

## Sentença n.º 13/2019

### Proc. n.º 7/2019

**Descritores: aquisição de serviços jurídicos/parecer prévio vinculativo (OE2015 e2016) /urgência imperiosa/ pressupostos da divisão em lotes/pressupostos da proibição da cisão artificial de prestações contratuais/proibição de fracionamento da despesa pública/dolo direto**

#### Sumário:

1. O artigo 3.º, alínea b) da Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio – diploma que estabelece a estrutura nuclear da Direção Nacional da PSP e as competências das respetivas unidades orgânicas - estatui que compete ao Gabinete de Assuntos Jurídicos «assegurar o apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP».
2. Ora, se ao referido Gabinete (GAJ) compete assegurar o apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP, também ao contrato de prestação de serviços jurídicos celebrado entre a PSP e uma sociedade de advogados compete assegurar tal apoio, uma vez que aquele contrato foi celebrado «no âmbito das competências atribuídas por lei ao Gabinete» (cláusula 1.ª do contrato).
3. Estamos, por isso, perante uma aquisição de *serviços necessários à atividade operacional das forças e serviços de segurança*, o que vale por dizer que as renovações do referido contrato de prestação de serviços jurídicos não carecem do parecer prévio vinculativo a que se reportam os n.ºs 5 dos artigos 75.º e 35.º das Leis dos OE para 2015 e 2016, respetivamente, por força dos n.ºs 16 e 14 daqueles artigos.
4. Os pressupostos para o fundamento de ajuste direto com base na alínea c) do nº1 do art.º 24.º do CCP são os seguintes: (i) acontecimento imprevisível; (ii) não imputável à entidade adjudicante; (iii) que seja a causa de uma situação de urgência imperiosas; (iv) impossível de cumprir nos prazos exigidos para

outros procedimentos; (v) e que por isso imponha a necessidade de utilizar o ajuste direto, o qual deve conter-se nos limites do estritamente necessário<sup>1</sup>.

5. *Acontecimentos imprevisíveis* são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.
6. *In casu*, face à factualidade dada como provada, pode concluir-se estar verificado o pressuposto *acontecimento imprevisível*, já que um decisor público, normal e razoável, colocado na posição do Demandado, não podia nem devia ter previsto que, em meados de 2015, na pendência do 11.º CFA com 300 alunos, iria ser aberto um novo curso - o 12.º CFA – com 500 alunos com terminus em Jun2016, e que, na pendência deste, teria que ser aberto novo procedimento – para o 13.º CFA com 800 alunos - com início em Set2016, já que, nos últimos anos, o ingresso de alunos era cerca de 300/400; nem que o OE, para 2016, ia ser aprovado apenas em 30Mar2016, o que agravou os constrangimentos orçamentais já existentes com vista à aquisição de fardamento .
7. Além de imprevisível, o acontecimento não pode ter sido causado nem pode ser *imputável à entidade adjudicante*. Nessa medida, forçoso será, por exemplo, que o recurso ao ajuste direto por parte da entidade adjudicante não resulte de falta de diligência da sua parte em, atempadamente, desencadear outro procedimento pré-contratual<sup>2</sup>, ou seja, que o recurso ao ajuste direto, por parte do decisor público, não resulte da falta de cuidado, a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz.
8. *In casu*, face à factualidade dada como provada, pode concluir-se estar verificado o pressuposto *não imputável à entidade adjudicante*, porquanto o recurso ao ajuste direto, por parte do Demandado, não resultou da sua ação ou inércia, mas sim de circunstâncias externas não controláveis por si (v.g. o 12.º CFA não estava previsto até meados de 2015, sendo que não havia

---

<sup>1</sup> Vd. Pedro Costa Gonçalves, Direito dos Contratos Públicos, 3.ª ed. Vol. I, págs. 503 a 508.

<sup>2</sup> Op. cit., pág 504.

dotação disponível para 2.<sup>a</sup> dotação de fardamento em 2015, a qual só foi possível assegurar em Jan2016; a declaração pública da Ministra do MAI, posteriormente comunicada ao Demandado, em data anterior à aprovação do OE/2016, que foi aprovado em 30Mar2016, e na qual este ficou a saber que iria iniciar-se um CFA (o 13.<sup>o</sup> curso) para 800 alunos.

9. Mas não basta ocorrência de um acontecimento imprevisível não imputável à entidade adjudicante; esse *acontecimento deverá exigir* (“imperiosa”) *uma reação urgente* (“urgência”) *da entidade adjudicante*<sup>3</sup>.
10. *In casu*, face à factualidade dada como provada, pode concluir-se estar verificado o pressuposto *que seja a causa de uma situação de urgência imperiosa*, porquanto o recurso ao ajuste direto, por parte do Demandado, resultou de acontecimentos imprevisíveis que exigiram daquele uma reação urgente, sob pena da PSP não ter atempadamente os fardamentos para as 2.<sup>a</sup> e 1.<sup>a</sup> dotações dos 12.<sup>o</sup> e 13.<sup>o</sup> cursos, respetivamente.
11. Exige-se, também, a demonstração da *impossibilidade de cumprir nos prazos exigidos para os outros procedimentos*, considerando, para este efeito, os mecanismos de aceleração procedimental e o concurso público urgente. Neste sentido, o ajuste direto deve ser necessário, ou exigível, pelo que, sem adotar esse procedimento, a entidade adjudicante fica impedida de responder de forma adequada e em tempo útil à situação de emergência com que está confrontada<sup>4</sup>.
12. *In casu*, face à factualidade dada como provada, pode concluir-se estar verificado o pressuposto *impossível de cumprir nos prazos exigidos para os outros procedimentos*, já que qualquer outro procedimento concursal admissível demoraria mais de 6 meses, entre a data da abertura do procedimento e o efetivo fabrico e entrega do fardamento (o prazo oscilava entre 45 e 90 dias), o que impossibilitaria a PSP de o ter em tempo útil.

