



Sentença nº 5/2019 – 3ª Secção

Processo nº 4/2019-JRF/3ª Secção

Sumário

1. A violação do princípio da unidade da despesa, do limite do valor para o procedimento por ajuste direto e da proibição de convidar entidades a quem foram adjudicados o mesmo tipo de serviços, por ajuste direto, nos dois anos anteriores e com preço acumulado igual ou superior ao limite previsto no art.º 20º, nº 1, al. a) do CCP, configura a violação de normas legais relativas à contratação pública, preenchendo a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, p. e p. na primeira parte da al. l) do nº 1 do art.º 65º da LOPTC.
2. Tendo os demandados conhecimento que estavam a contrariar as limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto e a fracionar a despesa do ano económico, assim como a contrariar a proibição de convidar e adjudicar serviços, materialmente à mesma entidade que prestara aqueles serviços nos dois anos económicos anteriores e levando a cabo tais ações, sabendo e aceitando violar e contrariar as disposições legais a que estavam vinculados, agiram os demandados com dolo necessário.
3. A aplicabilidade dos regimes de dispensa de aplicação de multa ou de relevação da responsabilidade pressupõem ou exigem, além do mais, uma “culpa diminuta” ou uma “negligência evidente”.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – PRINCÍPIO DA
UNIDADE DA DESPESA – AJUSTE DIRETO – CRITÉRIO DO



VALOR – PREÇO ACUMULADO – DOLO NECESSÁRIO –
DISPENSA DE MULTA – RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins



SENTENÇA Nº 05 2019

Processo nº 4/2019/JRF

Demandante: Ministério Público

Demandados:

1. 1º demandado
2. 2º demandado
3. 3º demandado
4. 4º demandado
5. 5º demandado

NÃO TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira, contra os demandados, pedindo a condenação dos mesmos, em coautoria, a título doloso, na forma continuada, pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias, previstas e punidas (doravante pp. e pp.), no art.º 65º, nº 1, al. l), da Lei nº 98/97 de 26.08, na redação dada a este preceito pelo art.º 1º da Lei nº 61/2011 de 07.12 (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 60 UC por cada uma das infrações.

Alega, em resumo, que os primeiros quatro demandados eram membros do Conselho de Administração (doravante CA) do Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E. (doravante CHLN) e o 5º demandado era diretor do Serviço de Gestão de Compras (doravante SGC) daquele Centro Hospitalar e, nessas qualidades, no âmbito das suas funções, violaram diversas disposições legais respeitantes à contratação pública, as quais indica, tendo agido de forma livre, voluntária e conscientemente, bem sabendo que contrariavam disposições legais a que se encontravam vinculados.

As situações alegadas pelo demandante reconduzem-se, no essencial, à adjudicação de prestação de serviços - contabilidade, tesouraria e conferência de faturas - a duas sociedades, com divisão artificial dos objetos contratuais, visando subtrair-se às limitações impostas, por via do valor, ao ajuste direto,



bem como à proibição de convidar a mesma entidade que exercera funções nos dois anos económicos anteriores, afetando assim, de forma decisiva, os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, que presidem, por via de lei, à contratação pública.

*

2. Contestaram os demandados, em articulados individuais, mas substancialmente com a mesma alegação e fundamentação, pedindo a improcedência do requerimento para julgamento ou, caso assim se não entenda, a relevação da responsabilidade ou a dispensa de aplicação de multa.

Estribam a sua defesa alegando, em resumo, que não foram violadas as disposições em causa, respeitantes à contratação pública, negando ainda terem atuado com dolo ou negligência. Invocam que o diretor do Serviço de Gestão Financeira (doravante SGF) do CHLN não deu conhecimento aos demandados das circunstâncias em que instruiu os processos de aquisição de serviços de contabilidade, tesouraria e conferência de faturas, com eventual relação entre as sociedades que os vinham prestando e as que passaram a prestá-los, só vindo os demandados a ter conhecimento concreto disso após as conclusões da auditoria da IGAS e do apuramento interno da situação, que se lhe seguiu.

Alegam, ainda, que a concluir-se que ocorreu alguma ilicitude, o que não concedem, a culpa dos demandados nunca poderá ser outra que não a negligência, verificando-se então os pressupostos para ser relevada a responsabilidade ou, no limite, ser dispensada a aplicação de multa, nos termos dos n.ºs 9 e 8 do art.º 65º da LOPTC, que citam.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermado de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e os demandados tem legitimidade e não se verificam nulidades secundárias, outras exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

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

*

II – Fundamentação

A - De facto

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

A.A.1. Do requerimento inicial e da discussão da causa¹

¹ O Tribunal tomou em consideração, ao abrigo do art.º 5º, n.º 2, do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, como os demais deste diploma legal adiante citados, *ex vi* art.º 80º da LOPTC, os “factos instrumentais que resultem da instrução da causa”, os “factos que sejam complemento ou concretização dos que as partes hajam alegado e resultem da instrução da causa, desde que sobre eles tenham tido a possibilidade de se pronunciar” e os “factos notórios”.



1. O CHLN é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial.

2. O 1º demandado foi presidente do CA do CHLN, tendo exercido tais funções em todo o período dos factos que infra se descrevem;

3. O 2º demandado foi vogal do CA do CHLN, tendo exercido tais funções em todo o período dos factos que infra se descrevem, sendo atualmente Presidente do CA do Centro Hospitalar de Setúbal, EPE;

4. O 3º demandado foi vogal do CA do CHLN desde 28.03.2014 a 04.05.2018, data em que foi designado vogal do CA do IPO de Lisboa, EPE;

5. A 4ª demandada era e é membro do CA do CHLN, na qualidade de Enfermeira Diretora, tendo exercido tais funções em todo o período dos factos que infra se descrevem;

6. O 5º demandado foi diretor do SGC do CHLN durante todo o período dos factos que se descrevem infra;

7. O CA do CHLN era composto pelo presidente e um ou dois vogais, pelo diretor clínico e pelo enfermeiro-diretor, que formavam a direção técnica.

8. Competia ao CA do CHLN, nomeadamente:

a) apresentar os documentos de prestação de contas, nos termos definidos na lei;

b) acompanhar periodicamente a execução do orçamento aplicando as medidas destinadas a corrigir os desvios em relação às previsões realizadas;

c) assegurar a regularidade da cobrança das receitas e da realização e pagamento da despesa do hospital, permitindo-lhe declarar as suas dívidas como incobráveis, mediante critérios a definir por despacho do Ministro da Saúde;

d) autorizar despesas com aquisição de bens e serviços até ao valor máximo legal permitido aos órgãos dirigentes de organismos com autonomia administrativa e financeira e que resultem da lei;

e) tomar as providências necessárias à conservação do património, designadamente autorizar todas as despesas com obras de construção, beneficiação, ampliação ou remodelação das instalações em execução do plano de ação, aprovado pela administração regional de saúde (ARS), assim como as despesas de simples conservação e reparação e beneficiações das instalações e do equipamento;

f) propor à ARS a celebração de contratos com entidades privadas e sociais não previstos na alínea b) sempre que a prática de boa gestão o justifique;

g) aprovar o regulamento interno;

h) fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

i) os conselhos de administração detêm, ainda, as competências legalmente atribuídas aos diretores-gerais da administração central do Estado.

9. Por deliberação de 07.03.2013 o CA delegou competências, com efeitos a 21.02.2013, no presidente e nos vogais, com autorização de



subdelegação no pessoal dirigente e de chefia e, através do despacho 01/2013/MR de 11.03.2013, o vogal do CA, o 2.º demandado, subdelegou competências, com efeitos a 21.02.2013, no diretor do SCG, o 5.º demandado.

Contratação dos serviços de contabilidade- Ano 2013

Procedimento n.º 139G000803

10. Em 08.02.2013, foi autorizada, por despacho do diretor do SGC, o 5º demandado, a abertura de um procedimento de ajuste direto, ao abrigo do art.º 20º, nº 1, al. a), do CCP, tendo por objeto “serviços de contabilidade e fiscalidade”, por um período estimado de nove meses e como fornecedor a convidar, Sociedade A..

11. Em 27.02.2013 foi autorizada a adjudicação e a despesa, pelo 2º demandado, vogal do CA, à Sociedade A., única entidade convidada.

12. A adjudicação foi feita pelo valor de 72 000,00 €, constituindo o objeto do contrato, assinado em 15.03.2013, pelo 1.º demandado, a prestação de serviços na área contabilística e financeira, de controlo orçamental e de gestão de património, com produção de efeitos desde 01.01.2013 e termo previsto de vigência a data que ocorresse primeiro: a conclusão do concurso limitado n.º 139B000001 ou até 30.09.2013

13. Este concurso limitado nº 139B000001 havia sido decidido em reunião do CA de 13.12.2012, com vista à adjudicação da prestação de serviços de contabilidade e fiscalidade, pelo valor anual de 96 000,00 €.

14. O procedimento daquele concurso limitado não teve qualquer desenvolvimento, embora não tenha sido formalmente suspenso ou anulado.

15. A deliberação de início do concurso limitado fora antecedida de informação do diretor do SGF, testemunha B. que, em 15.11.2012, propunha “a manutenção da equipa da Sociedade A.” para o ano de 2013, referindo que com esta havia já sido “acordado” a manutenção do valor atualmente auferido de 8 000,00 € +IVA.

16. Referia, ainda, que a equipa daquela sociedade vinha trabalhando “na Instituição, ininterruptamente, desde 2004”.

17. A equipa de técnicos, constituída para prestar os serviços, por conta da adjudicatária integrava interveniente C., interveniente D. e interveniente E..

18. Dado que o referido concurso limitado não tivera qualquer desenvolvimento, o termo daquele contrato veio a ocorrer, na data prevista no respetivo clausulado, ou seja, 30.09.2013.

Procedimento n.º 139G005433

19. Por despacho de 18.10.2013, do diretor do SGC, o 5º demandado, foi autorizada a abertura dum procedimento de ajuste direto, ao abrigo do art.º 20º, nº 1., al. a) do CCP, tendo por objeto “serviços de contabilidade e fiscalidade” e como fornecedor a convidar, Sociedade A.;

20. Na proposta de abertura do processo, fez-se constar a observação de que o processo de compra se referia à “regularização dos serviços prestados



durante o mês de outubro de 2013, pelo que se solicitava dispensa de todas as formalidades, por inexistirem motivos de segurança jurídica que imponham a observação das mesmas”.

21. Em 21.10.2013 foi autorizada a adjudicação e a despesa, pelo mesmo dirigente, dos serviços de contabilidade e fiscalidade à Sociedade A., única entidade convidada.

22. A adjudicação foi realizada, sem contrato escrito, pelo valor de 8 000,00 €.

23. A equipa de técnicos, constituída para prestar os serviços, por conta da adjudicatária integrava interveniente C., interveniente D. e interveniente E..

24. Assim, no período de janeiro a finais de outubro de 2013, o conjunto das adjudicações à Sociedade A., foi de 80 000,00 €, tendo, para o efeito, sido fracionada a despesa, com a realização destes dois procedimentos.

25. O CA do CHLN havia também, já pelo mesmo tipo de procedimento, adquirido serviços da mesma natureza à mesma entidade, no período antecedente do mesmo ano (janeiro a setembro/2013) e nos dois anos económicos anteriores.

Contratação dos serviços de contabilidade- Ano 2014

Procedimento n.º 149G000035

26. Através de deliberação do CA, de 09.01.2014, com a presença dos 1º, 2º e 4ª demandados, foi autorizada a abertura de procedimento de ajuste direto para contratar, com base na “necessidade de adquirir serviços na área contabilística e financeira”, por convite à Sociedade F..

27. A adjudicação foi autorizada pelo vogal do CA, o 2º demandado, em 29.01.2014, à Sociedade F., única entidade convidada, pelo valor de 66 000,00 € (5 500€ mensais).

28. O contrato, para vigorar de 02.01.2014 a 31.12 do mesmo ano, foi assinado, pelo 1º demandado, em 11.02.2014.

29. A equipa de técnicos, constituída para prestar os serviços, por conta da adjudicatária integrava, apenas, dois dos técnicos que haviam desempenhado o mesmo serviço por conta da Sociedade A., interveniente C. e interveniente D..

