três anos, com o “Preço base do concurso público a lançar: € 4.980.000,00” e tal autorização só veio a ser obtida através da Portaria n.º 818/2015, publicada no Diário da República n.º 212, 2.ª Série, de 29 de outubro de 2015 - cf. docs de fls. 842/850.

176. Em 24.10.2014, o HFF pediu autorização para a assunção do compromisso plurianual respeitante à “Contratação de Serviços de Manutenção” por um período de três anos, com o preço base do concurso público de € 4.200.000,00 – cf. doc. de fls. 856/858.

177. Pelo ofício 570 de 27.05.2015 o HFF foi informado: “Relativamente ao processo de aquisição de serviços de manutenção atento o valor deverá o mesmo ser previamente autorizado por Sua Excelência o Primeiro-Ministro” – cf. doc. de fls. 859.

178. Nessa sequência o 1.º demandado enviou em 26.02.2015 e 03.03.2015, os ofícios constantes dos docs de fls. 860 e 861/863, assim como em agosto de 2015 diversos emails à ACSS, conforme doc. de fls. 864/866, este e aqueles que aqui se dão por reproduzidos;

179. Em resultado da assinatura do PAEF de 17.05.2011, entre Portugal, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional e da sua implementação, foram estabelecidas um conjunto de medidas restritivas do ponto de vista económico e orçamental a aplicar no universo público empresarial, hospitais EPE incluídos.



180. Essas medidas incidiram, fundamentalmente, nas áreas da contratação de pessoas, bens e serviços, o que dificultou o aumento de recursos.

181. O 2º demandado teve intervenção em quatro das notas de encomenda referidas no n.º 24 supra dos f. p., estando também metade delas assinadas ainda por o 6º demandado.

182. A “Informação para o início de procedimento” relativa à prestação de serviços de alimentação a doentes e pessoal do HFF, data de 24.09.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 867/869.

183. A proposta DL-1526-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 25.09.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou a realização do Concurso Público para fornecimento de alimentação a doentes e pessoal do HFF, EPE no valor de 6.125.400,00 euros para os anos de 2015-2017” - cf. doc. de fls. 870.

184. A “Informação para o início de procedimento” para a prestação de serviços de jardinagem data de 18.12.2013, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 871/872.

185. A proposta DL-2057-2013 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 19.12.2013 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou autorizar o procedimento proposto para a aquisição de serviços de jardinagem, com vista à celebração de um contrato que terá início no dia 1 de Janeiro de 2014 e cessa a 31 de Dezembro do mesmo ano” – cf. doc. de fls. 873.

186. Em 06.01.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente S, Coordenadora da UGSH e interveniente T, Coordenador da UGPSG - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação do procedimento à empresa Sociedade E” - cf. doc. de fls. 874/875.

187. A proposta DL-32-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada, em 06.02.2014- “Deliberação do Conselho: O CA aprovou a prestação de serviços de jardinagem de acordo com a proposta em anexo” – cf. doc. de fls. 876.

188. Na cláusula 4ª do contrato referido no n.º 37 supra dos f. p., com a epígrafe “produção de efeitos”, determina-se que “o contrato produz efeitos desde o dia 01 de janeiro” e faz-se referência no considerando e), à “verificação da disponibilidade financeira, a qual se enquadra o compromisso n.º 100241”.



189. A “Informação para o início de procedimento” para a prestação de serviços de tratamento de roupa data de 29.01.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 877/878.

190. A proposta DL-2067-2013 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 06.02.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o início do procedimento para a prestação de serviços de tratamento de roupa do HFF, sendo o valor da proposta de 22.459,80, que corresponde a um decréscimo de 3,5%” – cf. doc. de fls. 879.

191. Em 17.03.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente S, Coordenadora da UGSH e interveniente T, Coordenador da UGPSG - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação do procedimento à empresa Serviço F” – cf. doc. de fls. 880/881.

192. A proposta DL- 407-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada, em 20.03.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovou o contrato de prorrogação da prestação de serviços de tratamento de roupa do HFF no valor de 581.484,90 euros” – cf. doc. de fls. 882.

193. Na cláusula 4ª do contrato referido no n.º 43 supra dos f. p., com a epígrafe “produção de efeitos”, determina-se que o “contrato entra em vigor a 01-01-2014, com termo a 31-12-2014” e faz-se referência, no considerando e), à “verificação da disponibilidade financeira, a qual se enquadra o compromisso n.º 100010”.

194. A “Informação para o início de procedimento” para prestação de serviços de manutenção data de 13.03.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 883/885, que aqui se dá por reproduzido.

195. A proposta DL-417-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 20.03.2014– “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar as peças do procedimento para a prorrogação do contrato de manutenção com a Sociedade G pelo período de 8 meses, após o término do contrato atual no valor de 806.468, 78 euros – cf. doc. de fls. 886.

196. Em 02.04.2014 reuniu o júri do procedimento - 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente T, Coordenador da UGPSG e interveniente U, Técnico Especialista de Equipamentos - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação do procedimento à empresa Sociedade V” – cf. doc. de fls. 887/888.

197. A proposta DL-553-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 03.04.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o projecto de decisão para a prorrogação do contrato de



manutenção com a Sociedade V pelo período de 8 meses após o término do contrato atual no valor de 806.468, 78 euros, nos termos da proposta” – cf. doc. de fls. 889.

198. Na cláusula 4ª do contrato, com a epígrafe “objecto do contrato”, determina-se que “o segundo outorgante obriga-se a prestar ao Primeiro Outorgante serviços de manutenção, nos termos definidos pelo Caderno de Encargos e Proposta apresentada que integra o referido procedimento”.

199. A “Informação para o início de procedimento” para prorrogação dos serviços de manutenção data de 18.11.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 890/892.

200. A proposta DL-1939-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 20.11.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o início e peças do procedimento para a Prorrogação do Contrato de Serviços de Manutenção no período de 1.1.2015 a 30.9.2015, nos termos propostos e no valor de 907.275,06 euros” – cf. doc. de fls. 893.

201. Em 16.12.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente T, Coordenador da UGPSG e interveniente W, Coordenador da UNGC, - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação da proposta apresentada pela Sociedade V, no valor de €737.621,00” – cf. doc. de fls. 894/895.

202. A proposta DL- 2001-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 18.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o projecto de Decisão e Minuta do Contrato para a Prorrogação do Contrato de Serviços de Manutenção no período de 1.1.2015 a 30.09.2015, nos termos propostos” – cf. doc. de fls. 896.

203. A “Informação para o início de procedimento” para prestação de serviços de higiene, limpeza e recolha de resíduos data de 13.08.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 897/899, que aqui se dá por reproduzido.

204. A proposta DL-1362-2014 foi aprovada em reunião do CA de Administração do HFF realizada em 14.08.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar a prorrogação do contrato da Sociedade H pelo período de 4 meses após o término do contrato atual no valor de 347.205,38 euros” – cf. doc. de fls. 900.

205. Em 22.10.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente S, Coordenadora da UGSH e interveniente W, Coordenador da UNGC, - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação do procedimento à empresa Sociedade H”.



206. A proposta DL-1746-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 23.10.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou o relatório final referente à proposta DL-1362-2014; Prorrogação do Contrato da Sociedade H pelo período de 4 meses após o término do contrato atual. Esse serviço está previsto no Programa do Concurso Público anterior, nos termos da proposta e no valor de 359.911,17 euros” – cf. doc. de fls. 903.

207. Na cláusula 4ª do contrato, com a epígrafe “objecto do contrato”, determina-se que o segundo outorgante obriga-se a prestar ao Primeiro Outorgante serviços de higiene, limpeza e recolha de resíduos intra-hospitalar, nos termos definidos pelo Caderno de Encargos e Proposta apresentada que integra o referido procedimento”.

208. A “Informação para o início de procedimento” para prorrogação da prestação de serviços de higiene, limpeza e recolha de resíduos data de 26.11.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 904/906, que aqui se dá por reproduzido.

209. A proposta DL-2014-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 27.11.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou a prorrogação [d]o Contrato da Sociedade H pelo período de 9 meses (01 de janeiro 2015 a 30 setembro 2015) após o término do contrato atual. Este serviço está previsto no Programa do Concurso Público anterior – cf. doc. de fls. 907.

210. Em 26.12.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente S, Coordenadora da UGSH e interveniente W, Coordenador da UNGC, - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação do procedimento à empresa Sociedade H.” – cf. doc. de fls. 908/909.

211. A proposta DL-2229-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 30.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar a Minuta do Contrato e o Projecto de Decisão para a prorrogação do Contrato com a Sociedade H” – cf. doc. de fls. 910.

212. A “Informação para o início de procedimento”, para prestação de serviços de segurança e vigilância, data de 30.09.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 911/913, que aqui se dá por reproduzido.

213. Em 30.09.2014, mediante a proposta DL-1585-2014, o 6.º demandado submeteu “para aprovação do início do procedimento e aprovação das peças da prorrogação do contrato de Segurança” – cf. doc. de fls. 914.



214. No mesmo dia respondeu o 1º demandado: “Autorizo a prorrogação do Contrato da Sociedade I, pelo período de três meses, sob a forma de Ajuste Directo. Esta autorização será sujeita a ratificação do Conselho de Administração – – cf. doc. de fls. 914.

215. Em 18.12.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente T, Coordenador da UPSG e interveniente W, Coordenador da UNGC, - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação do procedimento à empresa Sociedade I.” – cf. doc. de fls. 915/916.

216. A proposta DL-2211-2014 foi aprovada, no seguimento da Proposta DL-1585-2014, em reunião do CA do HFF realizada em 23.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o Projecto de Decisão e a Adenda ao Contrato para a prorrogação do Contrato com a Sociedade I pelo período de 3 meses após o término do contrato atual, nos termos propostos” – cf. doc. de fls. 917.

217. A “Informação para o início de procedimento”, para prorrogação prestação de serviços de segurança e vigilância, data de 18.11.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 918/920, que aqui se dá por reproduzido.

218. Para além do que vem referido no n.º 89 supra dos f. p., a referida Informação contém um número 8 intitulado “Justificação Necessidade”, do qual consta o seguinte: “É necessário prorrogar por 9 meses o contrato 0307-2010 referente aos serviços de segurança, de forma a garantir a continuidade do serviço”.

219. A proposta DL-1937-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 20.11.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar as peças e início do procedimento para a Prorrogação do Contrato de Serviços de Vigilância e Segurança no período de 1.1.2015 a 30.09.2015, nos termos propostos e no valor de 665.728,66 euros” – cf. doc. de fls. 921.

220. Em 27.11.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística; interveniente T, Coordenador da UPSG e interveniente W, Coordenador da UNGC, - para avaliação do procedimento, tendo proposto “a adjudicação da proposta apresentada pela Sociedade I, no valor de € 532.685,43” – cf. doc. de fls. 922/923.

221. A proposta DL-2000-2014 foi aprovada, no seguimento da Proposta DL-1937-2014, em reunião do CA do HFF realizada em 04.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou no seguimento da DL-1937-2014 a prorrogação do Contrato de Serviços de Vigilância e Segurança no período de 1.1.2015 a 30.09.2015, nos termos propostos” – cf. doc. de fls. 924.



222. A “Informação para o início de procedimento” para serviços de seguros nos ramos acidentes de trabalho, responsabilidade civil e “all risks”, data de 05.03.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 925/927.

223. A proposta DL-1743-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 30.10.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o início e peças do procedimento para a Contratação de Serviços de Seguros, nos ramos Acidentes de trabalho, Responsabilidade civil e «All Risks» pelo período de 01.01.2014 a 31.12.2014, no seguimento da DL-356-2014, que se anula e se substituí pela presente no valor de 443.711,66 euros” – cf. doc. de fls. 928.

224. Em 19.12.2014 reuniu o júri do procedimento – 6º Demandado, Diretor do Serviço de Logística interveniente W, Coordenador da UNGC e interveniente X, Técnico de Negociação e Gestão de Contratos, - para avaliação do procedimento, tendo proposto “(. . .) de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 125º do CCP (...) a adjudicação da proposta apresentada pelo concorrente Sociedade J” - cf. doc. de fls. 929/930.

225. A proposta DL-2169-2014 foi aprovada, no seguimento da Proposta DL-1743-2014, em reunião do CA do HFF realizada em 23.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o Projecto de Decisão e Minuta do Contrato para a contratação de serviços de seguros, nos ramos de Acidentes de Trabalho, Responsabilidade civil e «All/Risks» pelo período de 01.01.2014 a 31.12.2014, nos termos propostos” – cf. doc. de fls. 931.

226. A “Informação para o início de procedimento” para prestação de serviços à Direção Financeira, data de 19.09.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 932/933.

227. A proposta DL-1468-2013 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 19.09.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou concordar com o início de procedimento para a aquisição de prestação de serviços profissionais para a Dir. Financeira” – cf. doc. de fls. 934.

228. A proposta DL-1518-2013 foi aprovada, no seguimento da Proposta DL-1468-2013, em reunião do CA do HFF realizada em 26.09.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou concordar com o Projecto de Decisão para a Aquisição de Serviços Profissionais - Dir. Financeira” – cf. doc. de fls. 935.

229. A “Informação para o início de procedimento”, para prestação de serviços à Direção Financeira, data de 20.10.2014, sendo procedente da “Unidade de Negociação” – cf. doc. de fls. 936/937.



230. A proposta DL-1901-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 13.11.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou o relatório de não adjudicação e peças para início novo procedimento para aquisição de prestação de serviços profissionais para a Direção Financeira” – cf. doc. de fls. 938.

231. A proposta DL-2204-2014 foi aprovada, no seguimento da Proposta DL-1901-2014, em reunião do CA do HFF realizada em 23.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA deliberou aprovar o Projecto de Decisão e a Minuta do Contrato para a aquisição de prestação de serviços profissionais para a Direção Financeira sobre supervisão da contabilidade e fiscalidade, ano de 2014, nos termos propostos” – cf. doc. de fls. 939.

232. A proposta DGRH-307-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 14.08.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou a interveniente L para o exercício do cargo de auditor interno no HFF, nos termos previstos no artigo 17º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/2012, de 9 de novembro nos termos da proposta” – cf. doc. de fls. 940/943.

233. A proposta DGRH-476-2014 foi aprovada em reunião do CA do HFF realizada em 11.12.2014 – “Deliberação do Conselho: O CA aprovou a proposta de recrutamento de Auditor Interno – interveniente L a partir de 01/01/2015” – cf. doc. de fls. 944/945, que aqui se dá por reproduzido.

234. Após se tomar conhecimento do Relatório da IGAS e respetivas recomendações, foi celebrado um acordo revogatório do contrato, sem concessão de indemnizações por cessação antecipada.

235. O HFF procedeu à realização de novo procedimento de contratação de auditor interno, em 2016 – cf. docs de fls. 950/953.

236. Em todas as atas referidas no requerimento inicial foram abordados múltiplos temas, por parte do CA do HFF.

237. Os assuntos não eram debatidos de molde a permitir o exame e discussão pormenorizada de cada uma das decisões.

238. A documentação respeitante a cada proposta/decisão, designadamente, no caso dos procedimentos pré-contratuais, as peças dos procedimentos e documentação congénere, não era escrutinada nas reuniões.

239. A documentação era sempre preparada pelos serviços, que podiam solicitar o apoio de assessoria jurídica, confiando os membros do CA nesses serviços.

240. A candidata recrutada para auditor interno dispunha das necessárias habilitações.



241. Os 1.º a 3.º demandados não têm quaisquer antecedentes em termos de infrações financeiras, tendo vários anos de serviço em funções públicas.

242. Enquanto desempenharam funções no HFF pautaram o seu comportamento pela defesa do interesse público.

243. Os 1.º a 3.º demandados, enquanto exerceram funções no HFF, chegaram a abdicar do gozo de férias, em prol do serviço – cf. doc. de fls. 954.

244. No caso da 3ª demandada foram-lhe reconhecidos 52 dias de férias não gozados nos anos de 2014 a 2016 – cf. doc. de fls. 955.