---

<sup>3</sup> Op. cit., pág. 505.

<sup>4</sup> Op. cit., pág. 506.

13. Por fim, o procedimento só pode ser utilizado *na medida do estritamente necessário*. Ou seja, o procedimento sem convite (ajuste direto) será usado para satisfazer necessidades imediatas, abrangendo apenas o período que decorre até que possam ser encontradas soluções mais estáveis, no quadro da contratação não urgente<sup>5</sup>.
14. *In casu*, face à factualidade dada como provada, pode concluir-se estar verificado o pressuposto *na medida do estritamente necessário*, já que o fardamento adquirido através dos ajustes diretos se limitou ao necessário às 2.<sup>a</sup> e 1.<sup>a</sup> dotações de fardamento dos 12.<sup>o</sup> e 13.<sup>o</sup> cursos, respetivamente.
15. O artigo 22.<sup>o</sup> do CCP, sob a epígrafe “Divisão em lotes”, no seu n.<sup>o</sup> 1 (redação anterior a 2017), enuncia quatro pressupostos (cumulativos) da proibição da cisão artificial de prestações contratuais; o 1.<sup>o</sup> desses pressupostos - o pressuposto procedimental - diz-nos que tal proibição só se verifica quando os contratos forem antecedidos de procedimentos adotados com fundamento na *regra geral* da escolha do procedimento (artigos 18.<sup>o</sup> a 21.<sup>o</sup> do CCP), o que exclui as situações em que os procedimentos se fundamentam em razão de *critérios materiais* (cf. artigos 23.<sup>o</sup> a 28.<sup>o</sup> do CCP).
16. *In casu*, improcede a violação do artigo 22.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, do CCP (redação anterior a 2017), já que se provou que os ajustes diretos se fundamentaram em *critérios materiais* (artigo 24.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea c) do CCP – urgência imperiosa).
17. O art.<sup>o</sup> 16.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 2 do DL 197/99 *proíbe o fracionamento da despesa* quando o agente atue com a *intenção* de a subtrair ao regime da distribuição de competências para autorização de despesas públicas, ou seja, quando atue com dolo direto.
18. *In casu*, o Demandado atuou com o propósito de suprir necessidades estritas e improteláveis de aquisição de fardamento, que não eram expectáveis, nem imputáveis à sua pessoa, na convicção de que estava a atuar de acordo com as normas legais aplicáveis.

---

<sup>5</sup> Op. cit, pág. 507.

- 19.** Equivale isto a dizer que o Demandado, ao fracionar materialmente a despesa, não o fez com a intenção de a subtrair ao regime da distribuição de competências para autorização de despesas públicas.
- 20.** Improcede, por isso, a invocada violação dos artigos 16.º e 17.º do DL 197/99.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)

## 1. Relatório

**1.1. O Ministério Público**, junto do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, 58.º, n.ºs 1 e 3, 65.º, 67.º, 79.º, n.º 2 e 89.º e seguintes da Lei n.º 98797, de 26Ago (LOPTC), veio requerer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória de **D**, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto da PSP, nos termos e com os fundamentos seguintes:

*1. A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria à contratação pública na Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, no termo da qual foi elaborado o relatório n.º 744/2018, homologado por despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, datado de 13 de dezembro de 2018.*

*2. O processo foi transmitido ao Ministério Público, que, em 23 de janeiro de 2019, exarou o despacho inserto nos autos (vide separador-atos e diligências do Ministério Público).*

II

*3. Nos anos de 2015-2016, o demandado, superintendente chefe da Polícia de Segurança Pública(PSP) exercia funções, como diretor nacional adjunto, na Unidade Orgânica de Logística e Finanças da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.*

*4. A Polícia de Segurança Pública celebrou, em 30 de abril de 2008, com a sociedade de advogados “(...)” o contrato n.º 15/2018, tendo por objeto a prestação de serviços jurídicos à PSP, em regime de avença, no âmbito das competências atribuídas por lei ao Gabinete de Consultadoria Jurídica da Direção Nacional da PSP.*

*5. Nos termos da cláusula 4.ª, o contrato produziu efeitos a partir de 1 de maio de 2008, com a duração de um ano, automaticamente prorrogável por iguais períodos.*

6. Em 13 de julho de 2011, foi celebrada Adenda ao referido contrato, tendo sido estabelecido na cláusula 1.<sup>a</sup> que:

*«A pedido da Primeira Outorgante e tendo em conta as atuais dificuldades financeiras da PSP, a Segunda Outorgante aceita reduzir o valor da remuneração mensal a que se refere o n.º 1 da cláusula 5.<sup>a</sup> do contrato de prestação de serviços, que celebraram em 30 de abril de 2008, atualmente no montante de 8540,70 (oito mil quinhentos e quarenta euros e setenta cêntimos), acrescida de IVA à taxa legal para a quantia mensal de 6.000,00 € ( seis mil euros), acrescida de IVA à taxa legal(atualmente 23%).*

7. Em 7 de dezembro de 2012, foi celebrada nova Adenda ao referido contrato cuja cláusula 2.<sup>a</sup> é do seguinte teor:

*«A presente renovação produz efeitos a partir de 1 de maio de 2012 e termo em 31 de dezembro de 2012, tendo assim, neste ano, a duração de oito meses, sendo automaticamente prorrogável por sucessivos períodos de 1 ano, com início em 1 de janeiro de 2013, se não for denunciado por qualquer das partes através de carta registada com aviso de receção, com uma antecedência mínima de sessenta dias, sem obrigação de indemnização».*

8. O demandado, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Logística e Finanças da Polícia de Segurança Pública (PSP), por despachos de 5 de fevereiro de 2015 e 12 de fevereiro de 2016, autorizou a renovação do referido contrato n.º 15/2008, para os anos de 2015 e 2016.