Contratação dos serviços de contabilidade- Ano 2015

30. Em 02.01.2015, o diretor do SGF, testemunha B., enviou um e-mail, ao vogal do Conselho de Administração, o 2º demandado, com o assunto “Sociedade A.–prolongamento da prestação para 2015”.

31. Nesta comunicação interna, testemunha B. refere que, dado o conhecimento adquirido pela Sociedade A. ao longo dos anos, é a ideal para a prestação dos serviços “nos moldes em que o mesmo vem sendo assegurado”. Assim, solicita autorização para garantir, para o ano de 2015, “o prolongamento da prestação das empresas que se indicam”, indicando a Sociedade G. e a Sociedade F..



32. No mesmo documento, refere que o valor ali mencionado em relação a cada uma daquelas empresas se mantém relativamente a 2014, bem como a equipa de técnicos, 2 em permanência e 1 com presença bissemanal garantida.

33. No mesmo dia, 02.01.2015, o 2.º demandado respondeu por e-mail ao diretor do SGF informando: “Autorizo. Levarei a CA para ratificação”.

34. A mensagem em referência foi presente à sessão do CA de 08.01.2015 (ata nº 1/2015), sob a denominação “Sociedade A.-prolongamento da prestação de serviços”, e com despacho de 07.01.2015 do vogal do CA, o 2.º demandado, invocando como fundamento que “À semelhança do que foi efetuado nos anos anteriores, a Financeira solicita autorização para adjudicar à Sociedade A. uma prestação dos serviços de assessoria técnica na área da contabilidade” e que o encargo mensal com a colaboração de 3 técnicos seria de 9 750,00 (IVA incluído).

35. O CA, com a presença dos 2º, 3º e 4ª demandados, deliberou: “autoriza nos termos propostos” (Ata 1/2015, de 08.01.2015), assim se formalizando o início dos procedimentos n.ºs 159G000352 e 159G00354.

Procedimento n.º 159G000352

36. Em 15.01.2015, o CA, com a presença dos 1º, 2º, 3º e 4ª demandados, “autoriza os procedimentos propostos”, com vista à decisão de contratar a prestação de serviços “na área contabilística e financeira”, em procedimento de ajuste direto, com convite à Sociedade F. (Ata 2/2015).

37. Em 29.01.2015, por deliberação do CA com a presença dos 2º, 3º e 4ª demandados, foi autorizada a despesa, bem como a minuta de contrato, e adjudicada aquela prestação de serviços à Sociedade F., única entidade convidada, pelo valor de 59 400,00 € (4 950,00 € mensais) e pelo prazo de 1 ano, de 02.01 a 31.12.2015 (Ata 4/2015).

38. O contrato de prestação de serviços nas áreas contabilística e financeira, foi celebrado em 11.02.2015, com a assinatura do 1º demandado.

39. A equipa de técnicos, constituída para prestar os serviços, por conta da adjudicatária integrava, apenas, dois dos técnicos (interveniente C. e interveniente D.), que haviam desempenhado o mesmo serviço por conta da Sociedade A..

Procedimento n.º 159G000354

40. Naquela mesma sessão de 15.01.2015, com a presença dos 1º, 2º, 3º e 4º demandados, o CA decidiu “autoriza os procedimentos propostos”, com vista à decisão de contratar a prestação de serviços “na área de Controlo Orçamental e Gestão do Património”, em procedimento por ajuste direto, com convite à Sociedade G. (Ata 2/2015).

41. Pela mesma deliberação do CA de 29.01.2015, com a presença dos 2º, 3º e 4ª demandados foi autorizada a despesa, bem como a minuta de contrato, e adjudicada aquela prestação de serviços à única convidada, a



Sociedade G., pelo valor de 27 000,00 € (2 250,00 € mensais) e pelo prazo de 1 ano, de 02.01.2015 a 31.12.2015 (Ata 4/2015).

42. O contrato, celebrado em 11.02.2015, tinha por objeto a prestação de serviços na área do controlo orçamental e gestão de património e foi assinado pelo 1º demandado.

43. A equipa afeta à execução do contrato era constituída por interveniente E..

44. O valor total dos serviços contratados com a Sociedade G. e a Sociedade F. para 2015 foi de 86 400,00 € (sem IVA).

As sociedades A., G. e F.

45. A Sociedade A. tinha então como Presidente do CA interveniente H..

46. Interveniente H. era então sócio-gerente da Sociedade G. sociedade do Grupo Sociedade A., detendo aquele 95% do respetivo capital.

47. A Sociedade A. tinha como vogal único do CA interveniente I., sócio-gerente da Sociedade F. de cujo capital detinha 90%.

48. As relações entre estas três sociedades era do conhecimento dos membros do CA e do responsável do SGF, testemunha B.².

49. Os demandados quiseram, na medida das ações e condutas de cada um, atrás descritas, manter a prestação de serviços de contabilidade, fiscalidade, controlo orçamental e gestão de património, nos anos de 2013, 2014 e 2015, ou adjudicada à Sociedade A. ou no domínio de facto desta.

50. De modo a assegurar que fosse esta sociedade e não outra, dela efetivamente distinta, a prestar os descritos serviços, os demandados, na medida das ações e condutas de cada um, atrás descritas:

a) aproveitaram o facto de ter sido aprovada a abertura de um concurso limitado, mas não lhe deram qualquer sequência, para justificar o fracionamento das adjudicações diretamente à Sociedade A., no ano de 2013;

b) procederam à adjudicação, em 2014, a sociedade com relação com a Sociedade A. (a Sociedade F.), através dos membros do CA e gerência respetivos, dispondo dos mesmos funcionários;

c) procederam à adjudicação dos mesmos serviços, em 2015, com divisão artificial dos objetos contratuais, a duas sociedades, uma do Grupo Sociedade A. (Sociedade G.) e à Sociedade F. com aquela relacionada, por via da composição dos órgãos sociais, com afetação dos mesmos três funcionários que sempre haviam desempenhado idênticas funções ao serviço da Sociedade A.

² Pese embora se possa considerar resultar da discussão da causa que estas relações eram também do conhecimento do diretor do SGC, o 5.º demandado, entendeu-se não ser de incluir esse facto nos factos provados porquanto não estando expressamente alegado, enquanto tal, no requerimento inicial, não é líquido que estejamos perante um lapso material daquele requerimento inicial, suscetível de correção oficiosa, nos termos do art.º 146º, nº 1, do CPC, além de que se nos afigura não poder qualificar-se como mero complemento ou concretização dos factos alegados pelas partes, para poder ser considerado oficiosamente pelo Tribunal, nos termos do art.º 5º, nº 2, al. b), do CPC.



para o CHLN, mediante a celebração de um único contrato de prestação de serviços.

51. Ao procederem da forma atrás descrita, os demandados tinham conhecimento que estavam a contrariar as limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto, assim como a contrariar a proibição de convidar a mesma entidade que prestara o mesmo tipo de serviços nos dois anos económicos anteriores.

52. Os membros do CA, 1º, 2º, 3º e 4º demandados, bem como o 5º demandado, diretor do SGC, agiram livre e conscientemente, bem sabendo que contrariavam disposições legais a que estavam vinculados.

53. E que as suas condutas colocavam em causa, de forma decisiva, os princípios da concorrência, da transparência e da igualdade que presidem, por via da lei, à contratação pública.

Contratação dos serviços de Tesouraria e Conferência de Faturas

Anos de 2013 e 2014

Procedimento n.º 139G001234

54. Em 05.02.2013 foi proposto o “ajuste direto à Sociedade J.”, em informação do diretor do SGF, testemunha B., com a seguinte fundamentação:

“Conforme proposta datada do pretérito dia 15 de Novembro de 2012, atinente à renovação do contrato para 2013 da empresa acima mencionada [Sociedade J.] e tendo em conta que o valor anual é superior a 75 000€, haverá necessidade de efetuar um concurso público, segundo nos informou a SGC. (...) Ora, tendo em conta a indispensável continuidade das equipas a trabalhar, com o mínimo de sobressaltos, tanto mais que o encerramento do ano de 2012 se prolongará durante o primeiro trimestre de 2013 (...) cremos que se torna indispensável o recurso à modalidade de ajuste direto, à Sociedade J., pelo prazo de 120 dias, ou seja o primeiro quadrimestre do ano em curso”.

55. Em 21.05.2013 foi formulado pedido de autorização de adjudicação de despesa, em procedimento por ajuste direto, ao abrigo do art.º 20º, nº 1, al. a), do CCP, para a prestação de “serviços de tesouraria e conferência de faturas”, com um encargo de 72 880,92, para um “período contratual máximo de 7 meses (ou seja, de 1 de janeiro a 31 de julho de 2013” e com convite à Sociedade J., solicitando ainda a aprovação da minuta de contrato em anexo.

56. Em 29.05.2013 foi autorizada a adjudicação e a despesa, “nos termos propostos”, assim como aprovada a minuta, pelo vogal do CA, o 2º demandado, no uso de competência delegada pelo CA, à Sociedade J., única entidade convidada, pelo valor de 72 880,92 €, constituindo o objeto do contrato a prestação de serviços de tesouraria e conferência de faturas.

57. O contrato, assinado em 11.06.2013 pelo 1º demandado, produziu os seus efeitos desde 01.01.2013 e tinha como termo previsto de vigência a entrada em vigor do contrato a celebrar na sequência do procedimento de concurso



limitado n.º 139B000002 ou o limite do valor do contrato legalmente admissível, consoante o que ocorresse primeiro.

58. O valor do contrato correspondia, face ao valor mensal dele constante (10 411,56 €), à prestação de serviços por 7 meses.

Procedimento n.º 149G002007

59. O procedimento em referência foi despoletado através de um e-mail, datado de 14.04.2014, do diretor do SGF para o diretor do SGC, com o seguinte conteúdo:

“Conforme acordado na Reunião mantida no CA, no pretérito 21 de Março, agradecia emissão de Nota de Encomenda à Sociedade J., de forma a permitir lançar as faturas de Janeiro e Fevereiro de 2014, no valor de: -Janeiro de 2014: 13 002,55 €; Fevereiro de 2014: 13 065,56 euros. Total: 26 066,11 euros”;

60. Com efeito, a Sociedade J. continuara a prestar os seus serviços, após terminar o prazo do contrato anterior, sem procedimento concursal e sem contrato.

61. Nesta sequência, em 18.05.2014, o CA, com as presenças dos 1º, 2º, 3º e 4º demandados, deliberou autorizar o pagamento dos serviços prestados, desde 01.01.2014, no valor mensal estimado de 10 600,00 (sem IVA), até “à data da entrada em vigor do contrato a celebrar na sequência de procedimento concursal a encetar” e a emissão das notas de encomenda, no âmbito do procedimento n.º 149G002007 (Ata n.º 20/2014), isto na sequência de uma proposta de abertura deste procedimento, para aquisição de “prestação de serviços de tesouraria e conferência de faturas”, por ajuste direto, ao abrigo do art.º 20º, n.º 1, al. a), com um encargo estimado de 63 600,00 €, para o 1.º semestre de 2014 e com a proposta de fornecedor a convidar a Sociedade J..

62. Posteriormente, em 17.07.2014, o CA, com as presenças dos 1º, 2º, 3º e 4º demandados, deliberou autorizar a despesa adicional com os serviços da Sociedade J., no montante de 27 486,51 € (sem IVA), correspondente a uma estimativa para o 3.º trimestre de 2014, “dada a imprescindibilidade de assegurar o normal funcionamento” do SGF. (Ata n.º 29/2014), isto no âmbito daquele procedimento n.º 149G002007, na sequência de pedido de autorização de adjudicação de despesa, para a prestação daqueles serviços, por ajuste direto, ao abrigo do art.º 20º, n.º 1, al. a), com o referido encargo para o 3.º trimestre de 2014.