245. Os 1.º a 3.º demandados desenvolveram, continuamente, jornadas de trabalho em prol do HFF para além das horas de expediente, com sacrifício pessoal e familiar.

246. Ao tempo dos factos o HFF estava sujeito a enorme pressão, porquanto não estava dimensionado para a população que em 2014 servia, com as inerentes dificuldades e exigências suplementares, ao nível da gestão.

247. Em 2014 o HFF assegurava uma das maiores urgências do País.

248. Os 1.º a 3.º demandados são pessoas que gozam de prestígio e reconhecimento profissional e social.

249. Os mandatos presididos pelo 1º demandado pautaram-se por uma estratégia de sustentabilidade económica e financeira do HFF, o que foi reconhecido, a que não foi alheio o esforço e continuado empenho dos 1.º a 3.º demandados.

250. Os 1.º a 3.º demandados têm distintas formações e experiências profissionais, sendo certo que nenhum deles tem formação jurídica.

251. Os membros do CA tinham autonomia na gestão operacional e diária dos respetivos pelouros, sendo as propostas submetidas nas reuniões do CA feitas pelo presidente e respetivos vogais no âmbito dos seus pelouros, de acordo com a produção dos serviços.

252. O modelo de gestão existente e implementado ao nível dos Serviços do HFF e do CA baseava-se em espírito de equipa, confiança mútua, transparência de processos de comunicação e gestão e clareza na atribuição de pelouros e competências.

253. O 1º demandado é licenciado em economia, com uma pós-graduação em finanças.

254. Logo em 2012 foi-lhe atribuído, em primeira linha, o pelouro da “Direção Financeira”, sendo essa a sua área de atuação privilegiada, situação que se manteve inalterável em 2014 e, bem assim, em 2015.



255. Os 1.º a 3.º demandados sempre se mostraram colaborantes desde o início da auditoria até ao seu final.

256. Os 1.º a 3.º demandados tiveram intervenção determinante na implementação das recomendações formuladas no âmbito da auditoria.

257. Durante boa parte do ano de 2014 a Unidade de Negociação dispôs apenas de 2 colaboradores, sendo certo que os 4 elementos que a compunham eram em número muito inferior, em comparação com instituições congéneres.

258. Os 1.º a 3.º demandados deixaram de desempenhar funções no HFF.

259. Foi devido aos esforços e iniciativas dos 1.º a 3.º demandados que foi aprovado um novo Regulamento Interno e implementado o Plano de Compras, a partir de 2016.

260. A reestruturação levada a cabo no Serviço de Logística foi motivada pelo reconhecimento de fragilidades e pela vontade de alterar a organização e trabalho desenvolvido, em particular, na área de Negociação e Logística (compras), de forma a assegurar o integral cumprimento dos ditames legais.

261. Os 1.º a 3.º demandados agiram confiando no trabalho e nas informações dos serviços.

*

A.1.3. Da contestação do 4º demandado e da discussão da causa:

262. Quando o contrato de gestão do HFF cessou, em 31.12.2008, o Hospital não estava então preparado, nem tinha as competências necessárias na área da aquisição de bens e serviços.

263. O CA em funções à data de 01.01.2009 entendeu, mediante prévia articulação entre contratantes e cessionário, que a posição contratual da Sociedade C, nos contratos de aquisição de bens e serviços, se transmitiu para o HFF.

264. Os membros do CA na gestão operacional e diária dos respetivos pelouros (áreas de responsabilidade), atuaram sempre com autonomia.

265. As propostas de deliberação a submeter nas reuniões do CA eram feitas pelo Presidente e por cada um dos Vogais, no âmbito dos respetivos pelouros.

266. As propostas de cada pelouro (área de responsabilidade) só eram submetidas ao CA após análise e indicação, nesse sentido, do membro do CA com responsabilidade do pelouro respetivo.

267. Havia confiança, dos outros membros do CA, naquela análise por parte do membro do CA que submetia as propostas.



268. A partir de 01.01.2012 a distribuição de pelouros e delegação de competências, são as que constam do Boletim Informativo nº 9 de 30.01.2012.

269. Para o triénio de 2014/2016, a distribuição de pelouros e delegação de competências dos membros do CA são as que constam do Boletim Informativo n.º 12, de 02.04.2014 – cf. doc. de fls. 142/144.

270. Mais tarde, com a reestruturação da área da logística, a distribuição de pelouros e delegação de competências, passaram a ser as que constam do Boletim Informativo nº 52 de 11.12.2015.

271. Na sequência da Auditoria efetuada pela IGAS, que apontou fragilidades e falhas e de uma proposta solicitada e aprovada pelo CA do HFF, foi decidido proceder a uma reorganização estrutural da área de logística, com o objetivo de introduzir mudanças que permitissem desenvolver os procedimentos de aquisição de bens e serviços, de forma eficiente, com respeito pelas regras emanadas do Código dos Contratos Públicos.

272. O 4.º demandado é licenciado em Medicina e é graduado na especialidade de Gastroenterologia.

273. Iniciou funções de assistente hospitalar em Gastreterologia no HFF em 01.02.1996.

274. Em finais de 2012, foi convidado para o cargo de Diretor Clínico, tendo sido nomeado para o cargo de vogal executivo do CA, com funções de Diretor Clínico, com efeitos a 09.02.2013.

275. Esteve no exercício de tais funções durante dois anos, tendo centrado a sua atividade nas suas competências de Diretor Clínico, vindo a apresentar a sua demissão em dezembro de 2014.

276. O C.A. veio a estabelecer para o 4.º demandado a responsabilidade por determinados pelouros, conforme melhor consta do Boletim Informativo nº 12 de abril de 2014, datado de 31.03.2014 e que produziu efeitos desde 01.01.2014, ratificando todos os atos entretanto praticados.

277. Por sua vez, a responsabilidade pelo pelouro da contratação foi atribuída ao vogal, 2.º demandado.

278. O 4.º demandado compareceu nas reuniões do CA identificadas nos autos e assinou as respetivas atas.

279. O 4.º demandado não tem formação jurídica e antes da sua designação como vogal do CA não lhe foi proporcionada formação específica de natureza administrativa, designadamente na área da contratação pública.



280. Agiu confiando no trabalho dos seus pares, relativamente às deliberações em que participou.

281. Houve um entendimento jurídico, em 21.07.2016, da sociedade de advogados que dava apoio jurídico ao C. A., sobre o “Assunto: Sociedade A - Pagamento Ceitas”, de que havia “base contratual suficientemente robusta para proceder ao pagamento dos fornecimentos de ceias, refeições e reforços que resultam do contrato de 2007” – cf. doc. de fls. 145/6.

*

A.1.4. Da contestação do 5.º demandado e da discussão da causa:

282. O 5.º demandado não tem conhecimentos técnicos relativamente às formalidades legais aplicáveis à realização da despesa e contratação pública.

283. As qualificações técnicas do 5.º demandado, formação académica e profissional como enfermeiro, são centradas na área de Enfermagem, tendo como primordial preocupação a humanização no tratamento dos doentes e a segurança dos doentes e profissionais do HFF.

284. As propostas submetidas a CA para aprovação neste órgão eram previamente trabalhadas com os diretores e responsáveis das áreas e os vogais do CA com o pelouro da área e sinteticamente apresentadas por estes na reunião do CA, para aprovação.

285. Tal modo de atuação estava em linha com o modelo de gestão implementado ao nível do CA do HFF, que se baseava em confiança mútua e pelouros bem definidos e respetiva autonomia de gestão, com competências estabelecidas para cada um dos membros do CA.

286. Cada um dos membros do CA tinha confiança no trabalho preparatório desenvolvido pelo membro do CA com o pelouro de cada uma das áreas e os respetivos cargos dirigentes intermédios.

287. O demandado, na qualidade de Enfermeiro-Diretor, não dispunha de qualificações técnicas em matéria de contratação e despesa públicas que o habilitassem a analisar a regularidade legal dos procedimentos a que, em sede de reunião de CA, era colegialmente convocado para decidir.

288. Quando foi nomeado como vogal executivo do CA do HFF o demandado encontrou uma organização pública de prestação de cuidados de saúde que revestia a particularidade de ter sido desde 01.01.1996 e até 31.12.2008 o primeiro Hospital do SNS a ser gerido por uma entidade privada.

289. O HFF funcionava com algumas dificuldades derivadas de recursos, humanos e materiais, com especial relevo para as áreas de apoio



(recursos humanos, área financeira, logística, aprovisionamento, entre outras) à atividade clínica, especialmente considerando as restrições à contratação de pessoal por parte dos hospitais E.P.E. existentes no período de implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira.

290. A esta falta de pessoal era associada a qualificação dos recursos que então integravam o serviço responsável pelo aprovisionamento do HFF que passaram a ser chamados a aplicar o Código dos Contratos Públicos.

291. É a primeira vez que ao demandado são imputadas infrações financeiras e nunca antes se verificou alguma recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção das alegadas irregularidades identificadas no requerimento de julgamento.

292. O HFF promoveu, durante o ano de 2015, um procedimento de concurso (anúncio n.º 1384/2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, parte L, n.º 46), visando celebrar um contrato tendo como objeto a concessão da exploração das cafetarias, conforme deliberado em CA no dia 26.02.2015, em que o 5.º demandado participou.

293. O 5.º demandado não teve intervenção no pagamento das notas de encomenda referidas nos artigos 31.º e 42.º do requerimento inicial.

294. Em 19.12.2013, o 5.º demandado participou na deliberação a autorizar a decisão de contratar relativa ao procedimento de ajuste direto tendente a celebração do sobredito contrato de prestação de serviços de jardinagem (Processo n.º 2057/2013 – Sociedade E).

295. Em 06.02.2014, o 5.º demandado participou na deliberação de adjudicação relativa ao procedimento de ajuste direto tendente a celebração do sobredito contrato de prestação de serviços de jardinagem, a qual foi tomada com base na proposta de adjudicação preparada pelos serviços.

296. O 5.º demandado não outorgou o contrato de prestação de serviços com a Sociedade E, no qual ficou estabelecido na sua clausula 4.ª a produção de efeitos retroativos a 01.01.2014.

297. O 5.º demandado não outorgou o contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa (Processo n.º 2067/2013 – Serviço F), no qual ficou estabelecido, na sua clausula 4.ª, a produção de efeitos retroativos a 01.01.2014.

298. Por deliberação do CA, incluindo o 5.º demandado, de 20.03.2014, foram aprovadas as peças do procedimento de ajuste direto do Processo 417/2014 (Sociedade V).

299. No ponto 1 do convite do procedimento foi expressamente previsto o seguinte:



“Na sequência do contrato correspondente ao procedimento n.º 316-2010, o HFF convida o fornecedor Sociedade V a prestar novo serviço de acordo com a alínea *ii*) do a) do n.º1 do art.º27 do CCP e previsto no ponto 16.º do Programa de Concurso supracitado. A prestação tem como objetivo dar continuidade aos serviços prestados durante o contrato que finda em 30 abril 2014, sendo adotado o mesmo Caderno de Encargos com os devidos ajustes enquadrados na continuidade do contrato”.

300. Por deliberação do CA, incluindo o 5.º demandado, de 20.11.2014, foram aprovadas as peças do procedimento de ajuste direto do Processo 1939/2014 (Manutenção Sociedade V).

301. No ponto 1 do convite do procedimento foi expressamente previsto o seguinte:

“Na sequência do contrato correspondente ao procedimento n.º 316-2010, prorrogado pelo procedimento n.º DL-417-2014, o HFF convida o fornecedor Sociedade V a prestar novo serviço de acordo com a alínea *ii*) do a) do n.º1 do art.º 27 do CCP e previsto no ponto 16.º do Programa de Concurso supracitado. A prestação tem como objetivo dar continuidade aos serviços prestados durante o contrato que finda em 31 dezembro 2014, sendo adotado o mesmo Caderno de Encargos com os devidos ajustes enquadrados na continuidade do contrato. O prazo de execução do contrato é de 1 de janeiro de 2015 a 30 de Setembro de 2015”.

302. A autorização para a assunção de compromisso plurianual, com vista ao procedimento para a prestação de serviços de manutenção foi solicitada em 31.10.2014 e, não tendo sido emitida, tal motivou pedidos de informação e insistência por parte do HFF, através de mensagens de correio eletrónico de 13.08.2015, de 18.08.2015, de 19.11.2015 e de 01 .02.2016.

303. Após tais insistências o HFF foi informado, em 06.05.2016, que deveria apresentar novo pedido.

304. O objeto do contrato do Processo 1939/2014 (Manutenção Sociedade V), consistia na aquisição de serviços de manutenção preventiva e curativa de equipamentos e sistemas de apoio e médico hospitalar do HFF.

305. A deliberação de prorrogação do contrato, referida no n.º 83 do RI foi tomada tendo por base a “Informação para início de procedimento” com o “N.º do processo: DL-1362-2014”, datada de 13.8.2014 e na qual se refere o “N.º de compromisso inicial: 100168”.

306. O HFF aguardava, desde 11.11.2014, a autorização da tutela para a assunção de compromisso plurianual, a qual apenas foi emitida em



29.10.2015, com a Portaria n.º 817/2015, publicada no DR n.º 212/2015, Serie II, de 2015.10.29.

307. O 5.º demandado “esteve ausente por motivo de férias”, não tendo participado na deliberação do CA de 30.12.2014 que aprovou a “Minuta do Contrato e o Projecto de Decisão para a prorrogação do contrato com a Sociedade H” – cf. ata n.º 53/2014.

308. Por deliberação do CA, incluindo o 5.º demandado, de 20.11.2014, foram aprovadas as peças do procedimento de ajuste direto do Processo n.º 1937/2014 (Vigilância e Segurança Sociedade I).

309. No ponto 1 do convite do procedimento foi expressamente previsto o seguinte:

“Na sequência do contrato correspondente ao procedimento n.º 307-2010, prorrogado pelo procedimento n.º DL-1585-2014, o HFF convida o fornecedor Sociedade I a prestar novo serviço de acordo com a alínea ii) do a) do n.º1 do art.º 27 do CCP e previsto no ponto 15º do Programa de Concurso supracitado.

A prestação tem como objetivo dar continuidade aos serviços prestados durante o contrato que finda em 31 de Dezembro de 2014, sendo adotado o mesmo Caderno de Encargos com os devidos ajustes enquadrados na continuidade do contrato.

O prazo de execução do contrato é de 1 de Janeiro de 2015 a 30 de Setembro de 2015”.

310. O HFF aguardava desde 31.10.2014 a emissão pela tutela de autorização para assunção de compromisso plurianual para que pudesse ser promovido um novo procedimento concursal destinado a permitir a celebração de contrato para a prestação de serviços de vigilância e segurança por mais três anos e tal autorização chegou cerca de um ano depois, com a Portaria n.º 814/2015, de 19 de outubro, publicada no Diário da Republica n.º 212/2015, Serie II, de 2015.10.29.

311. O 5.º demandado “esteve ausente por motivo de férias”, não tendo participado na deliberação do CA de 23.12.2014 que aprovou a adjudicação da proposta apresentada pela Sociedade J – cf. ata n.º 52/2014

312. O 5.º demandado “esteve ausente por motivo de férias”, não tendo participado na deliberação do CA de 23.12.2014 que aprovou o “respectivo projecto de decisão e a minuta do contrato com a referida sociedade para a “aquisição de prestação de serviços profissionais para a Direcção Financeira sobre supervisão da contabilidade e fiscalidade, ano de 2014” – cf. ata n.º 52/2014.



313. As três faturas a que se refere o requerimento inicial, no seu artigo 145.º, foram devolvidas pelo HFF à empresa referida, Sociedade K.

314. Foi celebrado um acordo revogatório do contrato então em vigor com a interveniente L, sem concessão de indemnizações por cessação antecipada.

315. Posteriormente o HFF promoveu um novo procedimento de recrutamento de auditor interno, com publicação de anúncio e em conformidade com o entendimento preconizado no Relatório da IGAS, na sequência do qual foi novamente indicada para o cargo a interveniente L.