9. Porém, tais renovações do referido contrato não foram precedidos de parecer prévio obrigatório e vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exigido pelo artigo 75.º n.º 5 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

10. O valor anual dos encargos decorrentes da renovação contratual com IVA foi de 79 704,00 €.

11. O contrato, assim renovado, é nulo, nos termos do artigo 75.º, n.º 21 da Lei. n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE 2015), e 35.º, n.º 18 da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE 2016).

12. A realização da despesa, em execução das renovações contratuais, nos anos de 2015 e 2016, no montante global de 129.600 euros, sem IVA, violou o disposto no artigo 42.º, n.º 6, alínea a) da Lei de Enquadramento Orçamental e artigos 75.º, n.º 21 da Lei. n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE 2015), e 35.º, n.º 18 da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE 2016).

13. O demandado tinha o dever funcional de conhecer e aplicar a as normas legais, e, não obstante das Propostas de renovação do contrato constar a menção “Caso o contrato em apreço exija a atribuição de parecer prévio vinculativo, nos termos legais, o mesmo encontra-se em anexo e descrito no quadro infra”, não cuidou de verificar todos os requisitos legais exigíveis para a renovação (à data dos despachos, o artigo 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro).

**14.** *E bem sabia, à data do despacho de autorização da renovação, de 12/02/2016, que para o ano de 2016, ainda não havia sido publicada a Lei do Orçamento de Estado que viria a ser publicada em 30 de março de 2016- Lei n.º 7-A/2016 (LOE 2016). cujo artigo 35.º é de idêntico teor ao artigo 75.º da LOE de 2015.*

**15.** *O demandado agiu livre e voluntariamente, sem o devido cuidado inerente aos seus deveres funcionais de cumprir e fazer cumprir a lei, podendo e devendo ter atuado conforme as disposições legais citadas, que acabou por desrespeitar.*

**16.** *Incorreu, assim, na prática, com negligência, de uma infração sancionatória, p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC (violação de normas legais relativas à assunção e autorização de despesas públicas e à contratação pública).*

### III

**17.** *O demandado, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto/UOLF, por despacho de 25 de janeiro de 2016, exarado sobre a informação/Proposta n.º 299/DFAM/2016, autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto (AD n.º 175/DAC/2016), para aquisição de artigos de fardamento para 2.ª dotação do 12.º CAF-Curso de Formação de Agentes (4.500 polos azuis escuros de manga curta e manga comprida), com convite a uma única entidade, a empresa (...).*

**18.** *Por despacho de 30/03/2016, o demandado, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto/UOLF, adjudicou à empresa (...), pelo valor de 71.750,00 €, acrescido do valor do IV, no valor de 16.508,25 € a aquisição dos referidos blusões.*

**19.** *O contato foi formalizado em 8 de abril de 2016 (contrato n.º 98/2016).*

**20.** *Por despacho de 25 de janeiro de 2016, exarado sobre a Informação/Proposta n.º 293/DFAM/2016, de 20/01/2016, da DL/SAC, o demandado, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto/UOLF, autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto, AD/124/DAC/2016), ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, para a aquisição de 740 Blusões de modelo policial para a 2.ª dotação dos alunos do 12.º CFA- Curso de Formação de Agentes, a decorrer na EPP, com convite a uma única entidade, a empresa (...), com sede em (...).*

**21.** *Por despacho de 18 de abril de 2016, o demandado adjudicou à empresa (...), pelo valor de 59.940,00 € acrescido de IVA no valor de 13.726,20 €, a aquisição dos referidos 740 Blusões.*

**22.** *O contrato foi formalizado em 10/05/2016 (contrato n.º 103/2016).*

**23.** *Através da Informação/Proposta n.º 654/DFAM, de 4 de março de 2016, a Divisão de Fardamento, Armamento e Material (DFAM), solicitou a abertura de um Concurso Público Internacional, por lotes, para a aquisição de diversos artigos de fardamento, no valor estimado de 333.000,00 €, com vista à 1.ª dotação de cerca de 800 alunos que iriam frequentar o Curso de*

*Formação de Agentes com início previsto para setembro/outubro de 2016, mas que não obteve cabimento.*

**24.** *A competência legal para autorização da despesa e da decisão de contratar cabia ao Ministro da Administração Interna, nos termos dos artigos 17.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho, ex vi artigo 14.º, n.º 1 alínea f) de Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos).*

**25.** *Os procedimentos de aquisição de bens e serviços para as forças de segurança, de valor superior a 150.000,00 € estavam a cargo da Unidade Ministerial de Compras da Secretaria -Geral do Ministério da Administração Interna (artigo 10.º n.º 3, alínea c) do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho).*

**26.** *Não obstante, o demandado, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Logística e Finanças da Polícia de Segurança Pública (PSP), por despacho de 9 de maio de 2016, anulou o procedimento de Concurso Público Internacional, que se encontrava na fase inicial, substituindo-o por ajustes diretos.*

**27.** *E, subsequentemente, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, autorizou a abertura dos procedimentos por ajuste direto, a seguir discriminados.*

**28.** *Por despacho de 9 de maio de 2016, exarado sobre a Informação/Proposta n.º 2144/DFAM/2016, de 5/05/2016, da DL/SAC, o demandado autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto (AD 430/DAC/2016), destinado à aquisição de artigos de fardamento (anoraques, camisas brancas e azuis e saias) para a 1.ª dotação dos alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPCI) e da Escola Prática de Polícia (EPP), com convite a uma única entidade, a sociedade (...).*