63. E em 09.10.2014, o CA, com a presença dos 1º, 2º, 3º e 4º demandados, deliberou autorizar nova despesa adicional, com os serviços da Sociedade J., no mesmo montante de 27 486,51 € (sem IVA), como estimativa para o 4º trimestre de 2014, com igual fundamentação (Ata n.º 40/2014), no âmbito do mesmo procedimento n.º 149G002007 e também na sequência de pedido de autorização de adjudicação de despesa, para a prestação daqueles



serviços, por ajuste direto, ao abrigo do art.º 20º, n.º 1, al. a), com o referido encargo para o 4.º trimestre de 2014.

64. Assim, no período de janeiro a finais do ano de 2014, o conjunto dos pagamentos autorizados à Sociedade J., pelo CA, com a presença dos 1º, 2º, 3º e 4ª demandados, foi de 118 573,02 €.

65. A autorização desses pagamentos, embora determinados no âmbito formal de procedimento contratual ao abrigo do art.º 20º, n.º 1, al. a) do CCP, não foram precedidos de convite, apresentação de proposta e adjudicação da mesma, bem como celebração de contratos.

66. O CA do CHLN, no período antecedente do mesmo ano de 2014 (1.º semestre) e nos dois anos económicos anteriores, havia adquirido serviços da mesma natureza àquela mesma entidade.

67. O concurso limitado n.º 139B000002 nunca teve, efetiva e formalmente, lugar.

*Contratação dos serviços de Tesouraria e Conferência de Faturas para o ano de 2015
Procedimento n.º 159G000813*

68. Este procedimento teve início com um e-mail, datado de 19.01.2015, do diretor do SGF para o vogal do CA, o 2º demandado, solicitando autorização “para o prolongamento do vínculo contratual com as empresas Sociedade L. e Sociedade J., fornecedores de mão-de-obra em regime de outsourcing para o SGF, para o ano de 2015”.

69. Em resposta, pela mesma via e no mesmo dia, o 2º demandado autoriza, informando que levará ao CA para ratificação.

70. O CA, com as presenças dos 1º, 2º, 3º e 4ª demandados, veio a ratificar a autorização, em 26.01.2015 (Ata n.º 3/2015.)

71. O e-mail referido supra foi reencaminhado pelo diretor do SGF, com conhecimento ao diretor do SGC, solicitando a emissão das Notas de Encomenda para as empresas propostas, referindo que “se houver necessidade de reajuste de valor, tendo em conta os patamares de “ajuste direto”, agradeço que tal nos seja comunicado”.

72. A Informação/Proposta de contratar foi apresentada pelo SGC, em 10.2.2015, ao vogal do CA, o 2º demandado, pelo valor estimado de 67 702,80 €, para a prestação de serviços de “tesouraria e conferência de faturas”, com a opção pelo ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, a solicitação da aprovação das peças do procedimento e que fosse endereçado convite à Sociedade J..

73. Naquela informação é ainda solicitada autorização de pagamento à Sociedade J. dos serviços já prestados em Janeiro de 2015, no valor de 6 770,28 €, sem IVA, fundando este “a título de enriquecimento sem causa, por inexistir cobertura normativa que legitime que os serviços prestados e reconhecidos sejam pagos”.



74. Sobre tal proposta o 2º demandado emitiu, com data de 11.02.2015, despacho de autorização “em conformidade com a proposta”.

75. A autorização da adjudicação e da despesa à Sociedade J. veio a ser decidida, por despacho de 25.02.2015 do 2.º demandado, através do qual aprovou também a minuta do contrato.

76. Este contrato de prestação de serviços de conferência de faturas, procedimentos relativos a notas de encomenda, arquivo na área de tesouraria, lançamento do movimento diário, atendimento ao público, recolha diária dos proveitos, carregamento diário dos equipamentos automáticos foi celebrado em 09.03.2015, com a assinatura do 1º demandado.

Procedimento n.º 159G000811

78. O procedimento teve início com o referido e-mail, datado de 19.01.2015, do diretor do SGF para o vogal do CA, o 2º demandado, solicitando autorização “para o prolongamento do vínculo contratual com as empresas Sociedade L. e Sociedade J., fornecedores de mão-de-obra em regime de outsourcing para o SGF, para o ano de 2015”.

79. Em resposta, pela mesma via e no mesmo dia, o 2º demandado autorizou, informando que levará ao CA para ratificação.

80. O CA, com a presença dos 1º, 2º, 3º e 4º demandados veio a ratificar a autorização, em 26.01.2015 (Ata n.º 3/2015).

81. O e-mail referido supra foi reencaminhado pelo diretor do SGF, com conhecimento ao diretor do SGC, solicitando a emissão das Notas de Encomenda para as empresas propostas, referindo que “se houver necessidade de reajuste de valor, tendo em conta os patamares de “ajuste direto”, agradeço que tal nos seja comunicado”.

82. A Informação/Proposta de contratar foi apresentada pelo SGC, em 10.02.2015, ao vogal do CA, o 2º demandado, pelo valor estimado de 55 257,70 €, para a “prestação de serviços de apoio ao setor da contabilidade”, com a opção pelo ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, a solicitação da aprovação das peças do procedimento e que fosse endereçado convite à Sociedade L..

83. Naquela informação é ainda solicitada autorização de pagamento à Sociedade L. dos serviços já prestados em Janeiro de 2015, no valor de 5 525,77 € (sem IVA), fundando este “a título de enriquecimento sem causa, por inexistir cobertura normativa que legitime que os serviços prestados e reconhecidos sejam pagos”.

84. Sobre tal proposta o 2.º demandado emitiu, com data de 25.02.2015, despacho de concordância e autorização “em conformidade com a proposta”.

85. A autorização da adjudicação e da despesa à Sociedade L. veio a ser decidida por despacho de 25.02.2015 do 2.º demandado, através do qual aprovou também a minuta do contrato.



86. Este contrato de prestação de “serviços de apoio ao setor de contabilidade, nos termos e condições melhor definidas no caderno de encargos”, neste se discriminando “conferência e lançamento de faturas”, “recolha diária dos proveitos”, “carregamento diário dos equipamentos eletrónicos”, “apresentação diária de contas”, foi celebrado em 09.03.2015, com a assinatura do 1.º demandado.

87. A Sociedade J. e a Sociedade L. eram sociedades do mesmo grupo económico, o Grupo Sociedade J., tendo então os mesmos sócios-gerentes e o mesmo objeto social.

88. A Sociedade L. era, aliás, apresentada como uma das marcas do Grupo Sociedade J., quer a nível internacional, quer em Portugal.

89. Conhecedores da relação existente entre estas sociedades, os 1º a 4ª demandados, na medida das ações e condutas de cada um, atrás descritas, trataram os procedimentos relativos às duas sociedades em conjunto, como se de uma se tratasse e dividiram a contratação do mesmo serviço por ambas com o propósito de, formalmente, se referir aquela a valores que não ultrapassassem o limite legalmente fixado para o ajuste direto.

90. Com efeito, os procedimentos n.ºs 159G00813 e 159G00811 tinham como fim a prestação de serviços idênticos, para o mesmo período de tempo.

91. Acresce que a prestação de serviços nos procedimentos n.ºs 149G002007, 159G00813 e 159G00811 iniciou-se antes do procedimento de aquisição e da autorização da despesa.

92. A relação entre estas duas sociedades era do conhecimento dos membros do CA, composto pelos 1º a 4ª demandados e do responsável do SGC, o 5º demandado.

93. Os 1º a 4ª demandados quiseram, na medida das ações e condutas de cada um, atrás descritas, manter a prestação de serviços de tesouraria e conferência de faturas, nos anos de 2013, 2014 e 2015 ou adjudicada à Sociedade J. ou no domínio de facto desta.

94. De modo a assegurar que fosse o grupo Sociedade J. e não uma sociedade dele efetivamente distinta a prestar os descritos serviços, os indicados responsáveis do CHLN, referidos em 93 supra, na medida das ações e condutas de cada um, atrás descritas:

a) aproveitaram o facto de ter sido aprovada a abertura de um concurso limitado, mas não lhe deram qualquer sequência, para justificar a adjudicação diretamente à Sociedade J., por ajuste direto, no ano de 2013;

b) procederam a três autorizações de pagamentos, ao longo do ano de 2014, à Sociedade J., para a prestação dos mesmos serviços, em procedimento concursal sem convite, apresentação de proposta e adjudicação da mesma, bem como celebração de contratos.

c) procederam à adjudicação do mesmo tipo de serviços anteriormente prestados pela Sociedade J. e mediante a celebração de um único contrato, a



estas duas sociedades Sociedade J. e Sociedade L., em 2015, mediante dois contratos e, assim, em divisão artificial dos objetos contratuais.

95. Ao procederem da forma atrás descrita, os 1º a 4ª demandados tinham conhecimento que estavam a contrariar as limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto, assim como a contrariar a proibição de convidar a mesma entidade que exercera funções nos dois anos económicos anteriores.

96. Os membros do CA, o 1º a 4ª demandados, agiram livre e conscientemente, bem sabendo que contrariavam disposições legais a que estavam vinculados.

97. E que a sua conduta colocava em causa, de forma decisiva, os princípios da concorrência, da transparência e da igualdade que presidem, por via da lei, à contratação pública.

*

A.A.2. Das contestações dos demandados e da discussão da causa³

98. A empresa Sociedade A. prestava serviços de apoio à contabilidade desde 2004.

99. A empresa Sociedade J. prestava serviços de conferência de faturas e recolha e depósito de tesouraria.

100. As empresas a quem foram adjudicados contratos, nos anos de 2014 e 2015, exerceram os mesmos serviços que aquelas, com os mesmos recursos humanos.

101. A questão que se colocou ao SGC, quer relativamente à Sociedade A., quer relativamente à Sociedade J., foi não ser possível a contratação, por ajuste direto, dessas empresas que vinham prestando aqueles serviços.

102. Esta situação foi reportada pelo SGC ao SGF na pessoa do Dr. testemunha B..

103. Para o SGF os serviços prestados por aquelas empresas eram essenciais, podendo, no entanto, ser realizados por quaisquer outras empresas, por os recursos humanos afetos não serem tecnicamente diferenciados e imprescindíveis, com exceção da Dra. interveniente C., que prestava serviços desde 2004.

104. Por esta razão, o Dr. testemunha B. reuniu com as empresas que vinham prestando os serviços – Sociedade A. e Sociedade J. - para lhes comunicar que não poderiam aquelas continuar a serem convidadas a apresentar propostas em procedimentos de ajuste direto, não obstante a imprescindibilidade dos serviços até então prestados.

105. Estas empresas sugeriram outras empresas, que nessa reunião designaram por “empresas parceiras”, para dar continuidade à prestação de serviços ao CHLN.

³ Dá-se aqui por reproduzida a nota de rodapé nº 1.



106. O Dr. testemunha B. pediu que as “empresas parceiras” indicadas apresentassem propostas para os serviços e enviou-as para o SGC.

107. O procedimento n.º 139G00803 tinha como início de vigência previsto a data de 01.01.2013 e como termo a data que ocorresse primeiro: a conclusão do concurso limitado por prévia qualificação n.º 139B000001 ou 30.09.2013.

108. Os serviços em causa eram essenciais para o normal e adequado funcionamento dos serviços do CHLN.

109. O n.º 2 da Cláusula 1ª do Caderno de Encargos do Procedimento n.º 159G000352, referente aos serviços a prestar “na área Contabilística e Financeira”, prevê o seguinte: “2- Os serviços referidos no número anterior compreendem, designadamente:

a) Preparação e apoio da informação Contabilística e de Gestão, segundo orientações dos responsáveis do Serviço de Gestão Financeira do CHLN, incluindo os lançamentos habituais, cálculo das estimativas mensais, reconciliação de contas de fornecedores, clientes e outras de Balanço;

b) Preparação das Demonstrações Financeiras mensais e anuais, incluindo os respetivos mapas de suporte de todas as contas de Demonstração de Resultados e Balanço;

c) Reuniões com Auditores/ROC/Inspeções ou outras Entidades a indicar;

d) Apoio à Implementação do novo referencial contabilístico (SNC);

e) Formação aos profissionais do CHLN, sobre os serviços objeto do contrato;

f) Outras, desde que se enquadrem no âmbito do objeto principal do procedimento e perfil dos técnicos a alocar.”