*

A.1.5. Da contestação do 6º demandado e da discussão da causa:

316. O 6.º demandado exerceu as funções de Diretor da Direção de Logística do HFF desde 01.01.2009 até 2015.

317. À Direção de Logística cabia implementar a política definida pelo CA relativamente a quatro áreas, Gestão Logística, Gestão Hoteleira, Património e Serviços Gerais e, ainda, Negociação e Gestão de Contratos, compreendendo esta o lançamento de consultas, negociação e adjudicação de contratos para os diversos tipos de produtos e serviços, como a Farmácia, o Material Clínico, a Manutenção, o Imobilizado, o Material Hoteleiro e os Serviços, assegurando as condições mais vantajosas para o Hospital.

318. Para fazer face a todas as suas competências elencadas, com implicações em todas as áreas do Hospital - clínicas e não clínicas - a Direção de Logística era, à data da alegada prática dos factos, constituída por 108 trabalhadores.

319. Desse universo de trabalhadores constava, na data de referência, 4 Técnicos Superiores, 2 Técnicos profissionais, 5 Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica - Dietistas, 12 administrativos, 9 Fiéis de Armazém, 73 Auxiliares de Alimentação e Dietética e 3 motoristas.

320. A Unidade de Negociação e Gestão de Contratos era constituída, à data dos factos em causa, por 1 coordenador e 4 administrativos e nenhum destes era titular de qualquer tipo de especialização técnica na área do Direito, máxime em contratação pública.

321. Em finais de 2013 uma funcionária administrativa requereu baixa médica por gravidez de risco e outra aposentou-se.

322. No ano de 2014, foram promovidos cerca de 460 procedimentos de aquisição de bens e serviços por aquela Unidade de Negociação e Gestão de Contratos.



323. No âmbito do relatório de auditoria n.º 197/2015 da IGAS foram emitidas 127 recomendações, tendo sido posteriormente proferido despacho, a 09.03.2018, pela Inspectora Geral da IGAS, a arquivar o processo, por aquelas recomendações se encontrarem implementadas num grau de execução de 80% e as restantes se encontrarem em bom curso de implementação – cf. doc. de fls. 594/596.

324. O HFF teve como antecedente uma gestão privada, cuja transferência para a gestão pública ocorreu em 01.01.2009.

325. Em 13.11.2014 foi deliberado em CA uma retificação das peças do procedimento n.º 1743/2014 - Serviços de Seguros nos ramos Acidentes de Trabalho, Responsabilidade Civil e "Ali Risks e um reenquadramento jurídico do contrato em execução, sendo que a informação de início de procedimento aprovada em tal data (proposta DL-1909-2014), dava conta, no seu ponto 2, além do mais, de que "...importa regularizar e ratificar pelo presente procedimento, em anexo1 a prestação de serviços os referidos seguros no período de 01.01.2014 até à data da aprovação das peças desse procedimento, bem como aprovar as peças no respeitante ao restante período contratual a vigorar até 31.12.2014".

326. Identificada a falta de publicitação da celebração de contratos, o 6.º demandado encetou uma série de diligências destinadas a cumprir a recomendação C75, do Relatório n.º 197/2015, da IGAS, a qual veio a ser considerada como recomendação acatada.

327. Não existiu, anteriormente, qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno para correção das irregularidades que são imputadas ao 6.º demandado.

*

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. No ano de 2015 a Sociedade K voltou a prestar ao HFF serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMS/SNC, pelo menos, nos meses de janeiro, fevereiro e março.

2. Tal aquisição e prestação de serviços teve lugar sem precedência de qualquer tipo de procedimento para a formação dos contratos, sendo que, em setembro de 2015, ainda não tivera início qualquer procedimento com vista à contratação daqueles serviços.

3. A obrigação de efetuar pagamentos relativamente a tais serviços ocorreu em janeiro de 2015, mas a confirmação da existência de fundos



disponíveis, que antecede o registo do compromisso, só foi formalmente efetuada quando os factos geradores da despesa já se tinham verificado, inexistindo compromisso válido e suportado por fundos disponíveis à data daquela obrigação.

4. Os 1.º a 5.º demandados não quiseram respeitar as normas e princípios sobre o recrutamento de auditor interno, de forma deliberada livre e conscientemente.

5. No que respeita ao recrutamento da auditora interna os 1.º a 5.º demandados visaram recrutar e contratar a interveniente L, desrespeitando, deliberada e intencionalmente as regras legais, que conheciam e estavam obrigados a observar, sabendo que incorriam em responsabilidade financeira sancionatória.

6. Competia ao 6.º demandado, enquanto diretor da Direção de Logística, diligenciar no sentido das publicações das celebrações dos contratos descritos no requerimento inicial.

7. O 6.º demandado não teve em atenção o cuidado que lhe era exigível na observância das regras relativas à publicitação da celebração dos contratos na sequência de ajustes diretos.

*

A.2.2. Da contestação dos 1.º a 3.º demandados:

8. Os demandados atuaram na plena convicção da legalidade da sua atuação.

9. A partir de janeiro de 2014, altura em que os 1.º a 3.º demandados integraram, em conjunto, o CA do HFF e até tomarem conhecimento dos resultados da auditoria 35/2014 da IGAS, nada levava a crer que houvesse dificuldades generalizadas e, muito menos, irregularidades, ao nível da tramitação dos procedimentos pré-contratuais no HFF.

10. Os 1.º a 3.ºs demandados não tiveram qualquer intervenção ou sequer conhecimento das três faturas mencionadas no n.º 113 supra dos f. p.

11. Por conveniência da ARSLVT, devido ao trabalho que vinha sendo realizado pela interveniente L naquele organismo, foi pedido pela ARSLVT que o momento da sua disponibilização tivesse lugar apenas no final do ano.

12. O HFF procedeu a consultas no âmbito da requalificação, sendo que as consultas levadas a cabo junto do INA não produziram resultados.

13. Foram entrevistados mais candidatos, para além da interveniente L.



14. Havia por parte dos ora 1.º a 3.º demandados a absoluta convicção de que as propostas submetidas respeitavam todos os requisitos legais.

15. Os 1.º a 3.º demandados deixaram de ser gestores públicos.

16. Os 1.º a 3.º demandados agiram sempre na convicção da bondade e correção das deliberações em que participaram, confiando na observância dos requisitos legais, por parte dos responsáveis diretos.

17. Os 1.º a 3.º demandados agiram na convicção de que o procedimento de recrutamento do auditor interno tinha decorrido regularmente.

*

A.2.3. Da contestação do 4.º demandado:

18. Havia a convicção e a confiança dos outros membros do CA que as propostas submetidas respeitavam e cumpriam os requisitos legais e regulamentares.

19. O 4.º demandado, nas reuniões do CA identificadas nos autos, habitualmente apenas era chamado a intervir nas deliberações em que se discutiam matérias relacionadas com as suas competências de Diretor Clínico.

20. Apesar de presente nas referidas reuniões do CA, o 4.º demandado não participava na deliberação das questões de negociação/contratação de serviços que apenas eram discutidas entre os responsáveis pelas matérias em causa, normalmente em momento anterior ao da própria reunião do C.A.

21. Agiu na convicção da correção das deliberações em que participou, confiando no escrutínio da respetiva legalidade, a cargo dos advogados que davam apoio jurídico ao C.A.

22. Na negociação/renovação dos contratos de prestação de vários serviços (incluindo seguros, segurança e vigilância, higiene, limpeza e recolha de resíduos, tratamento de roupa, manutenção de espaços verdes) o CA que o 4.º demandado integrou alcançou uma poupança anual de cerca de um milhão de euros.

*

A.2.4. Da contestação do 5.º demandado:

23. Quando foi nomeado como vogal executivo do CA do HFF o 5.º demandado encontrou uma organização em que as regras, métodos de trabalho e sistemas de controlo nos anos a que se reportam os factos ainda vigoravam, muito sem que tivesse havido conversão para a gestão pública, desde os modelos decisionais aos mecanismos de controlo.



24. De forma abrupta, o HFF perdeu quadros intermédios que asseguravam a regular gestão das várias áreas de apoio (recursos humanos, área financeira, logística, aprovisionamento, entre outras), e que regressaram à empresa privada que anteriormente havia gerido o HFF durante cerca de uma década.

25. O pagamento das faturas referentes às notas de encomenda referidas no artigo 31.º do requerimento inicial, a ter acontecido, foi baseado no entendimento jurídico constante do doc. de fls. 422/423.

26. Os serviços prestados em 2015 não o foram pela empresa Sociedade K, mas sim pela sociedade Y.

27. O 5.º demandado atuou com a convicção da regularidade dos procedimentos submetidos a apreciação do C.A.

*

A.2.5. Da contestação do 6.º demandado:

28. O 6.º demandado não teve intervenção na prestação de serviços de alimentação (sem numeração atribuída) 1.611.960,01+IVA (1.982.710,80€), com a Sociedade B.

29. No processo n.º 1743/2014 - Serviços de Seguros nos ramos acidentes de Trabalho, Responsabilidade Civil e “All Risks” Vida 443.711 € - Sociedade J, o 6.º demandado não teve qualquer intervenção.

*

A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os **factos provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos expressa ou implicitamente admitidos por acordo, neste caso por não impugnados especificamente pelos demandados, respeitantes a factos materiais apurados no âmbito da auditoria, nomeadamente quanto aos cargos/funções dos demandados, às propostas de abertura de procedimentos, à apresentação de propostas de procedimentos ao CA e às deliberações do CA sobre as mesmas, aos contratos celebrados e aos valores e pagamentos realizados;

b) os documentos constantes do processo de auditoria, nomeadamente os integrados no CD junto a esse processo, materializados nas diversas pastas apenas ao mesmo, bem como os documentos juntos pelos demandados com as respetivas contestações e por requerimentos posteriores, uns e outros documentos que não foram impugnados;

c) os documentos referenciados especificamente na enumeração dos factos provados, como prova específica desses factos, sendo certo que, a



generalidade deles, já resultavam como elemento de prova, por englobados nas alíneas antecedentes e o Regulamento Interno do HFF, junto a fls. 144/176 do volume apenso “relatório de órgão de controlo interno 11/2017”;

d) o depoimento das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, em virtude das funções e/ou competências descritas infra, com isenção e de forma credível, nas dimensões dos seus depoimentos, infra consideradas:

d.1.) Testemunha Z (inspetor na IGAS de 2009 a 02/2017 e licenciado em contabilidade e auditoria) o qual confirmou o relatório que subscreveu, assim como, de forma geral, o trabalho de auditoria levado a cabo, tendo por base processos de aquisição de bens e serviços escolhidos aleatoriamente, embora em função do volume financeiro (na expressão da testemunha “grandes contratos”), tendo havido colaboração da entidade auditada na realização dos trabalhos da auditoria.

d.2. Testemunha AA (inspetora na IGAS de 2010 a 2019 e licenciada em direito), a qual confirmou, genericamente, as situações descritas no relatório de auditoria, que subscreveu, tendo a sua atuação incidido na análise das aquisições de bens e serviços, com os procedimentos a serem escolhidos aleatoriamente, embora em função da sua materialidade financeira; confirmou, ainda, o constante do relatório, quanto à falta de recursos humanos na área do aprovisionamento e que as autorizações, para compromissos plurianuais, quando existiam demoravam muito tempo a serem concedidas; referiu que haveria um entendimento, nos hospitais, de que o auditor interno poderia ser selecionado sem ser nos mesmos termos do recrutamento do demais pessoal; ficou com a perceção de que a publicitação dos contratos no portal base foi sendo adiada por falta de recursos humanos;

d.3.) Testemunha AB (inspetora na IGAS desde 01/2015, embora com experiência anterior de auditoria na Inspeção Geral das Atividades e Obras Públicas, licenciada em direito), a qual confirmou o relatório que subscreveu, assim como a deteção, na auditoria, de vários procedimentos com “irregularidades”, considerando que tal se devia a “falta de algum controlo e conhecimento, a nível jurídico, dos procedimentos”, mas “também falta de pessoal” e “muitos processos”; instada afirmou recordar-se de ter havido propostas para reforçar a equipa de pessoal, embora sem precisar em que termos, nomeadamente quantos elementos; da sua experiência considera que “os hospitais têm muita falta de recursos”;



d.4.) Testemunha AC (administrador hospitalar desde 1983, tendo exercido funções no HFF de 1996 a 1998 como Diretor Geral e de 1998 a 2003 como vogal do CA, tendo voltado a exercer funções no HFF de 07/2008 a 05/2011, agora como presidente do CA, sendo atualmente presidente do CA do Hospital Beatriz Ângelo, em Loures), o qual deu conta de que, após 01.01.2009, o HFF ficou sem estrutura de compras, durante 2/3 anos e até 05/2011 nunca teve uma equipa completa, tendo durante esse período contratado o 6.º demandado para diretor da área de logística; tem conhecimento, por contactos com colegas que estavam em funções em hospitais públicos, que o HFF, tal como os hospitais públicos, passaram por “agruras”, quando do “período da troika” e da aprovação da LCPA, com “dificuldades de recrutar e cumprir a LCPA”;

d.5.) Testemunha AD (técnica superior, licenciada em finanças, membro do Conselho Fiscal do HFF em 2018/2019), a qual trabalhou com o 1.º demandado no Hospital Garcia da Horta no período que situa, embora sem exatidão, entre 2001/2010, tendo por isso conhecimento que a área profissional do mesmo é a área financeira;

d.6.) Testemunha AE (administradora hospitalar, Vogal do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo), a qual é amiga do 1.º demandado, com quem trabalhou no Hospital Garcia da Horta no período entre 2006/2007, exercendo a testemunha as funções de diretora do aprovisionamento, tendo a perceção que a área profissional do 1.º demandado é a área financeira;

d.7.) Testemunha AF (médico cirurgião no HFF desde 1979), o qual conhece o percurso do 2.º demandado no HFF, onde exerceu funções como “responsável pela produção”, tendo chegado a vogal do CA e nas reuniões que passou a ter com ele, desempenhando a testemunha as funções de diretor de serviços, considera que o mesmo era preocupado com o interesse público, nunca o condicionando nas suas “escolhas”, pedindo “o mais barato, com a mesma eficiência”;

d.8.) Testemunha AG (chefe administrativa no HFF desde 1995), a qual conhece o percurso do 2.º demandado no HFF, onde entrou como administrativo por convite da testemunha, dado que tinha confiança nele e no seu trabalho, passou pela chefia das consultas externas, depois diretor de produção e mais tarde vogal do CA, tendo-se valorizado pessoalmente, estudando enquanto trabalhava;

d.9.) Testemunha AH (administradora hospitalar desde 1997, Vice-Presidente do Conselho Diretivo da ARS de Lisboa e Vale do Tejo), a qual tem relação profissional próxima com a 3.ª demandada desde 2016, uma



vez que é superiora hierárquica da demandada, a qual exerce aí as funções de diretora do Departamento de Contratualização da ARS de Lisboa e Vale do Tejo, considerando-a uma boa profissional; deu ainda conta da forma como, em regra, ocorriam as deliberações dos CA de Hospitais, que integrou desde 2005, sobre as proposta de aquisições de bens e serviços para esses hospitais;

d.10.) Testemunha I (administrador hospitalar desde 1986 e presidente do CA do Centro Hospitalar Lisboa Norte-CHLN), o qual conhece a 3.ª demandada do exercício de funções dela, no Hospital Garcia da Horta, como administradora hospitalar, como diretora do Serviço de Informação para a Gestão, em 2010/2012, sabendo que a mesma, além de diplomada em administração hospitalar tem uma outra licenciatura (não se lembrando a área), mas não tem formação jurídica; deu ainda conta que a mesma saiu do HFF para o CA do HFF e que, atualmente, é a 3.ª demandada que, por parte da ARSLVT, faz o acompanhamento do contrato programa do CHLN; não conhecendo a realidade concreta do HFF deu no entanto conta de que, pela informação pública existente, são hospitais de dimensão estrutural similar pelo que considera “impossível”, com cinco pessoas, fazer face ao volume de compras do HFF;