**29.** *Por despacho de 24.06.2016, o demandado adjudicou à sociedade (...) pelo valor de 74.567,00 €, acrescido de IVA no valor de 17.150,41, a aquisição dos referidos artigos de fardamento.*

**30.** *O contrato foi formalizado em 7/07/2016 (contrato n.º 168/2016).*

**31.** *Por despacho de 9 de maio de 2016, exarado sobre a Informação/Proposta n.º 2164/DFAM/2016, de 5/05/2016, o demandado autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto AD431/DAC/2016, para a aquisição de 3500 camisolas de gola alta com fecho espiral, com convite a uma única entidade, a empresa (...).*

**32.** *Por despacho de 24/06/2016, o demandado adjudicou à empresa (...), pelo valor de 66.295,00 €, acrescido de IVA no valor de 15.2915,00 €, a aquisição dos referidos artigos de fardamento.*

**33.** *O contrato foi formalizado em 11/07/2016 (contrato n.º 162/2016).*

**34.** Por despacho de 4/07/2016, exarado sobre a Informação n.º 3260/DFAM/2016, a mesma data, o demandado autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto (AD n.º 583/DAC/2016), para a aquisição de artigos de fardamento para a 1.ª dotação dos alunos do ISCP CI e EPP, com convite a (...).

**35.** Por despacho de 3/08/2016, o demandado adjudicou a (...), pelo valor de 64.053,72 €, acrescido de IVA no valor de 14.732,36 €, a aquisição de diversos artigos de fardamento, elencados na cláusula 1.ª do contrato n.º 193/2016, formalizado em 5/09/2016.

**36.** O demandado contornou conscientemente as regras de atribuição legal da competência para autorização de despesa e da condução dos procedimentos aquisitivos que estavam deferidas por lei ao Ministro da Administração Interna e à Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do MAI, bem como as regras da escolha dos procedimentos de aquisição de bens previstas no Código dos Contratos Públicos.

**37.** O fracionamento do objeto negocial permitiu a escolha de múltiplos procedimentos por ajuste direto em detrimento de um único procedimento concorrencial, atentos os valores em causa.

**38.** O demandado agiu, assim, com manifesta e clara intenção de contornar as normas legais de autorização da despesa e de escolha dos procedimentos legais de contratação pública.

**39.** Violou o disposto nos artigos 16.º e 17.º n.º 1 alíneas b) e c) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, 20.º n.º 1 e 22.º n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, 42.º n.º 6, alínea a) da Lei de Enquadramento Orçamental, bem como o artigo 10.º n.º 3, alínea c) do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho.

**40.** Incorreu, assim, na prática dolosa de uma infração financeira sancionatória p.e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC - violação de normas legais relativas à assunção e autorização de despesas públicas; e relativas à contratação pública.).

#### IV

**41.** Pelo que o Ministério Público requer a condenação do demandado:

- a)** Como autor material de uma infração financeira sancionatória p.e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.250,00 € (25UCx102,00 €/UC);
- b)** Como autor material, com dolo, de uma infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), n.ºs. 2 e 4, da LOPTC, na multa de 60 UC, a que corresponde o montante de 6.120,00 € (60 UC x 102,00/UC)».

## 1.2. O Demandado contestou, alegando, em síntese, o seguinte:

### «DA AUSÊNCIA DE PARECER PRÉVIO VINCULATIVO DO MEMBRO DO GOVERNO RESPONSÁVEL PELAS ÁREAS DAS FINANÇAS

- Em 30 de abril de 2008, a PSP celebrou com a Sociedade de Advogados (...), o contrato n.º 15/2008, que tem como objeto a prestação de serviços jurídicos, em regime de avença, pela referida Sociedade de Advogados à PSP. (cf. Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI).
- O referido contrato foi objeto de duas adendas (cf. Docs. constantes do processo inspetivo n.º 1/2019 - ROCI), visando, a primeira datada de 13 de julho de 2011, a redução da remuneração mensal devida pela prestação dos serviços objeto do contrato, prevista no n.º1 da cláusula quinta do contrato, e a segunda, de 7 de dezembro de 2012, garantir a presença de advogados da sociedade outorgante nas instalações da PSP, durante 50 horas semanais e bem assim, uma nova redução da remuneração a pagar pela PSP, em virtude das restrições orçamentais decorrentes da Lei de Orçamento de Estado para 2012. 17.º
- Desde a sua celebração que o contrato tem vindo a ser objeto de renovação.
- Em 14 de fevereiro de 2012, o Secretário de Estado da Administração Pública proferiu o despacho n.º 626/2012/SEAP (cf. DOC. N.º 1) em que, reconhecendo expressamente a necessidade de imprimir celeridade aos procedimentos para obtenção de parecer favorável, concedeu parecer genérico favorável à celebração de contratos de aquisição de serviços pela PSP.
- Através do ofício n.º DL/5127/2012 (cf. DOC. N.º 2), de 4 de dezembro de 2012, o DEMANDADO solicitou à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna a concessão de parecer genérico favorável à celebração dos contratos de aquisição de serviços descritos no anexo ao documento de onde consta a solicitação, que incluía o contrato em questão.
- Este documento, contendo uma memória descritiva dos serviços a adquirir ou renovar pela PSP, foi ainda enviado pelo Sr. Superintendente (...), através de correio eletrónico, para o Gabinete do Ministro da Administração Interna, tendo sido posteriormente remetido para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna.
- A 13 de dezembro de 2012, em e-mail posteriormente remetido ao DEMANDADO (cf. DOC. N.º 3), o Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, (...), alertando para a introdução, no texto da Lei do Orçamento de Estado para 2013, de uma “norma que isenta desse visto as contratações que tenham por âmbito a atividade operacional das forças de segurança”, afirmou ser inoportuno o levantamento dos “processos que exigiram o pedido de visto prévio vinculativo de S. Exa. o Senhor Secretário de Estado da Administração Pública para que tal como feito o ano passado, esse visto ser concedido em bloco no início de janeiro.”