110. O n.º 2 da Cláusula 1ª do Caderno de Encargos do Procedimento n.º 159G000354, referente aos serviços a prestar na “área de Controlo orçamental e Gestão do Património”, prevê o seguinte: “2. Os serviços referidos no número anterior compreendem, designadamente:

a) Apoio à Gestão do Património do CHLN, nos termos do manual de imobilizado;

b) Apoio à conferência de faturas nos setores de Imobilizado e Prestação de Serviços, da área de Instalações e Equipamentos;

c) Outras, desde que se enquadrem no âmbito do objeto principal do procedimento e perfil do técnico a alocar.”

111. O então CHLN tinha mais de 6.000 trabalhadores, sem contar com as pessoas afetas por prestadores de serviços externos.

112. O CA e o SGF do CHLN encontravam-se geograficamente em edifícios distantes e nem o 1.º demandado, nem qualquer outro membro do CA do CHLN, se deslocavam, no dia a dia, ao edifício onde ficavam esses Serviços.



113. O procedimento n.º 159G000811 tinha por objeto a prestação de “serviços de apoio ao setor da contabilidade, nos termos e nas condições melhor identificadas no Caderno de Encargos e na proposta adjudicada”, identificando-se no caderno de encargos que tais serviços compreendem, designadamente, “execução de tarefas de conferência e lançamento de faturas”, a “recolha diária dos proveitos...”, o “carregamento diário dos equipamentos automáticos...”, a “apresentação diária de contas” e “outras, desde que se enquadrem no âmbito do objeto principal do procedimento e perfil dos técnicos a alocar”;

114. A colaboradora interveniente C. afeta pelo prestador de serviços contratado possui formação superior, já foi funcionária da ACSS e é uma profunda conhecedora dos circuitos, quer a nível da ACSS, quer a nível de DGO.

115. A área de controlo orçamental tinha também como responsabilidade a elaboração dos reportes que vão originar a declaração de “Fundos Disponíveis” e tem particular interlocução com a DGO, assumindo papel preponderante aquando da preparação do projeto de orçamento, normalmente em agosto do ano “n”, para vigorar no ano “n+1”.

115. O procedimento n.º 159G000813 tinha por objeto a prestação de “serviços de tesouraria e conferência de faturas nos termos e nas condições melhor identificadas no Caderno de Encargos e na proposta adjudicada”, identificando-se no caderno de encargos que tais serviços compreendem, designadamente, “conferência de faturas” e “tesouraria”, com “recolha diária dos proveitos...”, “carregamento diário dos equipamentos automáticos...”, “apresentação diária de contas” e “outras tarefas, desde que se enquadrem no âmbito do objeto principal do procedimento e perfil dos colaboradores a afetar à prestação dos serviços”.

116. A componente destes serviços de conferência de faturas respeitava à faturação de prestação de serviços em que pode ser necessária uma tramitação adicional à de material de armazém, porquanto pode ser necessária a sua remessa ao serviço originador da despesa, para a respetiva conferência.

118. As colaboradoras afetadas pelo prestador de serviços possuíam experiência na tarefa e conhecimento dos circuitos, não sendo necessárias qualificações adicionais.

119. A componente do serviço relativa à tesouraria compreendia a recolha de proveitos nos diversos serviços onde são cobradas taxas, quer em numerário, quer em multibanco e o seu depósito nas máquinas existentes no SGF para o efeito, bem como a recolha e carregamento dos equipamentos de pagamento automático de parques e taxas moderadoras.

120. É a primeira vez que aos demandados são imputadas semelhantes infrações e nunca antes se verificou alguma recomendação do Tribunal de



Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção das alegadas irregularidades.

121. Os 1.º e 2.º demandados iniciaram funções no CHLN em 21.02.2013, na sequência das suas nomeações através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 6/2013, de 14 de fevereiro, publicada no DR, II Série, n.º 36, de 20.02.2013.

122. O 3.º demandado apenas foi vogal do CA do CHLN a partir de 28.03.2014, tendo desde 7 de outubro de 2010 e até 21 de março de 2014, exercido funções de Vogal do Conselho Diretivo do INEM, I. P.

123. A 4ª demandada também foi nomeada pela referida Resolução n.º 6/2013, tinha já integrado o CA anterior e não tem, além da sua formação académica e profissional (de Enfermeira), conhecimentos técnicos diferenciados relativamente às formalidades legais aplicáveis à realização da despesa e contratação públicas.

124. O 5.º demandado não praticou quaisquer atos de escolha de procedimento, de convite ou de adjudicação nos procedimentos de 2014 e 2015 de adjudicação às sociedades Sociedade G. e Sociedade F..

*

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

1. Os demandados agiram com um propósito comum de visarem subtrair-se às limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto e à proibição de convidar as mesmas entidades que tinham prestado serviços nos dois anos económicos anteriores.

2. O 5º demandado quis manter a Sociedade J. como adjudicatária da prestação de serviços de contabilidade, fiscalidade, controlo orçamental e gestão de património ou os serviços de “tesouraria e conferência de faturas”, ao longo dos anos, em particular e também, nos anos de 2013, 2014 e 2015 e deliberadamente recorreu a diversos expedientes, com o propósito de alcançar o resultado de se subtrair às limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto e à proibição de convidar a mesma entidade que exercera funções os 2 anos económicos anteriores, bem sabendo que contrariava disposições legais a que estava vinculado.

3. Apenas após o conhecimento das conclusões da auditoria da IGAS, e após ter sido determinado o apuramento interno da situação, os demandados tiveram conhecimento concreto de como foram organizados os processos aquisitivos em causa.

4. Foi iniciativa do Dr. testemunha B. e sem conhecimento ou instrução dos membros do CA do CHLN ou do 5.º demandado, ele reunir com as empresas que vinham prestando os serviços para lhes comunicar que não poderiam aquelas ser convidadas a apresentar proposta em procedimentos de



ajuste direto, não obstante a imprescindibilidade dos serviços até então prestados.

5. O Dr. testemunha B. não deu conhecimento aos demandados destas diligências.

6. Nunca houve qualquer contacto entre as empresas e os demandados.

7. Os demandados desconheciam as relações entre as empresas e o modo como as propostas foram apresentadas no âmbito dos processos aquisitivos referidos.

8. Durante o período em que os demandados exerceram funções não houve conhecimento de eventuais ilicitudes, nem participação consciente e deliberada dos demandados.

9. Foram as circunstâncias de, chegados à data de 30.09.2013, o concurso limitado n.º 139B000001 ainda não ter terminado, ser necessário salvaguardar a continuidade dos serviços em causa por pelo menos mais um mês, não ser possível promover um concurso público ou um concurso limitado por prévia qualificação apenas para o tempo que se estimava faltar até o concurso limitado n.º 139B000001 estar terminado e não ocorrer um fundamento material para recurso ao ajuste direto para garantir aquele único mês de outubro, que se recorreu ao procedimento de ajuste direto nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

10. O concurso limitado n.º 139B000001 encontrava-se a decorrer e esperava-se estar terminado a qualquer momento.

11. As funções a exercer na Área de Controlo Orçamental e Gestão do Património não deviam, nem devem ser desempenhadas pelo mesmo prestador de serviços externos ou pelos mesmos funcionários do CHLN que tivessem a seu cargo a contabilização das faturas no programa financeiro, por uma questão de segregação de funções.

12. Por isso foram instruídos dois procedimentos diferentes (Procedimento n.º 149G000352 e Procedimento n.º 159G00354) e foram convidadas entidades distintas para cada um (Sociedade F. no primeiro, Sociedade G. no segundo).

13. As relações entre empresas, ou seja, o Presidente do Conselho de Administração das empresas Sociedade A. ser sócio-gerente da empresa Sociedade G., e o Vogal único do Conselho de Administração da empresa Sociedade A. ser sócio-gerente da Sociedade F., não são, nem nunca foram, do conhecimento dos demandados.

14. O facto de o concurso limitado por prévia qualificação ter ficado sem sequência deveu-se ao facto de a vigência prevista para o contrato a celebrar ao seu abrigo terminar em 31.12.2013, tendo perdido assim utilidade.

15. Os demandados não sabem e nunca souberam se as pessoas indicadas no requerimento de julgamento tinham ou não vínculos contratuais com tais empresas em termos não exclusivos que permitiam, na sua relação com aquelas,



prestar serviços ao CHLN ou se também eram afetas a serviços prestados a outras entidades pelas empresas em causa.

16. A realização da nova despesa adicional de 27 486,51 €, autorizada em 09.10.2014, à Sociedade J., não foi prevista, por ser expetável que até esta data tivesse sido possível concluir o Concurso limitado por prévia qualificação n.º 139B000002, convicção que sempre presidiu à atuação dos demandados logo quando da autorização da despesa inicial.

17. O facto de o concurso limitado por prévia qualificação n.º 139B000002 ter ficado sem sequência, deveu-se ao facto de a vigência prevista para o contrato a celebrar ao seu abrigo terminar em 31.12.2013, tendo perdido, assim, utilidade.

18. Os serviços respeitantes ao procedimento n.º 159G000811 consistiam em tarefas de elaboração do orçamento anual, desde o momento que o CHLN passou a integrar o perímetro do orçamento de estado (tendo assumido a qualidade de Entidade Pública Requalificada) e foram necessários efetuar reportes mensais adicionais aos já existentes à DGO, como por exemplo, a execução orçamental mensal com os respetivos “desvios” face ao orçamento aprovado.

19. Foram instruídos dois procedimentos diferentes (Procedimento n.º 149G000352 e Procedimento n.º 159G00354) e foram convidadas entidades distintas para cada um (Sociedade F. no primeiro, Sociedade G. no segundo), por uma questão de segregação de funções, de modo a que a empresa que fizesse a conferência de faturas não tivesse a seu cargo a contabilidade.

20. As relações entre as empresas Sociedade J. e Sociedade L. não são, nem nunca foram, do conhecimento dos demandados.

*

A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os **factos** descritos como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável *ex vi* art.ºs 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos expressamente ou implicitamente admitidos por acordo pelos demandados, respeitantes aos factos materiais apurados na auditoria;

*

b) os documentos constantes do processo de auditoria, nomeadamente os inseridos no CD remetido pela IGAS com o relatório de auditoria, referido no “Quadro XXVII-Eventuais infrações financeiras”, como “Suporte digital CD”, bem como os documentos juntos pelos demandados, os quais não foram impugnados;

*

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, que lhes advém do conhecimento dos factos em virtude das



funções descritas infra, sendo os seus depoimentos relevantes para a prova dos factos descritos supra como provados, por se terem considerado depoimentos credíveis e isentos relativamente a tal factualidade:

1ª – Testemunha M. (inspetora da IGAS entre 01.04.2006 a 01.03.2018), a qual fez parte da equipa que procedeu à realização da auditoria em causa, tendo participado no trabalho de campo e na recolha da informação e documentação objeto de análise pela equipa de auditoria, sendo o seu trabalho mais especificamente orientado para a área da sua competência, em função da sua habilitação com a licenciatura em economia e, nesta medida, subscreveu o relatório de auditoria, realizado conjuntamente pela equipa de auditoria;

2ª – Testemunha B. (diretor do Serviço de Gestão Financeira do CHLN, desde fevereiro de 2012 até ao presente) o qual, considerando a área da sua competência, em função da sua licenciatura em matemáticas aplicadas, assumiu que “não sou um especialista em contratação pública” e deu conta que foi o 5º demandado que o informou que não podiam continuar a adjudicar serviços àquelas empresas (Sociedade A. e Sociedade J.), por terem atingido o limite legal de adjudicações. Nessas circunstâncias referiu ter realizado reuniões com tais empresas, dando-lhes conta disso e, perante as propostas dessas empresas, de os mesmos serviços passarem a ser prestados por “empresas parceiras”, “anuiu” a tais propostas, depois de verificar ser o preço o mesmo e porque, segundo referiu, “tínhamos interesse em manter uma pessoa” (explicando depois ser interveniente C. pelas suas competências);

*

d) as declarações do 2.º demandado nos segmentos em que tais declarações foram credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com outra prova (documental e/ou testemunhal), nomeadamente quanto:

(i) à circunstância de, quando iniciou funções como vogal do CA do CHLN, com o pelouro “financeiro, compras e gestão de stocks”, se ter deparado com uma prestação de serviços, por outsourcing, na área financeira e ter aceite e dado “luz verde” à continuação da prestação desses serviços, nesses termos, ou seja, em regime de outsourcing, por várias razões, entre as quais as dificuldades de recrutamento e as restrições orçamentais decorrentes do “período da troika”;

(ii) ao facto de admitir ter sido alertado que não poderiam continuar a ser a Sociedade A. e a Sociedade J. a prestar tais serviços, por motivos legais;

(iii) ao facto de, embora os serviços de contabilidade tivessem cerca de duas dezenas de funcionários, só os via duas ou três vezes por ano, dado trabalhar noutro edifício e por contactar apenas regularmente com o Dr. testemunha B. e a Dr.ª interveniente N., que eram os que iam a despacho consigo.