d.11.) Testemunha AJ (administrador hospitalar desde 1984), conhecendo a 3.ª demandada desde o curso de administração hospitalar que concluíram em 1994, sabendo que a mesma tem uma outra licenciatura, embora não saiba indicar em que área; deu conta das pessoas (8/9) que o Hospital de Vila Franca de Xira, quando ainda durante a gestão pública, tinha alocadas à gestão de compras e que em 2013/2015 era muito difícil contratar pessoas como técnico superior (jurista), para a área de compras públicas;

d.12.) Testemunha AK (administrador hospitalar desde 2004), trabalha com a 3.ª demandada desde 2017/2018, sendo inferior hierárquico da mesma, conhecendo-a desde 2002, altura em que trabalhou com a mesma no HGO; sabe que a mesma não tem formação jurídica, considerando-a preocupada com o interesse público; deu ainda conta da sua experiência e recursos humanos, em 2005/2007, no Centro Hospitalar Lisboa Central, na área do Serviço de Logística e do Serviço de Compras, onde exerceu funções de diretor;

d.13.) Testemunha AL (vogal do Conselho Diretivo da ARSLVT), tem relação profissional com a 3.ª demandada atualmente e também teve na ARS em 2009/2010, tendo da mesma uma boa impressão profissional;



d.14.) Testemunha AM (médica), conheceu o 4.º demandado quando começou a trabalhar no HFF, em 2010, sendo sua colega e vindo a ser adjunta do mesmo, ele na qualidade de diretor clínico, durante um ou dois anos; considera o 4.º demandado como uma pessoa séria, preocupado com os cuidados a prestar aos doentes e, naquelas funções, de diretor clínico, considera que não lhe sobraria tempo para além das preocupações clínicas;

d.15.) Testemunha AN (médico no HFF desde 1995 até 2016), conheceu o 4.º demandado em 1996, quando ele começou a trabalhar no HFF, vindo a ser seu colega e também adjunto do mesmo, ele na qualidade de diretor clínico, até à altura em que ele se demitiu, em dezembro de 2014, sabendo que a razão principal desse pedido de demissão se prendeu com o facto de a tutela não dar andamento aos pedidos para se proceder à “substituição das pessoas que saíam”, nomeadamente anestesistas, com o que isso implicava em termos de falta de capacidade de resposta; considera o 4.º demandado uma pessoa trabalhadora e, naquelas funções, de diretor clínico, os problemas eram “enormes”;

d.16.) Testemunha AO (médica no HFF desde 02/2001), conheceu o 4.º demandado no HFF, em 2010, sendo sua colega e vindo a ser adjunta do mesmo, ele na qualidade de diretor clínico, até à altura em que ele e a testemunha se demitiram, em dezembro de 2014; tem conhecimento que os problemas da Direção Clínica eram muitos, nomeadamente com muitas dificuldades em contratar; considera o 4.º demandado como uma pessoa preocupado com os cuidados a prestar aos doentes e com sentido de serviço público;

d.17.) Testemunha AP (médica no HFF desde 2006), foi diretora do Serviço de Urgência, reportando hierarquicamente ao 4.º demandado, como diretor clínico, tendo ambos apresentado a demissão por “não termos os meios à disposição”; considera que o 4.º demandado foi uma pessoa extremamente empenhada naquelas funções de diretor clínico;

d.18) Testemunha O (funcionária no HFF, primeiro no Serviço de Logística e depois na Unidade de Negociação e Gestão de Contratos, de 01/2009 a 08/2016), foi subordinada hierárquica do 6.º demandado, considerando-o pessoa responsável e dedicada ao trabalho; descreveu o volume de trabalho que naquele serviço/unidade tinham a cargo, considerando “alucinante” o ritmo de trabalho, sendo aliás essa a razão pela qual acabou por sair; deu conta dos recursos humanos que, em 2014, estavam alocados àquela unidade, chegando a estarem apenas três pessoas, dada a reforma de uma outra pessoa; não tinha formação jurídica, embora tenha tido uma formação sobre noções da contratação pública;



d.19) Testemunha W (funcionário no HFF de 03/1995 a 06/2015, na área de logística, sendo responsável pela área de compras na Unidade de Negociação e Gestão de Contratos no ano de 2014), foi subordinado hierárquico do 6.º demandado; deu conta do volume de trabalho que cada pessoa tinha a cargo, podendo chegar a 20/30 processos em simultâneo e que no ano de 2014 aquela unidade terá tido 450/500 processos de aquisição de bens e serviços; considera que houve impactos no HFF em resultado das aplicação das regras da contratação pública e da LCPA, a partir de 2012, trazendo “novos momentos burocráticos ao processo”; não tinha formação jurídica, embora tenha tido, conjuntamente com um outro funcionário da unidade, um curso ou formação sobre contratação pública; deu conta da equipa, constituída por “três pessoas” que preparavam aqueles processos, considerando que “manifestamente” era uma “equipa pequena” e que, na sua perspetiva, o conselho de administração não a reforçou nos termos necessários, pese embora as propostas que apresentou nesse sentido, incluindo de reestruturação da unidade; explicou que a unidade em causa utilizava assessoria jurídica de um advogado interno do HFF e de um outro advogado de uma sociedade de advogados, a qual tinha uma avença com o HFF; este advogado deslocava-se uma vez por semana ao HFF e reunia consigo e com o 6.º demandado, sendo nessas reuniões que prestava, verbalmente, essa assessoria, nomeadamente na sequência de questões que lhe fossem colocadas.

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 nas seguintes dimensões:

e.1) as condutas dos 1.º a 5.º demandados, enquanto membros do CA do HFF, no sentido de confiarem uns nos outros, em função dos pelouros específicos que a cada um estavam atribuídos, tendo em vista a apresentação das propostas para deliberação no CA;

e.2) a falta de recursos humanos, em qualidade e quantidade, nomeadamente na Unidade de Negociação e Gestão de Contratos, da Direção de Logística, para fazer face a todo o volume de aquisição de bens e serviços que lhe competia, nomeadamente no ano de 2014;

e.3) que essa falta de recursos humanos era do conhecimento dos 1.º a 5.º demandados, porquanto: já em 27.09.2012 o CA – então integrado pelo 1.º, 2.º e 5.º demandados – era alertado para a necessidade de aumento de dotação de um administrativo para integrar aquela Unidade, porquanto “sem este aumento de dotação não é possível, por um lado,



assegurar as necessidades do HFF em tempo útil e, por outro, assegurar o cumprimento dos procedimentos legais em vigor” (cf. doc. de fls. 754/757); ao CA, agora composto pelos 1.º a 5.º demandados, foram dirigidas propostas de reforço de pessoal e de reestruturação daquela Unidade, que nunca terão tido integral acolhimento, sendo isso patente ao solicitar-se uma “análise” comparativa da estrutura em causa quando, com simples telefonemas, para colegas membros de CA de hospitais “com dimensão semelhante ao HFF”, seria fácil ter os dados para comparar e tomar decisões e, depois, adiando a tomada de decisão, sobre aquelas propostas (cf. n.ºs 162 a 165 dos f. p. e documentos aí indicados);

e.4.) que os 1.º e 5.º demandados não agiram com a atenção e cuidados que lhes eram exigíveis, enquanto gestores de um CA de uma EPE, ainda que Hospital, no controle dos procedimentos com vista à aquisição de bens e serviços e no assegurar da legalidade de autorização de despesas públicas e assunção de compromissos, sem prejuízo da confiança recíproca de uns nos outros, em função dos pelouros de cada uma e da confiança genérica, de todos, nas informações preparadas pelos serviços;

e.5.) que o 6.º demandado não agiu com a atenção e o cuidado que lhe eram exigíveis, nas funções de diretor da Direção de Logística, nomeadamente no controle dos procedimentos com vista à aquisição de bens e serviços, assegurando-se da legalidade desses procedimentos.

*

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.

Neste aspeto saliente-se que da referida documentação, nomeadamente a constante do CD-RF, Pasta 6 e do Separador 6, Vol. 1., não resulta que a Sociedade K tenha prestado ao HFF serviços profissionais de supervisão da contabilidade em POCMS/SNC, nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2015.

A emissão das faturas, relativamente a tais meses, não é por si só suficiente para formar a convicção da prestação de serviços descritos nas mesmas, sendo certo que não foi recolhida outra prova, nomeadamente na auditoria, dessa prestação de serviços, por parte daquela empresa.



Acresce que há prova documental da devolução de tais faturas, pelo HFF, à empresa emitente.

No que tange a competir ao 6.º demandado diligenciar no sentido das publicações das celebrações dos contratos descritos no requerimento inicial, não se fez prova documental desse dever, nomeadamente tendo em consideração o relatório de auditoria e o Regulamento do HFF.

b) pese embora a prova documental que serviu de suporte à prova dos n.ºs 118 a 122 dos f. p., não é possível inferir desses factos e da demais prova produzida, acerca dessa matéria, que os 1.º a 5.º demandados quiseram desprestigiar, deliberada e intencionalmente, as regras legais que conheciam sobre o recrutamento de auditor interno.

c) os depoimentos das testemunhas acima indicadas não permitem formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente porquanto:

c.1.) relativamente à não observância, deliberada e intencional, das regras legais sobre o recrutamento de auditor interno o que resulta da prova testemunhal, máxime do depoimento da testemunha AB, era que, na época, no âmbito dos hospitais, ainda não havia o acolhimento do entendimento da IGAS, sendo corrente a ideia de que o auditor interno era um “lugar de confiança” do CA;

c.2) pese embora os diversos depoimentos sobre as características pessoais e profissionais dos demandados, não se pode concluir, dos mesmos, a prova de terem atuado convencidos da plena legalidade da sua atuação.

d) as regras de experiência comum não permitem concluir, conjugadas com a restante prova, nomeadamente documental – acima salientada a propósito dos n.ºs 159 a 163 dos f. p., - que nada levava a crer, aos 1.º a 3.º demandados, até tomarem conhecimento dos resultados da auditoria 35/2014 da IGAS, que houvesse dificuldades e, muito menos, irregularidades, ao nível da tramitação dos procedimentos pré-contratuais no HFF.

O Tribunal não deixou de ponderar o depoimento da testemunha AA, que referiu a “surpresa” manifestada pelos elementos do CA, na reunião de 13.08.2015, com a equipa de auditoria para lhes dar conta das conclusões preliminares da auditoria. Não pode, porém, atribuir-se a tal facto aquele alcance, pela sua incompatibilidade com a prova documental, além de que tem de considerar-se que tal reação, mostrar “surpresa” aos auditores, perante eventuais irregularidades encontradas pela auditoria, será a mais comum para quem está a ser auditado.



*

B – De direito

1. As questões decididas

Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e o seu fundamento, bem como as defesas apresentadas nas contestações, as questões a decidir, que ainda subsistem, porquanto as exceções inominadas e a exceção de prescrição já foram atrás conhecidas, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª – Os 1.º a 6.º demandados, na medida das respetivas condutas, nos procedimentos em causa, com vista à aquisição de serviços, não adotaram os procedimentos legalmente exigíveis em termos de regras da contratação pública, bem como não observaram o regime legal de autorização de despesas, assunção de compromissos e reduções remuneratórias na aquisição de bens e serviços, tendo agido com culpa, sem a atenção e os cuidados que lhes eram exigíveis no exercício dos seus cargos e funções, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

2.ª – Os 1.º a 5.º demandados, no processo de recrutamento da auditora interna não respeitaram os princípios e regras para esse recrutamento, visando recrutar a pessoa que vieram a contratar, tendo agido com o propósito de desrespeitar, deliberada e intencionalmente, aquelas regras, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alínea l), da LOPTC?

3.ª – O 6.º demandado, não diligenciou no sentido da publicação das celebrações dos contratos em causa, de aquisição de serviços, tendo agido com culpa, sem a atenção e os cuidados que lhes eram exigíveis no exercício do seu cargo e função, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alínea l), da LOPTC?

4.ª - Em caso de resposta afirmativa às questões antecedentes, devem os demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou deve ser relevada a sua responsabilidade, serem dispensados de aplicação de multa ou esta ser reduzida?

Vejamos.

*

2. Enquadramento

O Ministério Público imputa aos demandados diversas infrações de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l), da LOPTC, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.



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” – al. b);

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

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).

Em termos de normas secundárias percebe-se, do requerimento inicial, que o demandante conclui ter havido violação de normas legais da contratação pública, nos termos da al. l) do nº 1 do art.º 65º citado, por considerar: que os procedimentos para a aquisição de serviços foram efetuados em violação de princípios e regras do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, na versão então vigente; quanto ao recrutamento para auditor interno, que não foram observados os princípios e regras do DL 233/2005, que aprova os Estatutos do Hospitais EPE; e, quanto à não publicitação dos contratos, por violação de disposição do artigo 127.º do CCP, que impõe tal publicitação.

No que tange à qualificação das infrações pela al. b) do nº 1 do art.º 65º citado, a mesma tem por fundamento a violação do regime financeiro acerca da autorização de despesas públicas, da violação da proibição de assunção de compromissos antes da confirmação da existência de fundos disponíveis e emissão de compromisso válido e a aquisição de serviços e celebração de contratos sem se proceder à redução remuneratória dos valores a pagar, em violação de disposições constantes de leis do orçamento do Estado que impunham tal redução remuneratória.

Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder às três primeiras questões supra equacionadas - sendo certo que a primeira se divide em várias sub questões -, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações sancionatórias.

Posteriormente, no caso de resposta positiva, ou parcialmente positiva, as estas três primeiras questões, se analisará a quarta questão, ou seja, saber se é caso de lançar mão dos institutos de relevação da



responsabilidade ou dispensa de aplicação de multa ou saber em que termos se deve proceder à graduação da multa, com eventual atenuação especial.

*

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

3.1. Pressupostos objetivos e subjetivos gerais

À data das aquisições dos bens e serviços em causa nos autos, anos de 2013/2015, o CA do HFF deveria ter 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, nomeadamente com as alterações introduzidas pelo DL 149/2012 de 12.07, porquanto não sofre dúvidas a aplicabilidade do regime da contratação pública, na sua plenitude, incluindo a parte II do CCP, ao HFF, a partir da entrada em vigor daquele DL 149/2012, ou seja, a partir de 11.08.2012 – cf. art.º 5º, nº 1, do citado DL 149/2012 e atendendo à revogação do nº 3 do art.º 5º do CCP, operada pela nova redação dada a tal preceito pelo citado DL 149/2012.

Porém, o que se verificou quanto a várias dessas aquisições ocorridas nesse período temporal – e sem prejuízo de melhor concretização infra – foi que os procedimentos 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.

Claro que, nessas circunstâncias, a invocação de fundamento para o recurso ao ajuste direto não tem qualquer adesão à realidade e é apenas a maneira de, mais uma vez formalmente, estarmos perante uma aparência de legalidade no procedimento de contratação pública, com invocação da retroatividade dos contratos, mas em que os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, então consagrados no nº 4 do art.º 1º do CCP⁴, são necessariamente postergados. Nalguns casos, como veremos, não foi desenvolvido sequer qualquer procedimento e, não obstante, houve o fornecimento de bens e serviços.

Nas situações infra indicadas, em que houve adjudicação de serviços, invocando-se o critério material do ajuste direto previsto no artigo 27.º do CCP, mas sem se verificarem os pressupostos para a adoção desse tipo de

⁴ Na redação anterior à introduzida pelo DL 111-B/87 de 31.08, que veio consagrar estes princípios no art.º 1º-A.



procedimento, é de concluir que também ocorreu uma violação das normas legais relativas à contratação pública, concretamente quanto à escolha desse procedimento por ajuste direto, por não haver fundamento legal para tanto, pelo que a aquisição de tais serviços deveria ter sido realizada mediante concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos do artigo 16.º do CCP.

Também nesses casos houve postergação dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, então consagrados no n.º 4 do art.º 1.º do CCP na redação original.

Por outro, o HFF era, à época, como agora, 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, o HFF estava sujeito 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.

Consequentemente, os gestores do HFF, ou seja, os membros do CA, não podiam violar aquelas normas sobre a autorização de despesas públicas, assim como assumir compromissos sem observância do quadro legal, considerando o que no citado diploma é definido por “compromissos” e “fundos disponíveis”, 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.

Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 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 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, ainda que na modalidade de 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 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, na modalidade de negligência.