- *Esta norma foi, de facto, consagrada no n.º 13 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2013), estipulando que “Não está sujeita ao disposto no n.º 4 a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das forças e serviços de segurança.”*
- *Por sua vez, o n.º 4 do mesmo preceito legal estabelecia o seguinte:*

*“4- Carece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exceto no caso das instituições do ensino superior, nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pela presente lei, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a:*

  - a) Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença;*
  - b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica.”*
- *Foi nesta circunstância que o DEMANDADO autorizou, por despacho de 15 de janeiro de 2013, que recaiu sobre a Informação/Proposta n.º 157/DAC/2013, a renovação do contrato n.º 15/2008 para o ano de 2013 (cf. **DOC. N.º 4**).*
- *Tendo seguido o mesmo procedimento para o ano de 2014 (cf. **DOC. N.º 4**).*
- *Idêntica disposição veio a ser consagrada nas Leis de Orçamento de Estado posteriores, prevendo o n.º 16 do artigo 75.º da Lei do Orçamento de Estado para 2015, em vigor à data dos despachos do DEMANDADO de 5 de fevereiro de 2015 e de 12 de fevereiro de 2016 que autorizaram a renovação do referido contrato, que “Não está sujeito ao disposto no n.º 5 a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança (...).”*
- *Foi, por conseguinte, na sequência da introdução da norma que excecionou os contratos referentes à aquisição de serviços necessários à atividade operacional das forças de segurança do regime geral, no que se refere à sujeição a parecer prévio e tendo em consideração o conteúdo do e-mail de 13 de dezembro de 2012 do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, que o DEMANDADO autorizou a renovação do referido contrato, sem que este tenha sido sujeito a parecer prévio vinculativo, tal como previsto pelo n.º 5 da Lei do Orçamento de Estado para 2015.*

- *O problema suscitado foi, por isso, devidamente estudado e ponderado pelo DEMANDADO, que sempre procedeu com a diligência que se impõe a um Diretor Nacional Adjunto da PSP, tendo cumprido escrupulosamente o disposto na Portaria n.º 9/2012, de 10 de janeiro, que regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, não apenas no respeitante ao contrato em causa, mas também no referente a outros procedimentos de aquisição de serviços (cf. **DOCS. N.º 5 A 10-A**).*
- *Através do ofício n.º 5696/DCA/2015, datado de 4 de novembro de 2015, o DEMANDADO propôs ao Diretor Nacional da PSP a emissão de parecer sobre questões atinentes ao contrato em causa, tendo a Direção Nacional dado seguimento ao solicitado e requerido, através do ofício n.º 57/GDN/2015, a emissão do referido parecer à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (cf. **DOC. N.º 11**).*
- *No Parecer n.º 197-RPF/2016, que ora se junta aos autos, de 28 de março de 2016, emitido pela Direção de Serviços de Assessoria Jurídica e Política Legislativa da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna e homologado pelo Secretário Geral, foi reconhecida a validade do referido contrato (cf. **DOC. N.º 12**).*
- *Mais recentemente, através de despacho de 16 de junho de 2017, exarado na Informação/Proposta n.º 2395/DAC/2017 (cf. **DOC. N.º 13**), o ora DEMANDADO solicitou ao Gabinete de Assuntos Jurídicos parecer acerca de várias questões referentes ao contrato n.º 15/2008, entre as quais a necessidade de submissão do mesmo a parecer prévio vinculativo, nos termos do disposto na Lei de Orçamento de Estado para 2017.*
- *O parecer n.º 536/GAJ/2017 deste Gabinete foi no sentido da desnecessidade do referido parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela administração pública para renovação do contrato (cf. **DOC. N.º 14**).*
- *Da factualidade acima descrita resulta que o DEMANDADO não pretendeu obviar às exigências legais, tendo antes atuado em escrupuloso cumprimento das orientações que lhe foram transmitidas e de acordo com a prática que vinha sendo seguida desde a introdução da norma que excecionou o regime regra da sujeição da aquisição de serviços a parecer prévio vinculativo, consagrada no n.º 13 do artigo 75.º da Lei de Orçamento de Estado para 2013.*
- *O DEMANDADO, aquando da autorização da renovação do contrato para os anos de 2015 e 2016, estava, pois, convicto da desnecessidade de submissão da referida renovação contratual a parecer prévio vinculativo, tendo, nos anos seguintes, avaliado esta necessidade caso a caso, em face das alterações legislativas, procurando agir em conformidade com a legislação aplicável.*