*



e) as regras de experiência comum, quanto:

(i) à capacidade e dever dos 1º a 4º demandados, como gestores nomeados para administrar um centro hospitalar, com características de entidade pública, e do 5.º demandado, como dirigente nomeado para dirigir o SGC desse centro hospitalar, de agirem em conformidade ou com observância das regras da contratação pública;

(ii) o conhecimento, por parte dos demandados, em razão dos cargos que exerciam, que o desrespeito das normas em causa, em matéria de contratação pública, afetava a concorrência e a igualdade entre os possíveis concorrentes, assim como os deveres de transparência e imparcialidade a que estavam sujeitos;

(iii) à circunstância de, em função do conhecimento por parte dos membros do CA, o 1º a 4ª demandados, das relações entre as Sociedades A., F. e G., por um lado, e as Sociedades J. e L., por outro, e das divisões contratuais, temporalmente ou por objeto, não podiam os mesmos deixar de ter conhecimento que estavam a contrariar limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto, assim como a contrariar a proibição de convidar a mesma entidade que exercera funções nos dois anos económicos anteriores.

Igual consideração é de fazer em relação ao 5º demandado, responsável do SGC, mas restrito à Sociedade A., Sociedade F. e Sociedade G. e ao conhecimento, necessariamente, de que ao atuar como atuou estava a contrariar aquelas limitações e proibição.

*

f) neste âmbito é de avaliar, ainda à luz daquelas regras de experiência comum, a correlação dos seguintes factos, a generalidade deles documentalmente comprovados, outros sendo factos notórios e ainda outros que resultam do conjunto da prova produzida:

(i) a Sociedade A. e a Sociedade J. já anteriormente a 2013 vinham prestando os serviços em causa, sem qualquer concorrência, aquela pelo menos desde 2004;

(ii) com a aplicação do CCP aos centros hospitalares ou hospitais com a natureza de entidade pública empresarial, por força da revogação do nº 3 do art.º 5º do Código dos Contratos Públicos, pelo art.º 4º do DL 149/2012 de 12.07, com efeitos a partir da entrada em vigor deste diploma, ou seja, a partir de 11.08.2012, não era possível continuar a aquisição daqueles serviços, nos mesmos termos, isto é, sem a aplicação da parte II daquele Código à formação dos contratos a celebrar pelos hospitais, EPE, cujo valor fosse inferior ao referido na al. b) do art.º 7º da Diretiva nº 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31.03;

(iii) tal facto determinou o CA que estava então em funções, em reunião de 13.12.2012 (do qual já então fazia parte a 4ª demandada, como se vê pela sua assinatura na ata 46/2012 de 13.12.2012, junta no ficheiro Pº 139B000001-ConcLimitado, no CD anexo) a decidir autorizar o início de um procedimento



de concurso limitado, por prévia qualificação, com o objeto de “Prestação de serviços de contabilidade e fiscalidade para o Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE”, a que foi atribuído o n.º 139B000001.

(iv) ainda que não esteja documentalmente comprovada a data, duvidas não existem, em face da documentação constante do procedimento 139G001234 de que, também para a “prestação de serviços de tesouraria e conferência de facturas”, o mesmo CA decidiu autorizar o início de um procedimento de concurso limitado, por prévia qualificação, a que foi atribuído o n.º 139B000002.

(v) nestas circunstâncias, não tendo aqueles procedimentos para aqueles concursos limitados qualquer sequência ou desenvolvimento após 21.02.2013, ou seja, após o início das funções da gestão do CA integrado pelos 1.º, 2.º e 4.º demandados, foram autorizados e decididos por este CA os procedimentos n.ºs 139G000803 e 139G005433 (Sociedade A.) e 139G001234 (Sociedade J.), com vista à adjudicação de serviços àquelas empresas, em 2013, aproveitando a abertura daqueles concursos limitados para justificar a contratação de tais serviços por ajuste direto e, no caso da Sociedade A., também para justificar o fracionamento das aquisições em 2013;

(vi) o 5.º demandado foi quem, nos serviços adjudicados no ano de 2013, à Sociedade A., autorizou, com subdelegação de poderes, por despachos de 08.02.2013 e 18.10.2013, o início dos procedimentos n.º 139G00803 e 139G005433 e, por despacho de 21.10.2013, procedeu à adjudicação neste último procedimento, bem sabendo das limitações de continuar a proceder à contratação dos serviços a tal empresa por ajuste direto, desde logo em face das alterações surgidas no CCP, tendo aliás dado conhecimento dessas limitações ao diretor dos SGF, mas também do limiar do valor para o ajuste direto;

(vii) as adjudicações de serviços, nos anos de 2014 e 2015, operada pelo CA composto pelos 1.º a 4.º demandados, vem na sequência de todo este histórico contratual anterior, que os 1.º, 2.º e 4.º demandados bem conheciam, pelas suas intervenções anteriores, nomeadamente em assinaturas dos contratos de 2013 (o 1.º demandado), intervenções nos procedimentos, até por serem do seu pelouro (o 2.º demandado) e necessidade de realização de concurso público (especialmente a 4.ª demandada, que tinha participado na deliberação do CA anterior de autorizar o início de concursos públicos limitados, por prévia qualificação para a contratação das prestações de serviços em causa, mas também os 1.º e 2.º demandados pois esse facto é salientado nas diversas peças dos procedimentos de 2013);

(viii) o 3.º demandado (não obstante só tenha integrado o CA em causa a partir de 28.03.2014) necessariamente tinha conhecimento daquele histórico contratual anterior, pelas simples leitura dos documentos submetidos à deliberação do CA, porquanto neles é referido expressamente a proposta de adjudicação à Sociedade F. e à Sociedade G. como “prolongamento da



prestação de serviços da Sociedade A.”, “à semelhança do efetuado nos anos anteriores” (cf. a título de exemplo o n.º 34 e 35 dos f. p.) e as aquisições de serviços à Sociedade J. e à Sociedade L., sem qualquer procedimento concursal em 2014 e com divisão de valores em 2015 entre aquelas sociedades, para cada uma das adjudicações não ultrapassar o limite legalmente fixado para o ajuste direto, sendo certo que o objeto contratual era o mesmo (cf. n.ºs 61 a 63, 66, 70 e 80 dos f. p.).

*

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, salientando-se quanto ao f. n. p. n.º 18 que o mesmo não se provou pois não é esse o objeto do procedimento n.º 159G000811, conforme resultado do caderno de encargos, proposta e contrato celebrado;

*

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas foram insuficientes para formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido sendo certo que:

(i) o depoimento da testemunha M. foi bastante limitado, remetendo, no essencial, para o relatório de auditoria, não acrescentando qualquer elemento ou informação que fosse útil para o esclarecimento dos f. n. p. n.ºs 1 e 2;

(ii) o depoimento da testemunha B. não se revelou credível quanto a diversos aspetos, nomeadamente quanto a não ter transmitido ao 5.º demandado ou ao 2.º demandado (“o seu vogal”, na sua expressão) as reuniões que tinha tido com a Sociedade A. e a Sociedade J. e a “solução” por estas sugerida, para resolver o problema de não poderem continuar a ser convidadas, de serem apresentadas propostas por “empresas parceiras”.

A falta de credibilidade resulta, desde logo de, do conjunto da prova, ser evidente que a testemunha em causa não era o elemento decisor no processo de contratação, estar no exercício de funções de diretor do SGF há menos de um ano e, por tudo isso, não ter preponderância suficiente para assumir, sozinho, a decisão de solicitar propostas a “empresas parceiras” da Sociedade A. e da Sociedade J.. Acresce que não explicou, de forma credível, como é que a “solução” encontrada poderia ser considerada como “questão meramente operacional”, quando ela tinha a ver, precisamente, com o cerne do problema legal que o 5.º demandado, lhe tinha colocado, de não ser possível continuar a adjudicar serviços à Sociedade A. e à Sociedade J., considerando ainda que, ele próprio, se considerava como um “não especialista na contratação pública”.



Acresce, ainda, a falta de credibilidade desta testemunha ao ter procurado transmitir que não conhecia a existência de autorização do anterior CA para o concurso limitado n.º 139B0001 quando, dos termos constantes da autorização do CA e das peças aprovadas, ele próprio tinha sido nomeado membro do júri desse concurso.

*

c) o depoimento do 2.º demandado foi manifestamente insuficiente para formar a convicção do tribunal, no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, sendo certo que tal depoimento não se revelou credível quando:

(i) afirmou não saber do anterior concurso limitado, pois a referência ao mesmo é feita em várias documentação por si, necessariamente visualizada e autorizada, nomeadamente em convites/cadernos de encargos e minutas de contrato, em que é feita referência à produção de efeitos “desde 1 de janeiro de 2013 até à data que ocorrer primeiro: a conclusão do procedimento do Concurso Limitado n.º 139B00001 ou até 30 de Setembro de 2013”, o mesmo sendo aplicável ao concurso limitado n.º 139B00002;

(ii) referiu ter dado orientações para a manutenção do outsourcing de serviços na área financeira, “dentro do quadro legal”, mas depois não deu explicação aceitável porque é que não questionou o 5.º demandado ou o Dr. testemunha B. sobre os termos da “solução” encontrada para resolver o problema legal, para o qual tinha sido anteriormente alertado, “de que não poderia continuar a ser a Sociedade A.” a prestar tais serviços, ainda para mais quando havia aquele problema do “quadro legal” e a prestação dos serviços em causa era essencial para o CHLN;

(iii) procurou justificar a forma utilizada no seu despacho de 07.01.2015, sob o “Assunto Sociedade A.-prolongamento da prestação de serviços” e também no próprio despacho a frase “autorização para adjudicar à Sociedade A.” como se estes serviços se tratassem de uma “marca”, a marca “Sociedade A.”, acabando por admitir que a formulação usada não ajudava nada a tal interpretação, ou seja, desligando a prestação de serviços que propunha da empresa (Sociedade A.) que anteriormente os vinha prestando. Salienta-se que, pelo menos, não se insistiu, em audiência, na tese esgrimida na contestação de que um “menor rigor linguístico da mensagem pudesse levar ao engano o leitor menos atento de que contratar as empresas Sociedade F. e Sociedade G. seria contratar a empresa Sociedade A.”.

*

B – De direito

1. As questões decidendas

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



1ª - Os demandados violaram as disposições legais respeitantes à contratação pública nos termos imputados e verificam-se os demais pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória que lhes vem assacada, nos termos do art.º 65º, nº 1, alínea l), da LOPTC?

2ª – No caso de resposta positiva à questão antecedente, os demandados devem ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou deve ser relevada a responsabilidade ou, no limite, deverá ser dispensada a aplicação de multa?

Vejamos.

*

2. Enquadramento

O Ministério Público imputa aos demandados a coautoria, a título doloso e na forma continuada, de duas infrações de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, nº 1, alínea l), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

Sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se, no nº 1 daquele art.º 65º, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

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

As normas da contratação pública que o demandante alegam terem sido violadas são os art.ºs 1º, 20º, nº 1, al. a) e 113º nº 2, todos do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), aprovado pelo art.º 1º do DL 18/2008 de 29.01 e publicado em anexo a este diploma legal, com alterações posteriores⁴, e o nº 2 do art.º 16º do DL 197/99 de 08.06.