Note-se, porém, que não tem qualquer fundamento legal a posição dos 1.º a 5.º demandados, de que se limitaram a aprovar as propostas preparadas pela Direção de Logística, apresentadas pelo 6.º demandado que a dirigia, aligando assim a responsabilidade pelas eventuais infrações financeiras apenas para este 6.º demandado.

É que cabia aos 1.º a 5.º demandados, enquanto membros do CA do HFF “o exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos” e, em especial, competia-lhes “fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis” – cf. artigo 7.º, n.º 1, al. j),



do Estatutos dos Hospitais EPE, constantes do anexo II ao DL 233/2005 de 29.12.

Consequentemente, se os 1.º a 5.º demandados não se sentiam com competências para o exercício daquelas funções de gestão, ainda que naturalmente com todas as estruturas de gestão que existiam ou foram criadas e que dependiam deles, enquanto membros do CA, tinham como solução não aceitar o exercício de funções, ou não continuar nesse exercício, logo que concluíssem não terem condições para o exercício do cargo. Aliás, essa seria também a solução para o caso de considerarem que, em termos de tutela, nomeadamente por parte dos Ministérios da Saúde e das Finanças, não era dado o devido e atempado seguimento às suas pretensões, quer em termos de recursos humanos quer financeiros, que consideravam necessárias ao adequado exercício daquelas funções.

Porém, o exercício de funções, ainda que sem as competências consideradas necessárias ou sem o fornecimento, por parte da tutela, dos meios considerados adequados, não isenta os 1.º a 5.º demandados de culpa. Poderá ser relevante para aferir do grau dessa culpa, mas a seu tempo veremos se assim é e em que medida.

Igualmente não tem fundamento a perspetiva de alguns dos demandados, de que o serviço que tramitava os procedimentos pré-contratuais, a Direção de Logística, dispunha de assessoria jurídica especializada, interna e até externa, esta através de uma avença com uma sociedade de advogados e terão confiado em que, assim, a legalidade dos contratos estaria assegurada.

Desde logo é de fazer notar que o Gabinete Jurídico não era dependente daquela Direção de Logística, antes era uma estrutura de apoio ao CA, tendo aliás por “função informar e preparar em termos jurídico-legais a tomada de decisão do Conselho de Administração” – cf. artigo 42.º, nº 1, do Regulamento Interno do HFF.

Ora, não está demonstrado que o CA, nos diversos procedimentos infra analisados, tenha solicitado pareceres jurídico-legais àquele Gabinete Jurídico.

Depois porque, pese embora se tenha feito prova de que aquela assessoria jurídica externa terá tido alguma intervenção em reuniões com a Direção de Logística e dois vogais do CA, nomeadamente a reunião de 27.10.2014 - cf. n.º 171 dos f. p. -, não resulta dos autos que tenha havido efetivos pareceres jurídico-legais emitidos, antes meras indicações verbais sobre algumas dúvidas verbais suscitadas pela Direção de Logística. Aliás, é patente, pela simples leitura das duas possíveis versões da “ata” da reunião



em causa - cf. doc. de fls. 830/834 -, a falta de rigor e profissionalismo na forma como tal assessoria jurídica seria solicitada/prestada.

Não estamos, na verdade, perante algo a que possamos, com propriedade, considerar “pareceres jurídico-legais”, ou seja, opiniões jurídicas sustentadas, após análise das diversas questões de facto e de direito suscitadas ou de suscitar, que pudesse levar os membros do CA a considerar que tinham todas as razões para confiar em que a legalidade dos contratos estaria assegurada. Acresce, quanto ao “entendimento jurídico”, da possibilidade de pagamento dos fornecimentos de ceias, refeições e reforços, que tal entendimento é de 21.07.2016 – cf. n.º 281 dos f. p. -, ou seja, não pode ter sido com base nele que foi tomada a decisão de não desenvolver qualquer procedimento contratual relativamente à prestação de serviços feita pela Sociedade A, nos anos de 2013 a 2015.

Também não tem fundamento a tese invocada pelo 5.º demandado, de que aquela Direção de Logística seria de considerar como “estação competente”, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não sendo por isso de o considerar como responsável pelas infrações que lhe vêm imputadas.

Na verdade, a opção legislativa, reafirmada na redação dada à norma em causa pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12, foi a de considerar que apenas quanto aos “membros do Governo e aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais” poderia relevar, para efeitos de não responsabilização, uma atuação em conformidade com o parecer da “estação competente”.

E não se vislumbra que tal opção legislativa ofenda o princípio constitucional da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), pois não está a tratar de forma diferente situações iguais, mas antes a proceder a um tratamento diferente de realidades fáticas – responsabilidade financeira de titulares de órgãos da administração central e local por um lado e responsabilidade financeira de gestores públicos por outro - que não são iguais.

Assim, não integrando o 5.º demandado aquele núcleo de destinatários da norma, não poderá a sua responsabilidade ser aferida à luz daquele preceito e, conseqüentemente, não tem fundamento a alegada ausência de um pressuposto legal para a imputação de infrações financeiras.

Acresce que não há elementos, quer fáticos quer jurídicos, que permitam considerar que a “Direção de Logística”, na estrutura organizacional do HFF, estava dotada das competências materiais e dos



recursos humanos, para ser reputada como “estação competente”, por forma a poder esclarecer “em conformidade com a lei”.

Refira-se, ainda, que a alegação que perpassa pelas contestações dos demandados, de procurar “justificar” o incumprimento dos procedimentos e regras da contratação pública, com base na “cultura” que vinha da gestão privada do Hospital Amadora Sintra e da passagem para a gestão pública em 01.01.2009, não tem efetiva adesão à realidade.

Repare-se que, como resulta da factualidade apurada – v. n.ºs 47, 63 e 78 dos f. p. - foram celebrados pelo HFF, em 2011, vários contratos para prestação de serviços, por períodos de três anos, na sequência de concursos públicos com publicidade internacional, lançados em 2010.

Ou seja, na gestão anterior à gestão do CA que integrou em conjunto os 1.º a 5.º demandados, não terá havido problemas na adaptação do HFF à gestão pública e tanto assim que até foram observadas as regras da contratação pública, apesar de então o CCP até não ser integralmente aplicável aos Hospitais EPE.

Pelo contrário, na gestão do CA que integrou os 1.º a 5.º demandados, a partir de 2013, o que os factos revelam é que não se acautelou, atempadamente, o lançamento de procedimentos concursais – ainda que por períodos apenas anuais, face aos atrasos ministeriais na concessão da autorização de compromissos plurianuais – em função dos prazos de duração dos contratos que estavam em execução. Embora os demandados tivessem a plena noção da necessidade de lançamento atempado desses concursos, porquanto na reunião do CA de 20.03.2014 até recomendaram a abertura do processo “com maior antecipação” – cf. n.º 195 dos f. p.

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)⁵.

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

⁵ Acessível em www.dgsi.pt, Supremo Tribunal de Justiça, sob o nº de processo 040148.



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)⁶.

Importa ainda tomar em consideração que, em relação a alguns dos procedimentos contratuais aqui em causa, adiante identificados, será de concluir terem os demandados cometido uma infração financeira, na forma continuada, por se verificarem os pressupostos do instituto da continuação delituosa, previstos no nº 2 do art.º 30º do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 4, da LOPTC.

Nessas situações teve-se em conta a factualidade apurada, nos termos da qual, em regra, o que ocorreu foi a realização de procedimento similar a um outro anterior, com o mesmo objeto e com o mesmo cocontratante, em que foi cometida, no essencial, a mesma omissão e inerente violação das regras da contratação pública e/ou violação do regime financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos, donde ser 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, autorizada por um órgão colegial, é mais compreensível a repetição da mesma conduta omissiva, pelo mesmo órgão.

*

3.2. Aquisição de bens e serviços com violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública e/ou violação das normas sobre a autorização de despesas públicas e assunção de compromissos – artigo 65.º, nº 1, alíneas l) e b) da LOPTC

3.2.1. Contrato de exploração de serviços e de fornecimento de bens descrito no ponto I dos f. p. (Sociedade A)

O que está em causa é a atuação dos demandados, em função dos períodos temporais de cada um em exercício de funções, de terem mantido em execução o contrato acima referido – celebrado inicialmente entre o HAS e a Sociedade A, para o período 2006/2008 – mediante sucessivas

⁶ Acessível em www.dgsi.pt, Tribunal da Relação de Coimbra, sob o nº de processo 150/12.0EACBR.C1



renovações, anuais a partir de um aditamento ao mesmo contrato, aditamento esse acordado em 27.10.2011, sem procederem ao lançamento de qualquer procedimento concursal, pelo menos até 26.02.2015, tendo assim ocorrido o fornecimento de ceias ao pessoal, refeições ligeiras para os dadores de sangue e acompanhantes, suplementos aos serviços e coffee breaks's durante os anos de 2013, 2014 e até final de 2015.

Afigura-se-nos que tal atuação dos demandados não foi conforme ao regime legal, de fornecimento de bens ao HFF.

Com efeito, não tem qualquer fundamento a tese de estarmos perante um contrato de concessão, a reger-se pelo prazo supletivo de 30 anos, previsto no artigo 410.º do CCP. O contrato em causa – v. n.º 17 dos f. p. - pode ser qualificado como um contrato misto, de arrendamento e de fornecimento de bens, mas não tem as características da concessão de serviços públicos, para ser qualificado como tal, à luz da noção prevista no artigo 407.º do CCP.

Igualmente não tem qualquer fundamento o entendimento de que o CCP não se aplicaria à situação em causa, em face do artigo 16.º do DL 18/2012, que prevê que o CCP “só é aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a data da sua entrada em vigor”.

Na verdade, não está em causa a aplicação do CCP ao contrato anterior. O que está em equação é a não adoção das regras da contratação pública do CCP, ao fornecimento de bens e serviços prestados, nomeadamente em 2013, 2014 e 2015. Aquele entendimento, por absurdo, levaria a que poderia haver prorrogações *ad infinitum* de um contrato celebrado anteriormente à vigência e aplicação do CCP ao HFF.

Nestas circunstâncias não pode deixar de se concluir que o fornecimento de ceias ao pessoal, refeições ligeiras para os dadores de sangue e acompanhantes, suplementos aos serviços e coffee breaks's ao HFF, durante os anos de 2013, 2014 e até final de 2015, ocorreu em violação das regras básicas da contratação pública, nomeadamente ao arrepiro princípios da transparência, da igualdade e da concorrência consignados no nº 4 do artigo 1.º do CCP, sendo ainda certo que não foi adotado nenhum dos procedimentos tipo com vista à formação dos contratos, previsto no artigo 16.º do mesmo diploma legal, nem os demais formalismos daí decorrentes, como convite ou anúncio do concurso, caderno de encargos e decisão de adjudicação.

Mostra-se assim preenchido o elemento objetivo da infração prevista na al. l) do n.º 1 do artigo 65.º.



Devem considerar-se agentes da ação os 1.º a 5.º demandados, porquanto, na qualidade de membros do CA, não adotaram as providências necessárias a “fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis” – cf. artigo 7.º, n.º 1, al. i), dos Estatutos dos Hospitais EPE, anexos ao DL 233/2005 de 29.12.

Mas também deve considerar-se agente da infração o 6.º demandado porquanto lhe competia, nas funções de diretor da Direção de Logística, “garantir o cumprimento dos procedimentos legais e internos sobre a contratação de bens e serviços”, nos termos do artigo 39.º, n.º 6, alínea c), do Regulamento Interno do HFF, aprovado pelo CA do HFF e homologado pelo Ministro da Saúde – cf. o citado artigo 7.º, n.º 1, al. i) dos Estatutos dos Hospitais, EPE – ação que não desenvolveu, quanto à aquisição destes bens.

Cumpra ainda justificar que se mostra preenchido o elemento subjetivo da infração em causa porquanto se considera que os 1.º a 6.º demandados agiram com culpa, na modalidade de negligência.

Com efeito, as condutas dos demandados não podem deixar de ser censuradas porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos, presidente e vogais do CA do HFF os 1.º a 5.º demandados e diretor da Direção de Logística o 6.º demandado, tinham o dever de observar e fazer cumprir as normas legais relativas à contratação pública em causa, que não observaram, por falta da devida diligência, como ressalta dos n.ºs 126 e 127, alínea a), dos f. p.

Na verdade, é de considerar que aos 1.º a 5.º demandados, enquanto membros do CA de uma entidade pública, sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas, são-lhe exigíveis especiais obrigações de se assegurarem da legalidade dos procedimentos com vista à aquisição de bens, as quais não observaram. Por sua vez, o 6.º demandado, na qualidade de Diretor de Logística da mesma entidade, tinha o dever de esclarecer da legalidade daqueles procedimentos, de harmonia com a lei, o que não fez, sendo assim de considerar como responsável, à luz do estatuído no n.º 4 do artigo 61.º, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

Nesta medida é de concluir que os demandados, ao não terem atuado com a prudência e diligência que lhes era devida e de que eram capazes, em função dos cargos de gestão e direção que desempenhavam, não terão atuado com a diligência devida e terão incorrido na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, pelas razões aduzida em 3.1. supra, prevista na al. I), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

*



3.2.2. Contrato de fornecimento de bens descrito no ponto II dos f. p. (Sociedade B).

Está em consideração, neste item, a atuação dos demandados, em função dos períodos temporais de cada um em exercício de funções, de terem mantido em execução aquele contrato – celebrado inicialmente entre o HAS e a Sociedade B, para o ano de 2008 – mediante sucessivas renovações, trimestrais, a partir de uma proposta do HFF em 27.09.2010 e aceite pela Sociedade B, sem procederem ao lançamento de qualquer procedimento concursal, pelo menos até 26.11.2015, tendo assim ocorrido o fornecimento de refeições a doentes e trabalhadores do Hospital, durante os anos de 2013, 2014 e até final de 2015.

São aqui inteiramente aplicáveis as considerações acima tecidas em 3.1. e 3.2.1. supra, as quais se dão assim por reproduzidas, sobre o preenchimento dos elementos objetivo e subjetivo da infração financeira prevista na alínea I) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e sobre a responsabilidade dos 1.º a 6.º demandados, enquanto agentes, por omissão.

*

3.2.3. Contratos de prestação de serviços descritos nos pontos III (Sociedade E) e IV (Serviço F) dos f. p.

Importa considerar, neste item, a atuação dos 1.º a 5.º demandados ao terem procedido à adjudicação, em 06.02.2014, da proposta da Sociedade E, para prestação de serviços de jardinagem durante o ano de 2014, quando a execução da prestação destes serviços já se iniciara em janeiro de 2014, só tendo sido emitido compromisso válido e suportado por fundos disponíveis quando da celebração do contrato em 18.02.2014, tendo ainda sido atribuída eficácia retroativa ao contrato.

Assim como é de questionar a atuação dos 1.º a 5.º demandados ao terem aprovado, em 20.03.2014, o contrato de prorrogação da prestação de serviços de tratamento de roupa ao Serviço F, na sequência do início do procedimento para ajuste direto aprovado a 06.02.2014, sendo certo que a execução da prestação destes serviços já se iniciara em 01.01.2014. Acresce que o compromisso válido e suportado por fundos disponíveis só foi emitido quando da celebração do contrato em 17.04.2014, tendo ainda sido atribuída eficácia retroativa ao contrato.

Igualmente é de considerar a atuação do 6.º demandado, nas funções de Diretor da Direção de Logística, ao ter preparado ou, pelo menos, não ter supervisionado a preparação destes procedimentos e ao ter-lhes dado



andamento com estas características, nomeadamente enviando a proposta em causa ao CA.

Afigura-se-nos que tal atuação dos demandados não foi conforme ao regime legal, de aquisição da prestação de serviços ao HFF.

Na verdade, as prestações de serviços em causa iniciaram-se e prolongaram-se, num caso (serviços por parte da Sociedade A) por mais de um mês e no outro (serviços por parte do Serviço F) por mais de dois meses, antecedendo a decisão de adjudicação da proposta apresentada, em clara violação do artigo 73.º do CCP.

Por outro lado, a atribuição de eficácia retroativa aos contratos a 01.01.2014, não tem fundamento legal, nomeadamente à luz do estatuído no artigo 287.º do CCP.