### **1.3. DO FRACIONAMENTO DE DESPESA NO ÂMBITO DE ARTIGOS DE FARDAMENTO**

- *Em 25 de janeiro de 2016, por despacho exarado sobre a Informação/Proposta n.º 299/DFAM/2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos) o DEMANDADO autorizou a abertura de procedimento de ajuste direto, com a referência AD n.º 175/DAC/2016, para aquisição de 4.500 polos azuis-escuros de manga curta e de manga comprida, destinados à 2ª dotação de alunos do 12.º Curso de Formação de Agentes, a decorrer na Escola Prática de Polícia (EPP) de Torres Novas.*
- *Na sequência do referido despacho, foi apresentado convite a uma única entidade, a empresa, (...), à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos bens, por despacho de 30 de março de 2016.*
- *O contrato n.º 98/2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos) foi celebrado no dia 8 de abril de 2016, com o valor de 71.775,00€ (setenta e um mil, setecentos e setenta e cinco euros).*
- *Em 25 de janeiro de 2016, por despacho exarado sobre a Informação/Proposta n.º 293/DFAM/2016, (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos) o DEMANDADO autorizou a abertura de procedimento de ajuste direto, com a referência AD n.º 124/DAC/2016, para aquisição 740 blusões, destinados à mesma dotação de alunos.*
- *Na sequência do referido despacho, foi apresentado convite a uma única entidade, a empresa (...), à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos blusões, por despacho de 18 de abril de 2016.*
- *O contrato n.º 103/2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos) foi celebrado no dia 10 de maio de 2016, com o preço de 73.726,00€ (setenta e três mil, setecentos e vinte seis euros).*
- *Em 9 de maio de 2016, por despacho exarado sobre a Informação/Proposta n.º 2144/DFAM/2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos), o DEMANDADO autorizou a abertura de procedimento de ajuste direto, com a referência AD n.º 430/DAC/2016, para aquisição dos seguintes artigos: anoraques, camisas brancas de manga comprida, camisas azuis de manga curta e comprida e saias.*
- *Estes artigos foram destinados à 1.ª dotação de alunos dos Curso de Formação de Agentes e de Oficiais de Polícia, a iniciar em setembro de 2016, respetivamente, na EPP de Torres Novas e no Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPCI).*

- *Em 24 de junho de 2016, foi adjudicada a aquisição dos referidos bens à empresa (...), pelo preço contratual de 74.567,00€ (setenta e quatro mil e quinhentos e sessenta e sete euros).*
- *O contrato n.º 168/2016 foi celebrado em 7 de julho de 2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos).*
- *Em 9 de maio de 2016, por despacho exarado sobre a Informação/Proposta n.º 2164/DFAM/2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos), o DEMANDADO autorizou a abertura de procedimento de ajuste direto, com a referência AD n.º 431/DAC/2016, para aquisição de 3.500 camisolas de gola alta com fecho espiral.*
- *A aquisição dos referidos bens foi adjudicada à empresa (...), a 24 de junho de 2016, pelo valor de 61.250,00€ (sessenta e um mil, duzentos e cinquenta euros).*
- *O contrato n.º 162/2016 foi outorgado no dia 11 de julho de 2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos).*
- *O DEMANDADO autorizou ainda, por despacho de 4 de julho de 2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos), a abertura de procedimento de ajuste direto para a aquisição dos seguintes bens: camisolas de educação física, calções de educação física, camisolas suadouro, camisolas interiores, camisolas de malha de serviço interno, rolos de fita de velcro, cones de linha preta e de linha branca.*
- *No âmbito do procedimento de ajuste direto com a referência n.º AD n.º 583/DAC/2016, foi adjudicada a proposta da concorrente (...), pelo valor de 64.053,72€ (sessenta e quatro mil, cinquenta e três euros e setenta e dois cêntimos).*
- *Subsequentemente, foi celebrado o n.º 193/2016 entre a adjudicatária e a PSP, no dia 5 de setembro de 2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos).*
- *Os procedimentos de aquisição dos bens supra referidos foram realizados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), assim como da alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.*
- *O DEMANDADO ficou, por isso, estupefacto quando viu as decisões por si tomadas darem origem à instauração do presente processo de responsabilidade financeira.*
- *Já que o DEMANDADO agiu sempre com a convicção de que todas as suas decisões estavam cobertas pela legalidade.*
- *Aliás, é aqui especialmente relevante sublinhar que os procedimentos acima elencados se destinaram a adquirir bens imprescindíveis ao suprimento de necessidades de aquisição extraordinárias, motivadas por circunstâncias excecionais.*
- *Como sejam as da 2.ª dotação de 500 alunos do 12.º Curso de Formação de Agentes da EPP de Torres Novas.*

- *Ou a incorporação de um número invulgar de formandos para os Cursos de Formação de Agentes e Oficiais de Polícia, com início em setembro de 2016, a saber: 800 alunos e 30 cadetes.*
- *O DEMANDADO agiu, no âmbito das funções que lhe competiam enquanto Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Logística e Finanças, com o propósito de dar a resposta imprescindível à satisfação, em tempo útil das necessidades dos formandos a nível de fardamento, impedindo graves prejuízos para o interesse público que se teriam verificado caso a aquisição não se tivesse materializado.*

## 2. DO DIREITO

### 2.1 DA NÃO VERIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

#### 2.1.1. DA ALEGADA VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO N.º 5 DO ARTIGO 75.º DA LEI DE ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2015 E DO N.º 5 DO ARTIGO 35.º DA LEI DE ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2016

- *Aqui chegados, passaremos a demonstrar que a imputação ao DEMANDADO das infrações financeiras acima descritas não tem qualquer sustentação jurídica*
- *No entendimento de LIA OLEMA CORREIA, a responsabilidade financeira pressupõe: uma ação ou uma omissão por parte de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, atuando o mesmo no exercício das suas funções – elemento subjetivo; que tal conduta corresponda a um facto tipificado na lei como infração financeira – elemento típico; a existência de um dano para o erário público que seja “efetivo, individualizável e economicamente avaliável” – elemento objetivo; que se verifique uma relação de causalidade adequada entre a conduta do agente e o dano emergente – elemento causal; que a infração praticada tenha resultado de um comportamento doloso ou, pelo menos, negligente do seu autor – elemento culposo.<sup>1</sup>*
- *Como veremos, estes pressupostos não se encontram preenchidos no caso dos autos.*
- *Antes de mais, com ANTÓNIO CLUNY, cumpre referir que as normas do artigo 65.º da LOPTC que preveem as infrações financeiras “não definem diretamente a ação ilegal, (...) antes se socorrem do conteúdo de outras normas substantivas que impõem deveres e condutas a quem gere e usa dinheiros públicos e cuja violação pode integrar o tipo de uma das infrações indicadas em qualquer uma das alíneas daquele preceito legal”.<sup>2</sup>*
- *Conforme se referiu, considera o Ministério Público que, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 75.º da Lei de Orçamento de Estado para 2015 e do artigo 35.º da Lei de Orçamento de*

---

<sup>1</sup> “O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira”, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, 2.º vol., Lisboa, 2006, pp. 803-804.