Por outro lado, no nº 2 do citado art.º 65º são estatuídos os limites, mínimo (25 UC) e máximo (180 UC) 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).

Perante este enquadramento normativo, considera-se adequado começar por analisar a problemática suscitada pela 1ª questão equacionada supra, ou seja, em suma, saber se os demandados, com culpa, incorreram na previsão das imputadas infrações sancionatórias.

Posteriormente, no caso de resposta positiva, total ou parcialmente, a esta questão, se analisará em que termos se deve proceder à graduação da multa ou se é caso de usar os institutos de relevação da responsabilidade ou dispensa de aplicação de multa.

*

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

⁴ Tomar-se-á em conta a redação vigente à data dos factos, com indicação da mesma no texto da decisão, caso não seja a redação original.



3.1. Infração relacionada com a contratação da prestação de serviços de contabilidade nos anos de 2013, 2014 e 2015 por parte do CHLN

A infração financeira sancionatória imputada aos demandados, relacionada com os procedimentos e subsequentes contratos de prestação de serviços de contabilidade entre o CHLN, por um lado, e as sociedades Sociedade A., Sociedade F. e a Sociedade G., por outro, tem por base a violação das normas legais relativas à contratação pública, concretamente por indevido fracionamento das adjudicações, bem como realização de adjudicações violando a limitação imposta, por via do valor, para o ajuste direto e a proibição de convidar a mesma entidade que prestara serviços nos dois anos económicos anteriores para o CHLN, afetando assim os princípios da concorrência, da transparência e da igualdade que presidem, por via de lei, à contratação pública.

Vejamos, desde já, o regime jurídico.

Posteriormente nos debruçaremos sobre a aplicação do mesmo aos factos provados.

Na redação original do art.º 5º, nº 3, do CCP, a parte II deste código não era aplicável à formação dos contratos a celebrar pelos hospitais, EPE, no caso de aquisição de serviços cujo valor fosse inferior ao referido na alínea b) do artigo 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, ou seja, de valor inferior a 249 000,00 €, isto sem prejuízo da aplicação dos princípios gerais da contratação pública.

Porém, com a revogação daquele nº 3 do art.º 5º, pelo art.º 4º do DL 149/2012 de 12.07, a partir de então (em rigor a partir do início de vigência daquele diploma, 11.08.2012), a contratação a realizar pelo CHLN não podia deixar de observar o regime jurídico da contratação pública, previsto no CCP, dado que o CHLN é de considerar como “entidade adjudicante”, à luz do art.º 2º, nº 2, al. a), do CCP e deixou de poder beneficiar da possibilidade de utilização do regime da contratação excluída.

Nessa medida, ainda que o CCP possa ser considerado, por vezes, como uma “dificuldade” na gestão pública de entidades com natureza empresarial, como é o caso dos hospitais, EPE, ainda assim a contratação a levar a cabo por essas entidades, com vista à celebração de contratos de aquisição de bens e serviços e realização de empreitadas, submetidos ou suscetíveis de estar submetidos à concorrência, não pode deixar de observar as normas legais relativas à contratação pública e à realização das despesas públicas.

Neste último domínio são de salientar os princípios sobre a realização da despesa pública, consagrados no DL 197/99 de 08.06, nomeadamente o princípio da unidade da despesa, previsto no art.º 16º deste diploma, nos termos do qual a despesa com a aquisição de bens e serviços deve ser considerada pelo seu custo total, em função do ano económico, sendo proibido o fracionamento com a intenção de a subtrair ao regime legal.



Quanto ao domínio das normas legais relativas à contratação pública, cumpre destacar, desde logo, a importância de serem acautelados e garantidos “os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência”, por força do estatuído no art.º 1º, n.º 4, do CCP, na redação vigente à data dos factos aqui em análise⁵.

Acresce o dever de fundamentação, ou seja, a decisão de contratar deve ser fundamentada, assim como a escolha do procedimento a adotar, a qual deve, além disso, observar os requisitos que definem e enquadram tais procedimentos, como resulta das disposições conjugadas dos art.ºs 16º e 36º do CCP.

Importa ainda atentar que, sem prejuízo dos regimes previstos nos capítulos III e IV do título I da parte II do CCP, a escolha do procedimento de ajuste direto “condiciona o valor do contrato a celebrar” - cf. art.º 18º do CCP.

Nessa medida, quanto à aquisição de serviços por ajuste direto, o limite era então, à data dos factos em causa nos autos, de € 75 000,00 a partir da redação dada à al. a) do n.º 1 do art.º 20º do CCP, pelo citado DL n.º 149/2012.

Outrossim é de considerar a proibição prevista no n.º 3 do art.º 113º do CCP, nos termos da qual “Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas”.

Finalmente, importa ponderar o enquadramento jurídico, descrito no item 2. supra.

*

Procedendo agora à aplicação deste regime jurídico aos factos provados, afigura-se-nos que é de concluir que os demandados incorreram na previsão objetiva da infração financeira sancionatória p. e p. pela al. l) do n.º 1 do art.º 65º, nos termos que a seguir se procurará justificar.

Desde logo, relativamente ao ano de 2013 e quantos aos 2º e 5º demandados, tendo estes querido manter a prestação de serviços de contabilidade, fiscalidade, controlo orçamental e gestão de património adjudicada à Sociedade A. e tendo aproveitado o facto de ter sido aprovada a

⁵ Uma nota marginal para dar conta que a necessidade de observância desses princípios e de outros, como os da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da publicidade, da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação, foi reforçada com a introdução do art.º 1º-A no CCP, na sequência das alterações introduzidas a este código pelo DL n.º 111-B/2017, de 31.08.



abertura de um concurso limitado, mas a que não deram qualquer sequência, para justificar o fracionamento das adjudicações diretamente à Sociedade A., nesse ano, primeiro por um período de nove meses (procedimento n.º 139G000803) e depois por mais um mês (Procedimento n.º 139G005433), sendo o valor destas duas adjudicações, no ano económico de 2013, de 80 000,00 €, temos de concluir que o 2.º e o 5.º demandados violaram o princípio da unidade da despesa, consagrado no citado art.º 16º do DL 197/99, na medida em que a despesa desse ano de 2013, de aquisição desses serviços, foi artificialmente dividida em dois procedimentos, de modo a que nenhum deles ultrapassasse o valor máximo de 75 000,00 estabelecido pelo art.º 20º, n.º 1, al. a) do CCP para, assim, ambos poderem ser adjudicados pelo procedimento de ajuste direto à mesma empresa, a Sociedade A..

No que tange aos 1.º a 4.ª demandados, tendo estes querido (em rigor, quanto ao 3.º demandado, apenas se pode considerar ter querido relativamente ao ano de 2015, pois só participou nas decisões de adjudicação de serviços desse ano), manter a prestação de serviços de contabilidade, fiscalidade, controlo orçamental e gestão de património, nos anos de 2014 e 2015 no domínio de facto da Sociedade A., tendo convidado e procedido à adjudicação, no ano de 2014, a uma sociedade controlada pela Sociedade A. (a Sociedade F., considerando os membros do CA e gerência respetivos e a disposição dos mesmos funcionários daquela), assim como tendo convidado e procedido à adjudicação dos mesmos serviços, no ano de 2015, com divisão artificial dos objetos contratuais, a duas sociedades, uma do Grupo Sociedade A. (Sociedade G.) e àquela outra (Sociedade F.) com ela relacionada (por via da composição dos órgãos sociais, tendo afetos os mesmos três funcionários que sempre haviam desempenhado idênticas funções ao serviço da Sociedade A. para o CHLN), os 1.º a 4.º contrariaram a proibição de convidar a mesma entidade que prestara o mesmo tipo de serviços, por ajuste direto, nos dois anos económicos anteriores, com ultrapassagem do valor limite previsto no art.º 20º, n.º 1, al. a do CCP e, por outro lado, dividiram artificialmente, no ano de 2015, os serviços a prestar em dois procedimentos, de modo a que nenhum deles ultrapassasse aquele valor máximo de 75 000,00 estabelecido pelo preceito ultimamente citado.

Não observaram assim os demandados as regras da contratação pública, assim como não acautelaram nem garantiram os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, já que a aquisição dos serviços em causa não poderia ter sido realizada por ajuste direto, não poderiam ter sido convidadas empresas dominadas jurídica e economicamente pela empresa a quem tinham sido adjudicados o mesmo tipo de serviços nos dois anos económicos anteriores e com ultrapassagem do limite do valor máximo para o ajuste direto e não se poderia ter procedido à divisão artificial da despesa, no ano económico de 2015.



Foram assim violados, desde logo, o princípio da unidade da despesa, consagrado no citado art.º 16º, n.º 2, do DL 197/99, mas também o limite do procedimento por ajuste direto e, conseqüentemente, do procedimento devido, nos termos dos art.ºs 16º e 20º, n.º 1, al. a) do CCP, assim como da proibição de convidar entidades com adjudicação do mesmo tipo de serviços nos dois anos anteriores, nos termos do art.º 113º, n.º 2, igualmente do CCP.

*

Os demandados procuram, nas suas defesas, esgrimir com vários argumentos no sentido da validade e legalidade dos procedimentos adotados.

Não nos convencem, porém, tais argumentos.

Não cremos que, ao contrário do que pretextam os demandados, a divisão da despesa, no ano de 2013, pelos procedimentos n.ºs 139G000803 e 139G005433, expresse apenas “um conjunto de necessidades sentidas em momentos temporais distintos, por motivos específicos e não previsíveis”.

Na verdade, não foi porque o concurso limitado n.º 139B000001 ainda não tinha terminado (v. n.º 9 e 10 dos f. n. p.) que foi “necessário salvaguardar a continuidade dos serviços em causa”. Com efeito, tal concurso limitado, aprovado no CA anterior, não teve qualquer continuidade ou seguimento, após o início de funções, em 21.02.2013, do CA composto então pelos 1.º, 2.º e 4.º demandados (v. n.º 14 dos f. p.). Nessa medida, aqueles demandados, assim como o 5.º demandado, sabiam bem que após terminar o contrato celebrado na sequência do procedimento n.º 139G000803, ou seja, após 30.09.2013, havia que dar continuidade a tais serviços e, não estando programada a aquisição dos mesmos para o restante período do ano económico de 2013, a despesa relativa a tais serviços teria que ser necessariamente fracionada, como foi, em mais um ajuste direto⁶.

Quanto a serem o mesmo tipo de serviços os contratados e a prestar pelas sociedades Sociedade A., por um lado e as sociedades Sociedade F. e Sociedade G., por outro, não nos restam dúvidas, em face dos factos provados e atentos os convites, os cadernos de encargos e os contratos celebrados.

Nessa medida não tem qualquer fundamento a tese dos demandados de que esses serviços não eram os mesmos e que foi por uma questão de “segregação de funções” – que aliás não se provou ser justificável e necessária (cf. n.ºs 11 e 12 dos f. n. p.) - que teria feito sentido o lançamento de dois procedimentos autónomos (os procedimentos n.ºs 159G000352 e 159G000354). Acresce ser de salientar que, mesmo na versão vigente à data dos factos, o n.º 2 do art.º 113º do CCP não exigia uma absoluta coincidência nominal dos serviços a prestar. O que a lei exigia era que o objeto do contrato

⁶ Pelo menos mais um ajuste direto, sendo certo que os trabalhos de auditoria não esclarecem em que termos foi feita a aquisição daqueles serviços, para os meses de novembro e dezembro de 2013, pois com aqueles dois procedimentos apenas foi adquirida a prestação de serviços de contabilidade para os meses de janeiro a outubro de 2013.



não fosse constituído “por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”⁷.

Também o argumento dos demandados sobre a irrelevância jurídica da “suposta relação societária/de grupo entre as empresas” Sociedade A., Sociedade F. e Sociedade G., não cremos que seja válido.

Desde logo é de salientar que não estamos perante uma “suposta”, mas perante uma real relação societária e de grupo entre tais empresas.

Acresce, como vem dado como provado, que foi perante a circunstância de a Sociedade A. e a Sociedade J. não poderem continuar a ser convidadas, por ajuste direto (cf. n.ºs 101 e 104 dos f. p.), que foram autorizados e lançados concursos limitados, por prévia qualificação, para adjudicação dos serviços que vinham sendo prestadas por tais sociedades.