Desde logo porque não foram invocadas, quer nas decisões de adjudicação quer nos contratos celebrados, quaisquer “razões de interesse público” justificadoras dessa eficácia retroativa. Depois porque tal eficácia retroativa, conjugada com o facto de estarmos perante ajustes diretos, nos termos do artigo 20.º, nº 1, al. a) do CCP, na redação dada pelo DL 149/2012, por convite a uma única entidade, é uma forma de restringir a concorrência garantida pelo CCP, sendo tal circunstância um obstáculo à possibilidade de poder ser atribuída essa eficácia retroativa, nos termos da alínea c), do n.º 2, do artigo 287.º do CCP.

Acresce que foram violadas as regras sobre a autorização de despesas públicas e assunção de compromissos, porquanto foi autorizada despesa pública sem o facto gerador da despesa respeitar as normas legais aplicáveis e gerou-se a obrigação de efetuar pagamentos, em contrapartida da prestação dos serviços em janeiro de 2014, ou seja, houve compromissos assumidos na aceção do artigo 3.º, alínea a), da LCPA, sendo certo que o compromisso válido e sequencial só foi formalmente emitido posteriormente para ser aposto nos contratos, celebrados posteriormente, em 18.02.2014 e 17.04.2014.

Mostram-se assim preenchidos os pressupostos ou elementos objetivos da infração financeira, prevista nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Por outro lado, é de considerar que são aqui aplicáveis as considerações acima tecidas em 3.1. e 3.2.1. supra, que assim se dão por reproduzidas, sobre a responsabilidade dos 1.º a 6.º demandados, enquanto agentes da ação e, ainda, relativamente ao preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira em causa.

*



3.2.4. Contratos de prestação de serviços descritos nos pontos V e VI dos f. p. (Sociedade G)

Está aqui em causa a atuação dos 1.º a 5.º demandados ao terem procedido à adjudicação, em 03.04.2014, da proposta da Sociedade G, para uma prestação de serviços de manutenção preventiva e curativa de equipamentos gerais e outros serviços, para o período de maio a dezembro de 2014, tendo sido aprovado, como peça do procedimento um caderno de encargos que era o mesmo que havia sido usado para o concurso público (Proc. n.º 316/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações, pelo preço de € 655.664,00 e sem redução remuneratória dos valores a pagar.

Assim como é de questionar a apurada atuação dos 1.º a 5.º demandados ao terem aprovado, em 18.12.2014, a prorrogação da prestação dos mesmos serviços, por parte da Sociedade G, para o período de 01.01.2015 a 30.09.2015, pelo preço de € 737.621,00, aprovando igualmente, como peça do procedimento, o mesmo caderno de encargos, com convite à Sociedade G e não procedendo à redução remuneratória dos valores a pagar, sendo certo, ainda, que o procedimento adotado foi o de ajuste direto, em função do critério material, com invocação da alínea a) do n.º 1 do art.º 27º do CCP.

Igualmente é de considerar a atuação do 6.º demandado, nas funções de Diretor da Direção de Logística, ao ter subscrito a proposta no procedimento do processo 417/2014 e ao ter supervisionado a preparação e dado andamento ao procedimento 1939/2014, com estas características, nomeadamente enviando ao CA a proposta relativa ao mesmo.

Afigura-se-nos que estas atuações dos demandados não foram conformes ao regime legal, para a aquisição dessas prestações de serviços ao HFF.

Desde logo quanto à aprovação, no âmbito das peças dos procedimentos em causa, por ajuste direto, do mesmo caderno de encargos que tinha sido usado para o concurso público (Proc. n.º 316/2010), anteriormente levado a cabo, sem adaptação e/ou atualização, considerando a nova realidade concursal, em violação do disposto no artigo 40.º do CCP.

Acresce que não poderia ter sido adotado o procedimento de ajuste direto em função do critério material, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 27º do CCP. Com efeito, considerando a fixação do preço base em € 655 664,00 (processo 417/2014) e € 737.622,00 (processo 1939/2014), não poderia ser adotado o procedimento de ajuste direto, porquanto este procedimento só permitia a celebração de contratos de valor inferior a € 75



000,00 – cf. artigo 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, na redação então vigente, introduzida pelo DL 149/2012. Depois porque não se verificam os pressupostos para a escolha do procedimento de ajuste direito, em função de critérios materiais, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, nomeadamente porque não estamos perante serviços “em conformidade com um projeto de base comum” e o contrato anterior tinha sido celebrado em 04.04.2011, ou seja, não tinha sido celebrado “há menos de três anos” – cf. subalíneas *i)* e *ii)* da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º citado.

Acresce que foram violadas regras financeiras sobre a autorização de despesas públicas, previstas no artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da LEO.

Com efeito, a Lei n.º 83-C/2013 de 31.12., que aprovou o Orçamento do Estado para 2014 (doravante LOE2014), determinou que aos contratos celebrados, em 2014, por entidades públicas empresariais, que fossem renovação ou celebração, com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2013, ficavam sujeitos a uma redução remuneratória percentual, em função do valor, prevista no artigo 33.º - cf. artigo 73.º, n.º 1, al. b), da LOE2014.

Excecionavam-se dessa determinação de redução remuneratória os casos em que os contratos tivessem sido celebrados ao abrigo de concurso público, em que o critério de adjudicação fosse o do mais baixo preço ou quando os contratos anteriores de aquisição de serviços já tivessem sido, em 2012 e em 2013, objeto das reduções remuneratórias – cf. n.º 7, alínea d) e n.º 9 do artigo 73.º da LOE2014 – o que não tinha ocorrido no caso ora em análise.

Por sua vez, quanto aos contratos celebrados por entidades públicas empresariais, em 2015, estabelecia-se nos mesmos termos, na Lei n.º 82-B/2014 de 31.12. (doravante LOE2015), a redução remuneratória prevista no n.º 1 do artigo 2.º e artigo 4.º, ambos da Lei n.º 75/2014 – Cf. artigo 75.º, n.ºs 1 e 3 al. b) da LOE2015. Igualmente se consagravam as referidas exceções, as quais não se verificavam no caso em análise – cf. al. d) do n.º 8 e n.ºs 9 e 10 do citado artigo 75.º

Mostram-se assim preenchidos os pressupostos ou elementos objetivos da infração financeira, prevista nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Esta infração é de considerar como uma única infração, na forma continuada, considerando os fundamentos teóricos acima referidos em 3.1. supra e, ainda, ponderando que o procedimento de aquisição de serviços referente ao processo n.º 1939/2014 ocorre no mesmo contexto do procedimento antecedente (processo n.º 417/2014) e, nessas



circunstâncias, haverá um menor rigor na análise o que, não deixando de ser censurável, é de configurar como fator diminuidor da culpa do agente.

Acresce que o bem jurídico protegido, a legalidade e regularidade da contratação pública e a legalidade da autorização de despesas públicas, é o mesmo em ambas as infrações financeiras, pelo que é de concluir que se mostram preenchidos os pressupostos do instituto do “crime continuado”, nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal.

Por outro lado, é de considerar que são aqui aplicáveis as considerações acima tecidas em 3.1. e 3.2.1. supra, que assim se dão por reproduzidas, sobre a responsabilidade dos 1.º a 6.º demandados, enquanto agentes da ação e, ainda, relativamente ao preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira em causa.

*

3.2.5. Contratos de prestação de serviços descritos nos pontos VII e VIII dos f. p. (Sociedade H)

Importa ponderar, neste item, a atuação dos 1.º a 5.º demandados ao terem procedido à adjudicação, em 23.10.2014, da proposta da Sociedade H, para prestação de serviços de higiene e limpeza e recolha de resíduos segurança e vigilância, para o período de 01.09.2014 a 31.12.2014, pelo preço de € 292.611,20, quando a execução da prestação destes serviços já se iniciara em 01.09.2014, só tendo sido emitido compromisso válido e suportado por fundos disponíveis quando da celebração do contrato em 28.11.2014, tendo ainda sido atribuída eficácia retroativa ao contrato. Acresce que tinha sido aprovado, como peça do procedimento, um caderno de encargos que era o mesmo que havia sido usado para o concurso público (Proc. n.º 314/2010), sem quaisquer adaptações e/ou atualizações.

Assim como é de questionar a atuação dos 1.º a 4.º demandados ao terem aprovado, em 30.12.2014, a prorrogação da prestação dos mesmos serviços, por parte da Sociedade H, para o período de 01.01.2015 a 30.09.2015, pelo preço de € 658.375,20, sendo certo, ainda, que, para o efeito, o procedimento adotado foi o de “...ajuste direto em função do critério material, nos termos do art.º 27º do CCP”.

Igualmente é de considerar a atuação do 6.º demandado, nas funções de Diretor da Direção de Logística, ao ter subscrito o projeto de decisão no procedimento do processo 2041/2014 e ao ter supervisionado a preparação e dado andamento ao procedimento 1362/2014, com estas características, nomeadamente enviando ao CA as propostas relativas aos mesmos.



Pelos fundamentos expostos no item antecedente, quer no que tange à violação do disposto no artigo 40.º do CCP, quer quanto a ter sido adotado, indevidamente, o procedimento de ajuste direto em função do critério material, pelo não preenchimento dos pressupostos das subalíneas *i)* e *ii)* da alínea a) do n.º 1 do art.º 27º do CCP, fundamentos aqueles que aqui se dão aqui por inteiramente reproduzidos, sendo ainda certo que em função do valor do contrato não podia ser adotado o procedimento por ajuste direto – cf. artigo 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, na redação dada pelo DL 149/2012 -, é de concluir que as atuações dos 1.º a 6.º demandados não foram conformes ao regime legal de aquisição de serviços ao HFF.

Acresce que foram violadas as regras sobre a autorização de despesas públicas e assunção de compromissos, porquanto foi autorizada despesa pública sem o facto gerador da despesa respeitar as normas legais aplicáveis e gerou-se a obrigação de efetuar pagamentos, em contrapartida da prestação dos serviços em 01.09.2014 e 01.01.2015, ou seja, houve compromissos assumidos na aceção do artigo 3.º, alínea a), da LCPA, sendo certo que o compromisso válido e sequencial só foi formalmente emitido posteriormente, vindo a ser aposto nos contratos, celebrados posteriormente, em 28.11.2014 e 119.01.2015

Mostram-se assim preenchidos os pressupostos ou elementos objetivos da infração financeira, prevista nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Por outro lado, é de considerar que são aqui aplicáveis as considerações acima tecidas em 3.1. e 3.2.1. supra, que assim se dão por reproduzidas, sobre a responsabilidade dos 1.º a 6.º demandados, enquanto agentes da ação e, ainda, relativamente ao preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira em causa, assim como as razões indicadas em 3.1. e 3.2.4. supra para qualificar as atuações dos 1.º a 6.º demandados, nestes dois procedimentos (processos 1362/2014 e 2041/2014), como uma única infração, na forma continuada.

*

3.2.6. Contratos de prestação de serviços descritos nos pontos IX e X dos f. p. (Sociedade I)

Está em consideração neste item a atuação dos 1.º a 4.º demandados ao terem procedido à adjudicação, em 23.12.2014, da proposta da Sociedade I, para uma prestação de serviços de segurança e vigilância, para o período de outubro a dezembro de 2014, tendo sido aprovado, como peça do procedimento, um caderno de encargos que era o mesmo que havia sido usado para o concurso público (Proc. n.º 307/2010), sem



quaisquer adaptações e/ou atualizações, pelo preço de € 174.900,00, sem redução remuneratória dos valores a pagar e quando a execução da prestação destes serviços já se iniciara em 01.10.2014, tendo sido atribuída eficácia retroativa ao contrato.

Assim como é de equacionar a apurada atuação dos 1.º, 3.º, 4.º e 5.º demandados ao terem aprovado, em 04.12.2014, a prorrogação da prestação dos mesmos serviços, por parte da Sociedade I, para o período de 01.01.2015 a 30.09.2015, pelo preço de € 532.242,81, não procedendo à redução remuneratória dos valores a pagar, sendo certo, ainda, que o procedimento adotado foi o de ajuste direto, em função do critério material, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 27º do CCP.

Igualmente é de considerar a atuação do 6.º demandado, nas funções de Diretor da Direção de Logística, ao ter subscrito as propostas de adjudicação em ambos os procedimentos.

Pelos fundamentos expostos nos itens 3.1., 3.2.3., 3.2.4. e 3.2.5., que aqui se dão aqui por inteiramente reproduzidos, quer no que tange à violação do disposto no artigo 40.º do CCP, quer quanto a ter sido adotado, indevidamente, o procedimento de ajuste direto em função do critério material e do valor, por não se verificarem os pressupostos da alínea a) do n.º 1 do art.º 27º e contrariar o disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º, ambos do CCP, quer ainda quanto a não haver fundamento legal para atribuir eficácia retroativa ao contrato, é de concluir que as atuações dos demandados não foram conformes ao regime legal da contratação pública para a aquisição da prestação de serviços ao HFF.

Acresce ainda, pelos fundamentos expostos no item 3.2.4., que igualmente aqui se dão por reproduzidos é de considerar terem sido violadas regras financeiras sobre a autorização de despesas públicas, ao não se ter procedido à redução remuneratória do valor a pagar na sequência do estatuído no artigo 73º, n.º 1, al. b), da LOE2014 e no artigo 75.º, n.ºs 1 e 3 al. b) da LOE2015.

Mostram-se, desta forma, preenchidos os pressupostos ou elementos objetivos da infração financeira, prevista nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Por outro lado, é de considerar que são aqui aplicáveis as considerações acima tecidas em 3.1. e 3.2.1. supra, que assim se dão por reproduzidas, sobre a responsabilidade dos 1.º a 6.º demandados, enquanto agentes da ação e, ainda, relativamente ao preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira em causa, assim como as razões indicadas em 3.1. e 3.2.4. supra para qualificar as atuações dos 1.º a 4.º e



6.º demandados, nestes dois procedimentos (processos 1362/2014 e 2041/2014), como uma única infração, na forma continuada.

Já, porém, no que tange à 3.ª e ao 5.º demandados, dada a sua participação, apenas, na adjudicação dos procedimentos relativos aos processos n.º 1585/2014 (3.ª demandada) e n.º 1937/2014 (5.º demandado), estamos perante uma única infração.

*

3.2.7. Contrato de prestação de serviços descrito no ponto XI dos f. p. (Sociedade J)

Importa considerar, neste item, a atuação dos 1.º a 4.º demandados ao terem procedido à adjudicação, em 23.12.2014, da proposta da Fidelidade, para uma prestação de serviços de seguros, nos ramos de acidentes de trabalho, responsabilidade civil e “All Risks”, para o período de 01.01.2014 a 31.12.2014, pelo preço de € 443.711,670, quando a execução da prestação de serviços já decorria desde 01.01.2014, tendo sido atribuída eficácia retroativa ao contrato, o qual só veio a ser celebrado em 10.01.2015, não tendo sido emitido compromisso válido e suportado por fundos disponíveis quando do início da execução do contrato e consequente obrigação de efetuar pagamentos.

Igualmente é de considerar a atuação do 6.º demandado, nas funções de Diretor da Direção de Logística, ao ter supervisionado a preparação e dado andamento a este procedimento, com estas características.

Pelos fundamentos expostos nos itens 3.1. e 3.2.3. supra, que aqui se dão aqui por inteiramente reproduzidos, quer no que tange à violação do disposto no artigo 73.º do CCP – execução do contrato ao longo de mais de 11 meses sem decisão de adjudicação -, quer quanto a não haver fundamento legal para atribuir eficácia retroativa ao contrato, é de concluir que as atuações dos 1.º a 4.º demandados não foram conformes ao regime legal da contratação pública para a aquisição da prestação de serviços ao HFF.

Acresce ainda, pelos fundamentos expostos no mesmo item 3.2.3., que igualmente aqui se dão por reproduzidos, que é de considerar terem sido violadas as regras sobre a autorização de despesas públicas e assunção de compromissos porquanto foi autorizada despesa pública sem o facto gerador da despesa respeitar as normas legais aplicáveis e gerou-se a obrigação de efetuar pagamentos, em contrapartida da prestação dos serviços em janeiro de 2014, ou seja, houve compromissos assumidos sem nessa altura haver compromisso válido e sequencial emitido.