<sup>2</sup> CLUNY, António, “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos Para uma Reflexão Necessária”, 2011, pp 119.

*Estado para 2016, não podia o contrato de prestação de serviços jurídicos n.º 15/2008 ter sido renovado sem prévia submissão a parecer vinculativo do membro do governo responsável pela área das finanças.*

- *Assim, segundo o requerimento do Ministério Público, o DEMANDADO, ao ter autorizado a renovação do referido contrato, por despachos de 5 de fevereiro de 2015 e 12 de fevereiro de 2016, terá violado o disposto nos preceitos legais supra referidos, estando, conseqüentemente, o referido contrato ferido de nulidade, nos termos do n.º 21 do artigo 75.º da Lei de Orçamento de Estado para 2015 e do n.º 18.º do artigo 35 da Lei de Orçamento de Estado para 2016.*
- *Salvo o devido respeito, esta conclusão do Ministério Público mostra-se completamente errónea.*
- *Vejamos.*
- *Disponha o n.º 5 do artigo 75.º da Lei de Orçamento de Estado, em vigor à data dos factos, o seguinte:*

*“5 - Carece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exceto no caso das instituições do ensino superior e do Camões, I. P., nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, alterado pela Lei n.º 66/2013, de 27 de agosto, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a:*

*a) Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença;*

*b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica.”*

- *Por seu turno, disponha o n.º 16 do mesmo preceito o seguinte:*  
*“16 - Não está sujeita ao disposto no n.º 5 a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, e os contratos de prestação de serviços necessários às atividades estritamente operacionais das unidades militares, bem como os necessários ao cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, no Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.”*
- *Igual disposição constava do n.º 14 do artigo 73.º da Lei de Orçamento de Estado para 2014 e do n.º 14 do artigo 35.º da Lei de Orçamento de Estado para 2016.*

- *Ora, acolhendo o entendimento da Inspeção-Geral das Finanças, constante do anexo 19 ao Relatório n.º 744/2018 constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI e expresso na sua análise da pronúncia da PSP e do ora DEMANDADO ao Relatório Preliminar, em sede de contraditório institucional e pessoal, de que “o conceito operacional representa o elemento qualificador do tipo para efeitos de não sujeição das aquisições a parecer prévio vinculativo”, é mister concluir que a referida aquisição de serviços jurídicos se revela necessária à atividade operacional da PSP.*
- *De modo que a renovação do contrato de prestação de serviços jurídicos n.º 15/2008, ao contrário do que refere o Ministério Público, não carecia de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças.*
- *É que, como resulta da cláusula primeira do contrato em causa, este foi celebrado “no âmbito das competências atribuídas por lei ao Gabinete de Consultadoria Jurídica da Direção Nacional da PSP”, atual Gabinete de Assuntos Jurídicos.*
- *Conforme consta do artigo 3.º da Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio, que estabelece a estrutura nuclear da Direção Nacional da PSP e as competências das respetivas unidades orgânicas, compete ao Gabinete de Assuntos Jurídicos “assegurar o apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP”.*
- *Assim, foi exatamente no sentido de assegurar esse apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP que, repita-se, no âmbito das competências do Gabinete de Assuntos Jurídicos, foi celebrado o presente contrato.*
- *Trata-se, assim, forçosamente, “de uma aquisição de serviços necessários à atividade operacional das forças e serviços de segurança”, uma vez que se destina a suprir a insuficiência de meios humanos qualificados no Gabinete em referência e visa, justamente, habilitar os órgãos da PSP com o apoio jurídico inerente às competências legais do referido Gabinete.*
- *Ora, se ao referido Gabinete compete assegurar o apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP, não se compreende como pode um contrato celebrado no âmbito das suas competências apresentar diferente alcance.*
- *Mas mais: a adenda ao contrato datada de 7 de dezembro de 2012, na parte em que teve em vista garantir a disponibilidade e presença dos advogados da sociedade outorgante nas instalações da PSP, com a duração de 50 horas semanais, procurou precisamente assegurar de forma permanente o apoio técnico-jurídico à atividade operacional das forças de segurança.*
- *De facto, os advogados da referida sociedade participaram em reuniões e grupos de trabalho, prestando inclusivamente consulta oral permanente aos quadros superiores da Direção Nacional da PSP e aos Comandos Metropolitanos, Regionais e Distritais.*
- *Conforme resulta do relatório de 8 de janeiro de 2015 referente à execução contratual da Sociedade (...), Sociedade de Advogados, RL., no ano de 2014 (cf. **DOC. N.º 15**) esta exerce*

*“consulta jurídica permanente no Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional da PSP, oralmente e através da emissão de pareceres escritos (...)”, participando “em grupos de trabalho quando a sua colaboração é solicitada (...)” (p.2 do Relatório de Execução Contratual)*