Por outro lado, não pode olvidar-se que as “empresas parceiras”, indicadas por aquelas sociedades que vinham prestando os serviços, foram convidadas precisamente para, assim, ser contornada a proibição legal do art.º 113º, n.º 2, do CCP.

Finalmente é de salientar que foram os 1.º a 4ª demandados que, aceitando manter no domínio de facto da Sociedade A. e da Sociedade J. as mesmas prestações de serviços, endereçaram convites a essas “empresas parceiras” e acabaram por lhes adjudicar essas prestações de serviços, numa violação clara e frontal dos princípios da transparência, da concorrência e da igualdade, consagrados no art.º 1º, n.º 4, do CCP, em vigor à data e, ainda, do princípio da imparcialidade que deve reger toda a atividade da administração pública, como decorre do art.º 266º, n.º 2, da Constituição.

*

Nestes termos, considerando o regime legal atrás analisado é de concluir que os demandados, ao terem violado normas legais sobre a contratação pública, nos termos atrás explicitados, em suma, decidindo proceder a adjudicação de serviços mediante ajustes diretos ilegais, com fracionamento da despesa, quando deveriam ter submetido os procedimentos aquisitivos em causa a concurso público e decidindo convidar e adjudicar serviços a entidades que não poderiam sequer convidadas a concorrer quando, ao invés, deveriam ter observado os princípios da concorrência, da imparcialidade, da igualdade e da transparência, incorreram em responsabilidade financeira sancionatória, mostrando-se preenchida a previsão objetiva da infração sancionatória que lhes vem imputada, a p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. l).

Explicita-se o já atrás afirmado quanto à responsabilidade dos demandados.

⁷ Saliente-se que, na redação atual deste preceito, na redação dada na sequência das alterações introduzidas no CCP pelo DL 117-B/2017 de 31.08, deixou até de se fazer a exigência do limite do valor por referência ao objeto do contrato.



Na medida em que, no ano de 2013, os atos de autorização do início dos procedimentos n.ºs 139G000803 e 139G005433 foram subscritos pelo 5.º demandado e os atos de adjudicação de tais procedimentos foram decididos pelo 2.º demandado e 5.º demandado, respetivamente, são tais demandados de considerar como coautores daquela infração.

No que tange aos anos de 2014 e 2015, os atos de autorização do início do procedimento, com convites para concorrer, foram subscritos pelos 1.º, 2.º e 4.º demandados (procedimento n.º 149G000035, ano de 2014) e pelos 1.º a 4.º demandados (procedimentos n.ºs 159G000352 e 159G00354, ano de 2015) e os atos de adjudicação de tais procedimentos foram decididos pelo 2.º demandado (ano de 2014) e 2.º a 4.º demandados (ano de 2015), respetivamente, pelo que tais demandados são de considerar como coautores daquela infração. Acresce que o 1.º demandado teve ainda intervenção nesses procedimentos de 2014 e 2015 subscrevendo os contratos, em representação do CHLN.

Assim, os 1.º a 4.º demandados são de qualificar como agentes e coautores da ação, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 61º e art.º 26º, este do Código Penal (doravante CP), aplicáveis *ex vi* art.º 67º, n.ºs 3 e 4, porquanto foi deles a decisão de iniciar alguns dos procedimentos atrás descritos, com convite àquelas sociedades e de lhes adjudicar aqueles serviços de forma ilegal, por ajuste direto e com violação das normas legais relativas à contratação pública.

Por sua vez o 5.º demandado é de considerar como responsável à luz do n.º 4 do art.º 61º, igualmente aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, na medida em que, ao dar início ao procedimento n.º 139G00803 não esclareceu tal contratação de harmonia com a lei, sendo certo que a contratação em causa era da competência do departamento que dirigia, como seu diretor. Acresce que é também responsável e agente ou autor, à luz do n.º 1 do art.º 61º, por competência delegada, ao ter decidido dar início ao procedimento n.º 139G005433 e ao proceder à adjudicação da prestação de serviços desse procedimento.

À exceção do 5.º demandado, que apenas participou nos procedimentos de aquisição de serviços do ano de 2013 e em que ambos têm de ser analisados como integrando a mesma infração, os demais demandados participaram em mais do que um procedimento e decisão de adjudicação de serviços.

Nesta medida, à exceção do 5.º demandado, em que a infração é única, relativamente aos demais demandados, a pluralidade de condutas infratoras deve ser analisada sob o prisma do instituto do “crime continuado”, à luz dos critérios definidos no art.º 30º, n.º 2, do Código Penal, aplicável subsidiariamente por força do art.º 67º, n.º 4.

Ora, sendo o bem jurídico protegido pela norma que pune as infrações em causa o mesmo, e sendo as condutas executadas por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior, que tem influência na menor culpa do agente, ao repetir as infrações, é de considerar



que as infrações dos 1º a 4ª demandados devem qualificar-se como infrações na forma continuada.

*

Cumpre ainda justificar que se mostra preenchido o elemento subjetivo da infração em causa porquanto os demandados agiram com culpa, na modalidade de dolo necessário – cf. art.º 61º, nº 5 e art.º 14º, nº 2, este do CP, aplicáveis *ex vi* art.º 67º, nº 3 e 4.

Com efeito, a conduta dos demandados não pode deixar de ser censurada porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos, como gestores públicos, atenta a qualidade de membros do CA do CHLN os 1º a 4ª demandados e como diretor do SGC o 5.º demandado, de uma entidade sujeita às regras da contratação pública, tinham o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública.

Porém, não as cumpriram e, de forma livre e consciente, tendo conhecimento que estavam a contrariar as limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto e a fracionar a despesa do ano económico, assim como a contrariar a proibição de convidar e adjudicar serviços, materialmente à mesma entidade que prestara aqueles serviços nos dois anos económicos anteriores, levaram a cabo as ações descritas, sabendo e aceitando violar e contrariar as disposições legais a que estavam vinculados.

Em resumo, pelos fundamentos expostos, quanto a uma das dimensões da 1ª questão equacionada supra, *conclui-se que os demandados incorreram em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), na medida em que se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, desta infração, sendo a infração única quanto ao 5º demandado e na forma continuada quanto aos demais demandados.*

*

3.2. Infração relacionada com a contratação da prestação dos serviços de tesouraria e conferência de faturas

A infração financeira sancionatória imputada aos demandados, relacionada com os procedimentos e subsequentes contratos de prestação de serviços de tesouraria e conferência de faturas, entre o CHLN, por um lado e as sociedades Sociedade J. e Sociedade L., por outro lado, tem por base a violação das normas legais relativas à contratação pública atrás referidas, concretamente, por indevido fracionamento das adjudicações e realização de adjudicações violando a limitação imposta, por via do valor, para o ajuste direto, assim como a proibição de convidar a mesma entidade que prestara serviços nos dois anos económicos anteriores para o CHLN, afetando os princípios da concorrência, da transparência e da igualdade que presidem, por via de lei, à contratação pública.



No que tange ao regime jurídico, são aqui inteiramente aplicáveis as asserções e considerações tecidas sobre tal matéria nos itens 2. e 3.1. supra, as quais se dão aqui por reproduzidas.

Procedendo agora à aplicação deste regime jurídico aos factos provados, cremos que é de concluir que os 1º a 4ª demandados incorreram na previsão objetiva da infração financeira sancionatória que lhes vem imputada, não permitindo tal factualidade extrair conclusão similar quanto ao 5º demandado, como a seguir se procurará justificar.

É de considerar, desde logo que, no ano de 2013, o 2.º demandado aproveitou o facto de ter sido aprovada a abertura de um concurso limitado, por prévia qualificação, para dessa forma justificar a adjudicação dos serviços de tesouraria e conferência de faturas à Sociedade J., por um período de sete meses, pelo valor de 72 880,92 €, (procedimento n.º 139G001234), sendo certo que àquele concurso limitado não foi dada qualquer sequência pelo CA que integrava. O que o 2.º demandado bem sabia quando, em 29.05.2013, adjudicou à única entidade convidada, a Sociedade J., a prestação desses serviços.⁸

Relativamente aos anos de 2014 e 2015 é de tomar em linha de conta que os 1º a 4ª demandados quiseram (note-se que o 3.º demandado já participou em todas as decisões de adjudicação destes serviços em 2014 - v. nomeadamente as atas n.ºs 20/2014, 29/2014 e 40/2014 de 18.05.2014, 17.07.2014 e 09.10.2014), manter a prestação de serviços de tesouraria e conferência de faturas, nos anos de 2014 e 2015 adjudicada ou no domínio de facto da Sociedade J., tendo procedido a autorizações de pagamento desses serviços, no ano de 2014, num procedimento invocando o ajuste direto ao abrigo do art.º 20º, n.º 1, al. a) do CCP (mas em que não foi feito convite, adjudicação de proposta e celebração de contrato), assim como tendo convidado e procedido à adjudicação dos mesmos serviços, no ano 2015, com divisão artificial dos contratos, à Sociedade J. e à Sociedade L.), fazendo esta parte do grupo empresarial Sociedade J..

Contrariaram assim os 1.º a 4ª demandados a proibição de convidar a mesma entidade que prestara aqueles serviços, por ajuste direto, nos dois anos económicos anteriores (isto quanto aos serviços adjudicados nos anos de 2013 a 2015) com ultrapassagem do valor limite de 75 000,00 € previsto no art.º 20º, n.º 1, al. a do CCP (ano de 2014) e em violação do princípio da unidade da despesa (2015) que foi artificialmente dividida em dois procedimentos, de modo a que nenhum deles ultrapassasse o valor máximo de 75 000,00 estabelecido pelo art.º 20º, n.º 1, al. a) do CCP para, assim, ambos poderem ser adjudicados

⁸ Saliente-se que após aqueles sete meses houve, necessariamente, que dar continuidade a tais serviços e, não estando programada a aquisição dos mesmos para o restante período do ano económico de 2013, a despesa relativa a tais serviços terá sido adquirida, embora os trabalhos de auditoria não esclarecem em que termos foi feita a aquisição daqueles serviços, para os meses de agosto a dezembro de 2013, não sendo de excluir que tenha sido em mais um ajuste direto, com fracionamento da despesa.



pelo procedimento de ajuste direto à Sociedade J. e à Sociedade L., que integrava o grupo económico Sociedade J..

Acresce, no que tange à autorização de pagamentos dos serviços à Sociedade J., relativos ao ano de 2014 que, não tendo os mesmos sido objeto de um adequado e completo procedimento de contratação pública (faltou o envio de convite, a apresentação de proposta e adjudicação da mesma, bem como a celebração de contrato), tal despesa, assim autorizada pelo CA composto pelos 1.º a 4.º demandados, viola o estatuído no art.º 42º, nº 6, da Lei de Enquadramento Orçamental (doravante LEO), aprovada pela Lei nº 91/2001 de 20.08, nos termos do qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente, obedeça aos requisitos ou pressupostos previstos nas três alíneas aí elencadas, entre as quais, “o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas aplicáveis”- cf. al. a).

Não observaram assim os demandados as regras da contratação pública, assim como não acautelaram nem garantiram os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, já que a aquisição dos serviços em causa não poderia ter sido realizada naqueles termos.

Foram desta forma violados o princípio da unidade da despesa, consagrado no art.º 16º, nº 2, do DL 197/99, mas também do limite do procedimento por ajuste direto e, conseqüentemente, do procedimento devido, nos termos dos art.ºs 16º e 20º, nº 1, al. a) do CCP, assim como da proibição de convidar entidades com adjudicação de serviços nos dois anos anteriores, nos termos do art.º 113º, nº 2, igualmente do CCP, além do estatuído no art.º 42º, nº 6 da LEO.

Já quanto ao 5.º demandado não cremos seja possível concluir ter cometido a infração p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. l), que lhe vem imputada.

Saliente-se que, relativamente a este 5.º demandado, não vem provada a sua participação nos atos materiais dos procedimentos com vista à contratação destes serviços aqui em causa, nomeadamente autorizações de início desses procedimentos ou de ter procedido à adjudicações desses serviços à Sociedade J. e/ou à Sociedade L., ainda que com delegação de poderes.