Mostram-se, desta forma, preenchidos os pressupostos ou elementos objetivos da infração financeira, prevista nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Por outro lado, é de considerar que são aqui aplicáveis as considerações tecidas em 3.1 e 3.2.1. supra, que assim se dão por reproduzidas, sobre a responsabilidade dos 1.º a 4.º e 6.º demandados, enquanto agentes da ação e, ainda, relativamente ao preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira em causa.

Considerando, porém, que o 5.º demandado não participou na deliberação do CA de 23.12.2014, que procedeu à adjudicação da proposta apresentada pela Fidelidade, não pode considerar-se que é agente da ação. A sua participação foi apenas na deliberação de 30.10.2014 e nos estritos termos que se mostram provados (deliberação de início de procedimento e aprovação das peças do procedimento - cf. n.º 96 dos f. p.). Tal atuação não é suficiente para lhe imputar a infração financeira em causa porquanto, através daquela deliberação, não houve, desde logo, uma vinculação contratual nem se gerou a obrigação de efetuar pagamentos.

*

3.2.8. Contratos de prestação de serviços descritos nos pontos XII e XIII dos f. p (Sociedade K)

O que está em causa, neste item, quanto ao ponto XII dos f. p. é a atuação dos 1.º a 4.º demandados ao terem procedido à adjudicação, em 23.12.2014, da proposta da Sociedade K para a prestação de serviços profissionais de contabilidade, para o período de janeiro a dezembro de 2014, pelo preço contratual de € 42.000,00, quando a execução da prestação desses serviços já decorria desde 01.01.2014, tendo sido atribuída eficácia retroativa ao contrato, o qual só veio a ser celebrado em 09.01.2015, não tendo sido emitido compromisso válido e suportado por fundos disponíveis quando do início da execução do contrato e consequente obrigação de efetuar pagamentos.

Pelos fundamentos expostos nos itens 3.1. e 3.2.3. supra, que aqui se dão aqui por inteiramente reproduzidos, quer no que tange à violação do disposto no artigo 73.º do CCP – execução do contrato ao longo de mais de 11 meses sem decisão de adjudicação -, quer quanto a não haver fundamento legal para atribuir eficácia retroativa ao contrato, é de concluir que as atuações dos 1.º a 4.º demandados não foram conformes ao regime legal da contratação pública para a aquisição da prestação de serviços ao HFF.



Acresce ainda, pelos fundamentos expostos no mesmo item 3.2.3., que igualmente aqui se dão por reproduzidos é de considerar terem sido violadas as regras sobre a autorização de despesas públicas e assunção de compromissos porquanto foi autorizada despesa pública sem o facto gerador da despesa respeitar as normas legais aplicáveis e gerou-se a obrigação de efetuar pagamentos em janeiro de 2014, em contrapartida da prestação dos serviços nessa altura, ou seja, houve compromissos assumidos sem ter sido emitido antes um compromisso válido e sequencial.

Mostram-se, desta forma, preenchidos os pressupostos ou elementos objetivos da infração financeira, prevista nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Por outro lado, é de considerar que são aqui aplicáveis as considerações tecidas em 3.2.1. supra, que assim se dão por reproduzidas, sobre a responsabilidade dos 1.º a 4.º e 6.º demandados, enquanto agentes da ação e, ainda, relativamente ao preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira em causa.

Considerando, porém, que o 5.º demandado não participou na deliberação do CA de 23.12.2014, que procedeu à adjudicação da proposta apresentada pela Sociedade K, não pode considerar-se que é agente da ação. A sua participação foi apenas na deliberação de 13.11.2014 e nos estritos termos que se mostram provados (deliberação de início de procedimento e aprovação das peças do procedimento - cf. n.º 105 dos f. p.). Tal atuação não é suficiente para lhe imputar a infração financeira em causa porquanto, através daquela deliberação, não houve, desde logo, uma vinculação contratual nem se gerou a obrigação de efetuar pagamentos.

*

No que tange às infrações imputadas aos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados, no ponto XIII – cf. nomeadamente n.º 152 do requerimento inicial – apenas se provou a remessa de três faturas, com indicação de prestação de serviços e datas de vencimento a 24.07.2015 e a prestação de serviços nos dois anos económicos anteriores – cf. n.ºs 113 e 114 dos f. p.

Note-se que não se fez prova da efetiva prestação desses serviços, sem precedência de qualquer procedimento concursal, nem a obrigação de efetuar pagamentos e a falta de compromisso válido e suportado por fundos disponíveis – cf. n.ºs 1 a 3 dos f. n. p.

Nesta medida, tendo em conta as considerações acima tecidas, nomeadamente no item 3.1., é de concluir que não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração financeira



sancionatória que vêm imputada a tais demandados, tendo por base uma prestação de serviços, em 2015, por parte da Sociedade K.

*

3.2.9. Procedimento de recrutamento de auditor interno descrito no ponto XIV dos f. p.

A conduta que está em causa, neste item, respeita aos 1.º a 5.º demandados, ao terem procedido à aprovação, em 11.12.2014, dum proposta para o recrutamento de auditor interno do HFF, em regime de comissão de serviço previsto no Código do Trabalho, por um período de 5 anos, renovável por iguais períodos até ao limite máximo de três renovações consecutivas ou interpoladas e com efeitos a partir de 01.01.2015, não tendo sido acautelados os princípios de publicitação desse recrutamento, da imparcialidade e da igualdade de oportunidades.

Afigura-se-nos que esta atuação dos demandados não foi conforme ao regime legal para o recrutamento de auditor interno.

Não relativamente à eventual não observância dos requisitos da individualidade a recrutar, exigidos na al. a) do n.º 4 do artigo 17.º dos Estatutos dos Hospitais e Centros Hospitalares, sob a forma jurídica de entidades públicas empresariais (doravante EPE), aprovados pelo artigo 1.º do DL 233/2005 de 29.12., na redação que foi dada a tal preceito pelo DL 244/2012 de 09.11.

Com efeito, pese embora não existisse, à data da deliberação do CA, comprovação documental no sentido de que a recrutada tinha experiência em auditoria, efetivamente a mesma tinha, nessa altura, “qualificação técnica, competências e experiência em auditoria” – cf. n.ºs 119 e 240 dos f. p. - e, nessa medida, satisfazia os requisitos da citada al. a) do n.º 4 do artigo 17.º citado.

Temos como certo que é adequado que os processos de recrutamento devam, documentalmente, comprovar os requisitos exigidos para o lugar⁷. Mas não vem alegado, nem provado, que os 1.º a 5.º demandados pretenderam recrutar alguém que não tinha sequer os requisitos para o exercício da função ou que nem acautelaram a existência desses requisitos, bem podendo ocorrer, como tudo indicia, que terão considerado a verificação e preenchimento desses requisitos em função do curriculum da candidata, do lugar de origem da recrutada – ARS de Lisboa e Vale do Tejo - e das funções que aí exercia.

⁷ Por exemplo, num recrutamento para um determinado lugar e funções, em que se pretende um licenciado em engenharia civil, não tem sentido que o processo de recrutamento não contenha o documento com as habilitações académicas no curso de engenharia civil.



Onde a atuação dos demandados, com vista ao recrutamento de auditor interno, não foi conforme ao regime legal, foi na não observância do regime estatuído no artigo 14.º do DL 233/2005, sendo certo que não tinham qualquer outro amparo legal para procederem ao recrutamento em causa de forma diversa, nomeadamente com base numa escolha pessoal ou de confiança, nem pode almejar-se esse amparo no n.º 13 do artigo 17.º dos Estatutos referidos, dado que o que aí se prevê é uma mera dependência orgânica do “serviço de auditoria interna” face ao “presidente do conselho de administração”.

Na verdade, os 1.º a 5.º demandados não podiam proceder, como procederam, ou seja, não invocando, como não invocaram, tratar-se de um caso de “manifesta urgência”, procederem a um recrutamento para as funções de auditor interno de uma forma que não foi transparente, porque não publicitada previamente e, dessa maneira, não possibilitando igualdade de oportunidades de candidatura a todos quantos tivessem os requisitos para o exercício das funções e quisessem candidatar-se. Dessa forma colocando em causa o direito de acesso a cargos públicos, garantido constitucionalmente pelo artigo 50.º da CRP.

Assim como acabando por, ao procederem dessa maneira, beneficiarem a pessoa que recrutaram, não acautelando nem assegurando o princípio da imparcialidade, a que estavam vinculados, porquanto esse é um dos princípios fundamentais a que estão subordinados os órgãos e agentes administrativos, nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da CRP.

Desta forma não pode deixar de se concluir, como se conclui, que estão preenchidos os pressupostos objetivos da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. I), da LOPTC, na dimensão da violação de normas legais relativas à admissão de pessoal.

Cumpra ainda justificar que se mostra preenchido o elemento subjetivo da infração em causa porquanto se considera que os 1.º a 5.º demandados agiram com culpa, não na modalidade de dolo, como lhes vinha imputada, dada a não prova dos factos alegados no requerimento inicial, nessa dimensão – cf. n.ºs 4 e 5 dos f. n. p.

Mas os demandados agiram com negligência porquanto as suas apuradas condutas não podem deixar de ser censuradas já que, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos, presidente e vogais do CA do HFF, tinham o dever de observar e fazer cumprir as normais legais relativas à admissão de pessoal, que não observaram, por falta da devida diligência, como ressalta dos n.ºs 126 e 127, alínea d) dos f. n. p.



Nesta medida, quanto à 2.ª questão supra enunciada, é de concluir pelo cometimento da infração, por banda dos 1.º a 5.º demandados, mas apenas na forma negligente.

*

3.2.10. Falta de publicitação da celebração de contratos descrita no ponto XV dos f. p.

No que concerne a esta infração imputada ao 6.º demandado, no ponto XV – cf. nomeadamente n.º 171 do requerimento inicial – apenas se provou a falta de publicitação dos contratos em causa – cf. n.ºs 124 e 125 dos f. p.

Note-se, porém, que não se fez prova de que competia ao 6.º demandado, enquanto diretor da Direção de Logística, diligenciar no sentido das publicações das celebrações dos referidos contratos e de que omitiu esse dever funcional – cf. n.ºs 6 e 7 dos f. n. p.

Nesta medida, não se provando tais factos, que consubstanciariam, na perspetiva da alegação do requerimento inicial, os pressupostos, objetivo e subjetivo da infração em causa, não pode deixar de se concluir que não é de considerar o 6.º demandado como responsável pela prática de tal infração.

Afigura-se-nos, aliás, como temos vindo a decidir⁸, que o não cumprimento do dever de publicitação do contrato previsto no artigo 127.º do CCP, «por si só, ou seja, sem mais, não pode qualificar-se como uma “violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” e, assim, ser subsumido à previsão da infração da alínea l) do n.º 1 do art.º 65º»⁹. Na verdade, como se refere neste aresto, a contratação pública é antecedente, já está concluída, quando surge, numa fase subsequente, este “dever acessório”. Como também aí se refere entendemos que “serão a autorização ou ordem e a realização de pagamentos, em execução de contratos celebrados por ajuste direto e não publicitados no portal dos contratos públicos, que são suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65º, por violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas”.

Não vindo imputada ao 6.º demandado esta ação, ordem ou realização de pagamentos, nessas circunstâncias, não pode deixar de se concluir que, também por esta via de qualificação, não é de concluir pelo

⁸ Assim, neste sentido a Sentença n.º 4/2019-3.ª Secção, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf>

⁹ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020 (de que fomos relator), acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/ac036-2020-3s.pdf>



preenchimento do pressuposto objetivo desta infração financeira sancionatória.

Nesta medida é de responder negativamente à 3.ª questão supra enunciada, dado que não se verificam os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração imputada ao 6.º demandado.

*

3.3. Em conclusão

Em resumo, pelos fundamentos expostos, quanto às diversas dimensões das 1ª a 3.ª questões equacionadas supra, conclui-se que:

a) os 1.º a 6.º demandados incorreram na prática de duas infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, previstas no art.º 65º, nº 1, al. I), da LOPTC - violação de normas legais relativas à contratação pública -, quanto aos procedimentos de aquisição de fornecimento de bens descritos em 3.2.1. (Sociedade A) e 3.2.2. (Sociedade B) supra;

b) os 1.º a 6.º demandados incorreram na prática de duas infrações financeiras sancionatórias, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas I) e b) - violação das normas legais relativas à contratação pública e violação de normas sobre a autorização de despesas públicas e assunção de compromissos-, quanto aos procedimentos de aquisição dos serviços descritos em 3.2.3. (Sociedade E e Serviço F) supra;

c) os 1.º a 6.º demandados incorreram na prática de duas infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas I) e b) - violação das normas legais relativas à contratação pública e violação de normas sobre a autorização de despesas públicas -, quanto aos procedimentos de aquisição de serviços descritos em 3.2.4. (Sociedade G) e 3.2.5 (Sociedade H) supra;

d) os 1.º, 3.º, 4.º e 6.º demandados incorreram na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e I) - violação de normas legais relativas à contratação pública e violação das normas sobre a autorização de despesas públicas -, quanto aos procedimentos de aquisição de serviços descritos em 3.2.6. (Sociedade I) supra;

e) o 2.º demandado incorreu na prática de uma infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e I) - violação de normas legais relativas à contratação pública e violação das normas sobre a autorização de despesas públicas -, quanto ao procedimento de aquisição de serviços do processo 1585/2014, descritos em 3.2.6. (Sociedade I) supra;

f) o 5.º demandado incorreu na prática de uma infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e I) - violação de



normas legais relativas à contratação pública e violação das normas sobre a autorização de despesas públicas -, quanto ao procedimento de aquisição de serviços do processo 1937/2014, descritos em 3.2.6. (Sociedade I) supra;

g) os 1.º a 5.º demandados incorreram na prática de uma infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l) - violação de normas legais relativas à contratação pública e violação das normas sobre a autorização de despesas públicas -, quanto ao procedimento de aquisição de prestação de serviços descrito em 3.2.7. (Sociedade J) supra;

h) os 1.º a 4.º demandados incorreram na prática de uma infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l) - violação de normas legais relativas à contratação pública e violação das normas sobre a autorização de despesas públicas -, quanto ao procedimento de aquisição de prestação de serviços, relativo ao processo 1901/2014, descrito em 3.2.8. (Sociedade K) supra;

i) os 1.º a 5.º demandados incorreram na prática de uma infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alínea l) - violação das normas legais relativas à admissão de pessoal -, quanto ao procedimento de recrutamento para auditor interno, descrito em 3.2.9. supra;

j) os demandados devem ser absolvidos das demais infrações financeiras sancionatórias que lhes vêm imputadas, porquanto ou se mostram consumidas em infrações na forma continuada, ou não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo das mesmas, nomeadamente: o 5.º demandado das duas infrações financeiras sancionatórias que lhe vem imputadas nos itens XI e XII do requerimento inicial; os 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados das duas infrações financeiras sancionatórias que lhes vem imputadas no item XIII do requerimento inicial; o 6.º demandado da infração imputada no item XV do requerimento inicial.

*

4. Relevação da responsabilidade, dispensa de aplicação de multa, atenuação especial e graduação das multas

4.1. Considerando a conclusão a que atrás se chegou, sobre o preenchimento dos pressupostos típicos de algumas das infrações imputadas aos demandados, impõe-se analisar e decidir a 4ª questão atrás enunciada, com limitação às infrações apuradas, tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas, em contraponto, desde logo, com a pretensão dos 5.º e 6.º demandados de ser relevada a responsabilidade.



*

4.2. Relevação da responsabilidade

A lei prevê a relevação da responsabilidade financeira apenas passível de multa, verificados os pressupostos previstos nas diversas alíneas do nº 9 do artigo 65º da LOPTC.

A questão é que, independentemente da eventual verificação desses pressupostos, tal relevação não é possível nesta fase, pelo que não é sequer de proceder à análise desses pressupostos.

Na verdade, como se prevê no preceito citado, a relevação da responsabilidade financeira é da competência da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ou seja, na fase anterior à fase jurisdicional.

Nesta medida, não pode deixar de concluir-se que, no âmbito do julgamento de responsabilidades financeiras, da competência da 3ª Secção do Tribunal de Contas, não é possível a relevação da responsabilidade financeira e, por isso, nessa medida, a pretensão dos 5.º e 6.º demandados, de verem nesta fase relevada a sua responsabilidade financeira, não pode lograr acolhimento.

*

4.3. Dispensa de aplicação de multa

Todos os demandados requerem, no caso de não improceder o pedido de condenação pela prática de infração financeira, a dispensa de multa.

Prevê-se, efetivamente, no nº 8 do art.º 65º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 2º da Lei nº 20/2015 de 09.03, que o Tribunal pode “dispensar a aplicação de multa”, “quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

Começa por se fazer notar que se considera que a circunstância de a norma em causa ter entrado em vigor apenas em 01.04.2015 – cf. artigo 7.º da citada Lei n.º 20/2015 – não é impedimento à aplicação deste instituto às infrações cometidas anteriormente à sua vigência.

Estamos, na verdade, no domínio das sanções pela prática de infrações financeiras sancionatórias e, nessa medida, no caso de sucessão de regimes legais, a aplicação do regime que concretamente se mostre mais favorável não sofre dúvidas, a nosso ver – cf. artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

Quanto à aplicação deste instituto de dispensa de multa, como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Crê-se, assim, como se fundamentou na Sentença



n.º 5/2020-3.ª Secção¹⁰, que a aplicação deste regime “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”.

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»¹¹. Não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, atinente à conduta dos demandados, cremos que é de concluir que se mostram preenchidos estes pressupostos, mas apenas quanto à 3.ª, 4.ª, 5.ª e 6.ª demandados, sendo assim de dispensar a aplicação de multa aos mesmos, como a seguir se procurará demonstrar.

Relativamente a não haver lugar a reposição, não se afigura de questionar a verificação desse pressuposto, até porque não está em causa nenhum dano a repor, nos termos do artigo 59º da LOPTC, pelo menos nos termos em que foi configurado o requerimento inicial.

No que tange à culpa daqueles demandados, 3.ª, 4.ª, 5.ª e 6.ª, cremos que a mesma é de qualificar como “diminuta”, nos termos exigidos pelo preceito citado.

Com efeito, considerando todo o circunstancialismo apurado, nomeadamente que aqueles membros do CA confiavam no membro do CA que, em função da delegação de competências, submetia as propostas da sua área ou pelouro à deliberação colegial - sendo certo que os pelouros ou área da Direção Financeira e conseqüente despesa pública e da Direção de Logística e conseqüente contratação pública, estavam atribuídas ao 1.º e 2.º demandados respetivamente -, assentando tal procedimento também em razões que se prendiam com o elevado volume de solicitações a que cada um daqueles demandados tinha de dar resposta, nas suas áreas ou pelouros, em face das exigências a satisfazer pelo HFF por não estar dimensionado para a população que servia é, de algum modo, compreensível um menor atenção e cuidado dos mesmos nas questões atinentes aos referidos pelouros dos 1.º e 2.º demandados.

¹⁰ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st005-2020-3s.pdf>

¹¹ 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/ac036-2020-3s.pdf>



Para efeitos desta compreensão é de relevar ainda a seguinte ordem de considerações:

a) A 3.ª demandada apenas integrou o CA em 01.01.2013 e não tinha, no período em análise, o pelouro ou área da direção de logística, que apenas lhe foi atribuído com efeitos a partir de 15.12.2015;

b) O 4.º demandado centrava a sua atividade nas suas competências de Diretor Clínico, tendo exercido funções apenas durante cerca de dois anos, desde 09.02.2013 até finais de dezembro de 2014, altura em que apresentou a sua demissão;

c) O 5.º demandado centrava a sua atividade nas suas competências de Enfermeiro Diretor, tendo como primordial preocupação a humanização no tratamento dos doentes e a segurança dos doentes e profissionais do HFF.

d) O 6.º demandado exerceu as suas funções, de diretor da Direção de Logística, sempre com poucos recursos humanos em termos de quantidade e sem qualificações acrescidas em termos técnicos, nomeadamente de contratação pública, na Unidade de Negociação e Logística, a qual tinha a seu cargo um elevado volume de processos aquisitivos para o HFF, nomeadamente no ano de 2014, tendo apresentado propostas, junto do CA, com vista ao reforço daqueles meios, o que não ocorreu de modo adequado, só vindo a ser concretizada a reestruturação e reforço do Serviço de Logística “com o objetivo de introduzir mudanças que permitissem desenvolver os procedimentos de aquisição de bens e serviços, de forma eficiente, com respeito pelas regras emanadas do Código dos Contratos Públicos” – cf. n.º 271 dos f. p. - após as recomendações feitas no relatório de auditoria elaborado pela IGAS

Em suma, pelas razões atrás expostas considera-se justificado concluir por uma culpa diminuta dos 3.ª, 4.º, 5.º e 6.º demandados e, nessa medida, embora sejam responsáveis pela prática das infrações financeiras de natureza sancionatória acima sumariadas (cf. n.º 3.3. supra) estando verificados todos os pressupostos exigidos pelo n.º 8 do art.º 65º, é de usar da faculdade prevista no citado preceito de os dispensar da aplicação da sanção cominada para tais infrações.

Já relativamente aos 1.º e 2.º demandados, não cremos que se verifiquem os pressupostos para a dispensa de multa, não sendo de qualificar a culpa dos mesmos como diminuta.

Na verdade, o 1.º demandado já vinha exercendo funções, primeiro como vogal (desde 01.06.2010), depois como presidente em substituição (desde 01.05.2011) e, mais tarde (desde 01.01.2012) presidente do CA do



HFF e, nessa medida, não podia deixar de estar inteirado, em 2013-2015, das necessidades da instituição, para o adequado cumprimento da legalidade da contratação de bens e serviços e da necessidade de cumprimento do regime financeiro a que o HFF estava submetido.

Com efeito, sendo o principal responsável, enquanto presidente do CA, pela gestão e legalidade dos procedimentos, não desconhecendo que os procedimentos aquisitivos já tinham tido anteriormente um procedimento adequado e legalmente conforme, como se pode ver dos contratos celebrados na sequência de concursos públicos lançados em 2010 - cf. n.ºs 47, 63 e 78 dos f. p. – e, além disso, tendo a seu cargo o pelouro da “direção financeira” da instituição, era-lhe exigível mais, nomeadamente no domínio de assegurar a legalidade sobre a autorização de pagamentos e a assunção de compromissos.

O mesmo se diga quanto ao 2.º demandado, porquanto tinha funções de vogal executivo do CA do HFF desde 01.01.2012 e sendo, no período em causa (2013 e até 15.12.2015), o responsável pelo pelouro da logística de aquisição de bens e serviços e a inerente contratação pública, era-lhe igualmente exigível mais, nomeadamente no domínio de assegurar a legalidade dos procedimentos de aquisição de bens e serviços.

Aliás, estes demandados tinham sido bem alertados, em 27.09.2012, para as dificuldades da Direção de Logística porquanto, como se refere no doc. de fls. 754/757, que na reunião do CA lhes foi presente, “sem este aumento de dotação, não é possível, por um lado, assegurar as necessidades do HFF em tempo útil e, por outro, assegurar o cumprimento dos procedimentos legais em vigor. De salientar ainda que a Lei n.º 7/2012 volta a reforçar a ideia de controlo, responsabilizando os dirigentes que incorram em assunção de compromissos em violação das regras (artigo 11.º)”.

Por tudo isto não cremos que possa qualificar-se como “diminuta” a culpa dos 1.º e 2.º demandados não estando assim preenchidos os pressupostos para a dispensa de multa quanto aos mesmos.

*

4.4. Atenuação especial e graduação das multas

Considerando que estamos perante infrações financeiras sancionatórias cometidas na forma negligente, é de 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.



Importa ainda considerar se é caso para proceder à atenuação especial da multa, como é requerido na contestação pelos 1.º e 2.º demandados.

Prevê-se efetivamente, no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 2º da Lei nº 20/2015 de 09.03, a possibilidade de o Tribunal atenuar especialmente a multa “quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa”, caso em que os limites mínimo e máximo da multa são reduzidos a metade.

São aqui aplicáveis as considerações acima tecidas em 4.3. supra sobre a circunstância de, não obstante esta norma ter entrado em vigor apenas em 01.04.2015 – cf. artigo 7.º da citada Lei n.º 20/2015 –, não haver qualquer impedimento à aplicação do instituto da atenuação especial às infrações cometidas anteriormente à vigência da mesma.

Ora, ponderados os factos envolvendo as infrações em causa, afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião naturalmente, que há circunstâncias anteriores e/ou posteriores diminuidoras, de forma acentuada, da ilicitude e/ou da culpa dos 1.º e 2.º demandados, como adiante se justificará, que permitem o uso desta possibilidade de atenuação especial da multa, reduzindo assim a moldura abstrata aos limites mínimo de 12,5 UC e máximo de 45 UC.

Naquelas circunstâncias é de considerar o facto de as infrações em causa terem ocorrido num período em que o HFF estava sujeito a um conjunto de medidas restritivas do ponto de vista económico e orçamental, que tinha reflexos negativos para a contratação de pessoas e que, também a não emissão de autorizações para a assunção de compromissos plurianuais de forma atempada, não terá permitido uma adequada gestão, num horizonte de médio prazo, em termos de aquisições de bens e serviços.

Além disso é ainda de ponderar, quanto ao recrutamento para auditor interno, que os 1.º e 2.º demandados procuram, após conhecido o relatório de auditoria, fazer cessar as consequências do não cumprimento das regras de recrutamento, conseguindo um acordo revogatório do contrato, sem concessão de indemnizações por cessação antecipada e procedendo à realização de um novo procedimento.

Acresce que os 1.º e 2.º demandados não se limitaram a seguir as recomendações formuladas no âmbito da auditoria, mas tiveram intervenção determinante na implementação das mesmas, na aprovação de um novo Regulamento Interno e de um Plano de Compras, assim como, reconhecendo as fragilidades do Serviço de Logística, na aprovação de



medidas com vista à reestruturação do mesmo, de forma a assegurar o integral cumprimento dos ditames legais.

Justificada assim, segundo cremos, a atenuação especial da multa, é o momento de proceder à graduação concreta das multas a impor aos 1.º e 2.º demandados, tendo presentes os referidos limites mínimo e máximo, 12,5 UC a 45 UC.

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

- (i) a sua culpa, na modalidade de negligência;
- (ii) que não há elementos para reputar como especialmente graves os factos, nem as suas consequências, pese embora a não observância do regime legal da contratação pública comporte sempre potenciais riscos para o interesse público e, por outro lado, a não observância do regime legal financeiro de autorização de despesas e assunção de compromissos, não só comporta aqueles riscos como até pode causar danos efetivos;
- (iii) não está em causa, nos termos configurados na ação, uma efetiva lesão de valores públicos, em termos económicos;
- (iv) a condição profissional, membros do CA de um HFF, o nível mais elevado na instituição em causa, em termos de responsabilidade no que tange ao controle da regularidade e legalidade sobre as regras de contratação pública e realização da despesa pública;
- (v) as condições económicas dos demandados, de reputar como acima da média, atentas as funções exercidas;
- (vii) a inexistência de antecedentes ao nível de infrações financeiras, por parte dos demandados;
- (viii) a colaboração ativa e de forma construtiva no acatamento e implementação das recomendações formuladas pela IGAS no âmbito da respetiva auditoria.

Conclui-se que se mostra ajustado fixar a multa a impor, a cada um dos 1.º e 2.º demandados, no limiar do patamar mínimo, concretamente em 13 UC¹², por cada uma das apuradas infrações.

¹² 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 2016 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e Portaria n.º 4/2017 de 03.01) o valor da UC é de 102,00€.



*

III – Decisão

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

1. *Julgo os 3º, 4º, 5º e 6º demandados, autores da prática de:*
 - a) *duas infrações financeiras de natureza sancionatória, na forma continuada, previstas no art.º 65º, n.º 1, alínea l), da LOPTC - procedimentos de aquisição de fornecimento de bens descritos em 3.2.1. (Sociedade A) e 3.2.2. (Sociedade B) -, dispensando-os, porém, da aplicação de multa;*
 - b) *duas infrações financeiras sancionatórias, previstas no art.º 65º, n.º 1, alíneas l) e b), da LOPTC - procedimentos de aquisição dos serviços descritos em 3.2.3. (Sociedade E e Serviço F) -, dispensando-os, porém, da aplicação de multa;*
 - c) *duas infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, previstas no art.º 65º, n.º 1, alíneas l) e b), da LOPTC - procedimentos de aquisição de serviços descritos em 3.2.4. (Sociedade G) e 3.2.5 (Sociedade H) - dispensando-os, porém, da aplicação de multa;*
 2. *Julgo os 3º, 4º, 5º e 6º demandados autores da prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada os 3.º, 4.º e 6.º demandados, prevista no art.º 65º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC - procedimentos de aquisição de serviços descritos em 3.2.6. (Sociedade I, sendo quanto ao 5.º demando apenas quanto ao processo 1937/2014) - dispensando-os, porém, da aplicação de multa;*
 3. *Julgo os 3º, 4º e 5º demandados autores da prática de uma infração financeira sancionatória prevista no art.º 65º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC - procedimento de aquisição de serviços descrito em 3.2.7. (Sociedade J) e de uma infração financeira sancionatória, prevista no art.º 65º, n.º 1, alínea l), da LOPTC - procedimento descrito em 3.2.9 (recrutamento para auditor interno), dispensando-os, porém, da aplicação de multa;*
 4. *Julgo os 3º e 4º demandados autores da prática de uma infração financeira sancionatória prevista no art.º 65º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC - procedimento de aquisição de serviços descrito em 3.2.8. (Sociedade K), dispensando-os, porém, da aplicação de multa;*
 5. *Condeno cada um dos 1º e 2º demandados pela prática de:*
-



a) duas infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, alínea l) e n.ºs 2, 5 e 7 da LOPTC - procedimentos de aquisição de fornecimento de bens descritos em 3.2.1. (Sociedade A) e 3.2.2. (Sociedade B)-, na multa de 13 (treze unidades) UC por cada infração;

b) quatro infrações financeiras sancionatórias, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, alíneas l) e b) e n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC - procedimentos de aquisição de serviços descritos em 3.2.3. (Sociedade E e Serviço F), 3.2.7. (Sociedade J) e 3.2.8 (Sociedade K), na multa de 13 (treze unidades) UC por cada infração;

c) duas infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas l) e b) e n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC - procedimentos de aquisição de serviços descritos em 3.2.4. (Sociedade G) e 3.2.5. (Sociedade H), na multa de 13 (treze unidades) UC por cada infração;

d) uma infração financeira sancionatória, na forma continuada quanto ao 1.º demandado, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, alíneas l) e b) e n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC - procedimento de aquisição de serviços descritos em 3.2.6. (Sociedade I, sendo quanto ao 2.º demandado apenas quanto ao processo 1585/2014), na multa de 13 (treze unidades) UC por cada infração;

e) uma infração financeira sancionatória, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, alínea l) e n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC - procedimento descrito em 3.2.9. (recrutamento para auditor interno), na multa de 13 (treze unidades) UC;

6. Absolvo os demandados das demais infrações financeiras de natureza sancionatória que lhes vinham imputadas, nomeadamente o 5.º demandado das duas infrações financeiras sancionatórias imputadas nos itens XI e XII do requerimento inicial; os 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados das duas infrações financeiras sancionatórias imputadas no item XIII do requerimento inicial e o 6.º demandado da infração imputada no item XV do requerimento inicial.

Não são devidos emolumentos pelos 3º, 4º 5º e 6º demandados, porquanto não lhes foi aplicada qualquer sanção – cf. art.º 14º nº 1, do DL 66/96 de 31.05, à contrário sensu.

Condeno ainda os 1º e 2º demandados nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do DL 66/96 de 31.05.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 24 de fevereiro de 2021