Conseqüentemente, não é possível concluir ser o 5.º demandado agente da ação ou responsável, à luz do estatuído nos nºs 1 e 4 do art.º 61º, por não ser o autor material dos atos de autorização da despesa ou adjudicação dos serviços nem ter omitido o esclarecimento devido, de acordo com a lei, dos assuntos relativos a tais procedimentos de aquisição de serviços, aos membros do CA do CHLN.

Nesta medida, não sendo o 5.º demandado agente da ação ou responsável, relativamente aos procedimentos de autorização de despesa e/ou adjudicação de serviços às empresas Sociedade J. e Sociedade L., nos anos de 2013 a 2015, é de concluir que não se mostra preenchido, desde logo, o



pressuposto objetivo da infração em causa, ou seja, a violação de normas legais relativas à contratação pública.

*

Os demandados procuram, nas suas defesas esgrimir argumentação no sentido da validade e legalidade dos procedimentos adotados.

Analisada tal argumentação não cremos que a mesma seja procedente, como a seguir se procurará evidenciar.

Invocar que não houve violação do n.º 2 do art.º 113º do CCP porque, quando o CHLN contratualizou os serviços por ajuste direto para 2014 com a Sociedade J. ainda só teria contratualizado, no ano económico anterior, 72 880,92 € é, no mínimo, olvidar que os serviços contratualizados por ajuste direto em 2014 não foram contratualizados de uma única vez.

Ora, como resulta dos factos provados, houve diversos atos de adjudicação desses serviços e, por isso, em relação às deliberações do CA de 17.07.2014 (ata n.º 29/2014) e de 09.10.2014 (ata n.º 40/2014), as aquisições de serviços anteriores ultrapassavam, em muito, o limiar máximo de 75 000,00 €. Com efeito aos 72 880,92 € do ano de 2013 sempre seriam de somar os 63 600,00 € de serviços adjudicados no 1.º semestre de 2014 (deliberação do CA de 18.05.2014-ata n.º 20/2014).

Argumentar que a realização da nova despesa adicional de 27.486,51 €, autorizada em 09.10.2014, foi totalmente imprevista e que “era expetável que até esta data tivesse sido possível concluir o Concurso Limitado por Prévia Qualificação n.º 139B000002” não tem qualquer adesão à realidade.

Como resulta dos factos provados, o CA composto pelos 1.º a 4ª demandados nunca deu qualquer andamento com vista à concretização daquele concurso limitado, que tinha sido aprovado pelo anterior CA, não sendo assim por perda de utilidade, de “forma superveniente”, como os demandados alegam, que ele ficou sem sequência. Aliás é de fazer notar que a simples aprovação de lançamento daquele concurso limitado já tinha sido utilizado pelo 2.º demandado para procurar justificar o procedimento por ajuste direto de 2013, bem sabendo aqueles demandados, em 2014, nomeadamente quando procederam àquela adjudicação em 09.10.2014, que não havia qualquer expetativa anterior de conclusão de tal concurso limitado.

Também a argumentação de que os procedimentos do ano de 2015 (n.ºs 159G000811 e 159G000813) tinham por objeto prestações de serviços diversos e tal até tinha razão de ser “por uma questão de segregação de funções”, não tem fundamento, desde logo na factualidade apurada.

Os factos são claros, no sentido de não haver qualquer razão de ser, nomeadamente a alegada segregação de funções, para terem sido lançados dois procedimentos diferentes e adjudicada a prestação de serviços a duas entidades. Igualmente são os factos claros no sentido de haver similitude do objeto dos contratos adjudicados na sequência daqueles procedimentos. É de salientar aliás



que os funcionários afetos àqueles procedimentos são os mesmos que anteriormente estavam afetos à prestação de serviços, nos anos de 2013 e 2014, o que vem comprovar a artificialidade da divisão dos contratos em 2015, para não ultrapassar o limiar do valor da contratação por ajuste direto ao abrigo do art.º 20º, n.º 1, al. a) do CCP.

*

Nestes termos, considerando o regime legal atrás analisado é de concluir que os 1.º a 4.º demandados, ao terem violado normas legais sobre a contratação pública, nos termos atrás justificados, incorreram em responsabilidade financeira, mostrando-se preenchida a previsão objetiva da infração sancionatória que lhes vem imputada, a p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. l).

Dão-se aqui por reproduzidas, por inteiramente aplicáveis, as considerações explanadas no item 3.1 supra acerca da justificação para concluir que os 1.º a 4.º demandados são de qualificar como agentes da ação, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 61º, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3.

Quanto ao 5.º demandado não podendo qualificar-se como agente da ação, em relação à violação das normas legais sobre a contratação pública quanto aos procedimentos de contratação dos serviços de tesouraria e conferência de faturas, não é possível imputar-lhe o cometimento da infração em causa, pelo que deve ser dela absolvido.

*

Justificando o preenchimento do elemento subjetivo da infração em causa, quanto aos 1.º a 4.º demandados, igualmente remetemos para as asserções produzidas sobre este aspeto, no item 3.1. supra, as quais são também aqui aplicáveis e das quais resulta que os 1.º a 4.º demandados agiram com culpa, na modalidade de dolo necessário – cf. art.º 61º, n.º 4, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

Em resumo, pelos fundamentos expostos, quanto a uma das dimensões da 1.ª questão equacionada supra, *conclui-se que os 1.º a 4.º demandados incorreram em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), na medida em que se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, desta infração.*

Já quanto a outra das dimensões da 1.ª questão equacionada supra, *conclui-se que o 5.º demandada não incorreu na responsabilidade financeira sancionatória que lhe vem imputada no art.º 103º do requerimento inicial, pelo que deve ser absolvido da mesma.*

*

4. Graduação da multa versus relevação da responsabilidade ou dispensa de aplicação de multa

Considerando as conclusões antecedentes, impõe-se agora dilucidar e resolver a 2.ª questão equacionada supra, na parte que subsiste, que se prende com o pedido do M.º P.º de condenação dos demandados (quanto ao 5.º demandado apenas em relação a uma das infrações, porquanto em relação à



outra deve ser absolvido, como atrás se justificou) nas multas peticionadas em contraponto com a pretensão dos demandados de ser relevada a responsabilidade ou dispensada a aplicação da multa.

*

4.1) Dispensa da aplicação de multa e relevação da responsabilidade

Os demandados alegam que se encontram reunidos todos os requisitos que, nos termos dos n.ºs 8 e 9 do art.º 65º da LOPTC, permitem que o Tribunal dispense a aplicação de multa ou, se assim se não entender, para relevar a responsabilidade financeira.

Preceitua, efetivamente, o n.º 8 do art.º 65º invocado que “o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

Por sua vez, verificadas as circunstâncias previstas nas diversas alíneas do n.º 9 do mesmo art.º 65º, entre as quais evidenciar-se, suficientemente, que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, pode ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa.

Deve começar por salientar-se que a aplicabilidade destes regimes pressupõe ou exige, desde logo, uma “culpa diminuta” ou uma negligência evidente.

Ora, analisadas as apuradas e provadas condutas dos demandados, não cremos poder defender-se estarem preenchidos tais pressupostos, no segmento atinente à “culpa diminuta” ou a uma evidente negligência, não havendo assim fundamento para a dispensa da aplicação de multa ou relevação da responsabilidade.

Globalmente o que ressalta, no que tange às condutas que estiveram na origem das infrações em causa é que a culpa dos demandados é de qualificar como dolosa, ainda que a título de dolo necessário, como atrás se justificou.

Nesta medida, *é de concluir que não estão preenchidos os pressupostos para a requerida dispensa de multa ou relevação da responsabilidade.*

*

4.2. Graduação das multas

Como se deu conta no relatório supra, o M.º P.º formulava a pretensão de condenação dos demandados em multas de 60 UC, por cada uma das infrações.

Vejamos.

Tendo-se provado terem os demandados atuado de forma dolosa, ainda que a título de dolo necessário como atrás se justificou, as molduras abstratas das infrações financeiras em causa situam-se entre o mínimo de 60 UC e o máximo de 180 UC - cf. art.º 65º, n.ºs 2 e 4, da LOPTC.

Ora, considerando que o demandante formula o pedido pelo montante mínimo de 60 UC, atento o princípio do dispositivo e os limites decisórios, nos termos consagrados no art.º 609º, n.º 1, do CPC, aplicável *ex vi* art.º 80º da



LOPTC, esse é um limite máximo inultrapassável, em termos de decisão do Tribunal.

Impõe-se ainda ponderar a possibilidade de a multa pode ser especialmente atenuada, com aqueles limites abstratos a serem reduzidos a metade, “quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa” - cf. n.º 7 do art.º 65.º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015 de 09.03.

A circunstância de esta norma ter sido introduzida na LOPTC pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 09.03, ou seja, em momento posterior à prática das infrações em causa nos autos, não seria, a nosso ver, razão impeditiva da sua aplicação ao caso *sub judicio*.

Com efeito, no caso de sucessão de regimes legais, como é o ora em análise, por força do princípio geral de aplicação do regime que concretamente se mostre mais favorável, consagrado no art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal e aplicável *ex vi* art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, nada impedirá a aplicação de tais normas, desde que se verifiquem os seus pressupostos.

Porém, a factualidade apurada não permite, segundo cremos, concluir que ocorrem circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam, por forma acentuada, a culpa dos demandados.

Nessa medida não se verificam os requisitos que poderiam justificar uma atenuação especial da multa.

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

- (i) a culpa, na modalidade de dolo necessário;
- (ii) que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências, em função da circunstância das despesas geradas terem tido contrapartida na prestação de serviços ou fornecimento de bens;
- (iii) não existirem elementos que permitam concluir ter havido lesão de valores públicos, em termos económicos, ainda que não seja despidendo considerar a lesão decorrente da violação dos princípios da concorrência, igualdade e transparência, pelos danos que isso causa em termos de confiança por parte dos agentes económicos na imparcialidade da administração pública;
- (iv) a condição dos 1.º a 4.º demandados, membros do CA de um hospital, EPE, o nível mais elevado, na instituição em causa, em termos de responsabilidade no que tange à regularidade e legalidade de realização da despesa pública e a condição do 5.º demandado, responsável máximo do serviço administrativo incumbido das aquisições ou compras daquele hospital;
- (v) as condições económicas dos demandados, de reputar como acima da média, atentas as funções exercidas e as profissões das mesmas;
- (vi) a inexistência de antecedentes ao nível de infrações financeiras, por parte dos demandados, nem falta de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal;



Conclui-se que se mostra ajustado fixar as multas a impor, por cada uma das infrações, nos limites mínimos, ou seja, em 60 UC⁹.

*

III – Decisão

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

1. *Absolvo o 5º demandado, da infração financeira de natureza sancionatória que lhes vinha imputada no nº 103 do requerimento inicial;*

2. *Condeno o 1º demandado, pela prática de duas infrações de natureza sancionatória, sob a forma continuada, pp. e pp. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), nºs 2 e 4, na multa de 60 (sessenta) UC, por cada uma das infrações;*

3. *Condeno o 2º demandado, pela prática de duas infrações de natureza sancionatória, sob a forma continuada, pp. e pp. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), nºs 2 e 4, na multa de 60 (sessenta) UC, por cada uma das infrações;*

4. *Condeno o 3º demandado, pela prática de duas infrações de natureza sancionatória, sob a forma continuada, pp. e pp. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), nºs 2 e 4, na multa de 60 (sessenta) UC, por cada uma das infrações;*

5. *Condeno a 4ª demandada, pela prática de duas infrações de natureza sancionatória, sob a forma continuada, pp. e pp. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), nºs 2 e 4, na multa de 60 (sessenta) UC, por cada uma das infrações;*

6. *Condeno o 5º demandado, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte, (violação de normas legais relativas à contratação pública), nºs 2 e 4, na multa de 60 (sessenta) UC.*

Condeno ainda os 1º, 2º, 3º, 4º e 5º demandados, nos emolumentos devidos – cf. art.ºs 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do DL 66/96 de 31.05.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 13 de maio de 2018

⁹ 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€.

(António Francisco Martins)