- *O objeto material das prestações contratuais demonstram bem que, de efetivamente, se trata de uma aquisição de serviços necessários à atividade operacional das forças e serviços de segurança.*
- *Com esta interpretação não se está a generalizar o objeto da norma de isenção e a alargar o seu âmbito a todo e qualquer contrato, ao contrário do que refere a IGF, mas apenas a incluir nele um contrato que, efetivamente, se enquadra no conceito previsto na lei.*
- *Atendendo agora ao teor literal do preceito, note-se que o conceito indeterminado de “atividade operacional” nos remete para o plano das ações - isto é, para a execução de tarefas e operações de acordo com procedimentos estabelecidos para o alcance de resultados específicos no âmbito da atividade que constitui o objeto funcional da organização.*
- *Situamo-nos, pois, num plano em que importa determinar “o que fazer” e “como fazer” numa perspetiva de otimização de meios e maximização de resultados.*
- *Nessa medida, a atividade jurídica de apoio à atividade operacional da PSP é, em si mesma, uma atividade essencial a uma correta atuação e execução das tarefas que constituem o corpo central da atuação da PSP.*
- *Como é natural, no quotidiano da atividade operacional da PSP, surgem questões de natureza jurídica, designadamente relacionadas com a interpretação e aplicação de normas processuais, relativas a medidas de polícia, salvaguarda das garantias de defesa, atos e diligências a executar, etc.*
- *Parece, pois, evidente que a permanência de elementos da sociedade de advogados contratada junto dos órgãos e serviços da PSP com o objetivo de esclarecer e orientar a respetiva atuação não pode deixar de se considerar integrada na atividade operacional, por constituir um pressuposto fundamental para a respetiva execução prática em condições de legalidade.*
- *De referir ainda que valem aqui os princípios da hermenêutica jurídica.*
- *Deste modo, e conforme decorre do artigo 9.º do Código Civil, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, embora não possa “ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”.*
- *Por outro lado, se tivesse sido vontade do legislador estabelecer um conceito de âmbito mais restrito neste domínio, teria optado por fazê-lo de forma expressa.*
- *Repare-se que, na mesma norma, no segmento referente às unidades militares, o legislador utiliza uma expressão diferente.*

- *Atentemos mais pormenorizadamente no teor da norma constante do n.º 16 do artigo 75.º da Lei de Orçamento de Estado para 2015:*

*“16 - Não está sujeita ao disposto no n.º 5 a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, e os contratos de prestação de serviços necessários às atividades estritamente operacionais das unidades militares, bem como os necessários ao cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, no Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.”*

- *Assim, ao passo que no segmento referente às forças de segurança o legislador utiliza a expressão “atividades operacionais”, na parte que se refere às unidades militares utiliza a expressão “atividades estritamente operacionais”.*
- *Como é sabido, “na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”<sup>3</sup>, o que significa que a diferença de redação atrás assinalada não pode deixar de se refletir na interpretação normativa.*
- *É, assim, imperativo considerar que, ao contrário do que sucede com os contratos de aquisição de bens e serviços das unidades militares, os contratos abrangidos pela norma aqui em apreço não são apenas os necessários à atividade de natureza estritamente operacional, mas sim à atividade operacional em termos necessariamente mais amplos.*
- *De tal modo que não podem deixar de incluir os contratos necessários à atividade “no terreno” da polícia, mas também aqueles que se mostram imprescindíveis como pressuposto e suporte direto desta atividade, categoria em que indiscutivelmente se inclui a prestação de serviços jurídicos acima descrita.*
- *Refira-se adicionalmente que, como vem indicado no anexo 19 ao Relatório n.º 744/2018, as decisões de renovação do contrato, constantes das informações n.ºs 145/DAC/2015 e n.º 6189/DAC/2016, não fazem alusão ao motivo de afastamento do regime regra, - que sujeita as aquisições de serviços a parecer prévio vinculativo, apenas porque exceção decorre diretamente da lei, mostrando-se, portanto, tal referência objetivamente despicienda.*
- *Em face do exposto, é inevitável concluir que a conduta do DEMANDADO não encerra qualquer violação do disposto no n.º 5 do artigo 75.º da Lei de Orçamento de Estado para 2015 e 35.º da Lei de Orçamento de Estado para 2016, não padecendo o contrato de qualquer vício que atinja a sua validade.*

---

<sup>3</sup> Artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil.

- *Deve assim, em suma, improceder a tese sufragada pelo Ministério Público, motivo pelo qual se impõe a absolvição do DEMANDADO da prática da infração financeira que lhe é imputada a este título*

2.1.2. DA ALEGADA VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS 16.º E 17.º DO DECRETO-LEI N.º 197/99, DE 8 DE JUNHO, NO N.º 1 DO ARTIGO 20.º E DO N.º 1 DO ARTIGO 22.º, AMBOS DO CCP E NO ARTIGO 10.º DO DECRETO-LEI N.º 126-B/2011, DE 29 DE DEZEMBRO

- *Neste segmento cumpre relembrar que o Ministério Público imputa ao DEMANDADO a violação do disposto nos artigos 16.º e 17.º do Regime Jurídico de Realização de Despesa Pública e da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, no n.º 1 do artigo 20.º e no n.º 1 do artigo 22.º do CCP e ainda na alínea c) do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho.*
- *Segundo o entendimento do Ministério Público, estaria vedado ao DEMANDADO, enquanto Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Logística e Finanças da PSP, autorizar a realização da despesa para a aquisição dos bens acima descritos, escolher e conduzir aqueles procedimentos de contratação pública.*
- *Salvo o devido respeito, a tese do Ministério Público não tem sustentação.*
- *Considerando que a PSP, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”, encontrando-se na dependência do membro do Governo responsável pela área da administração interna, a esta é possível celebrar contratos públicos, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP.*
- *Em razão da suscetibilidade de submissão das respetivas prestações contratuais à concorrência, a celebração dos referidos contratos deve ser precedida de um dos procedimentos jurídico-públicos elencados no n.º 1 do artigo 16.º do CCP (na redação anterior, vigente à data da prática dos factos).*
- *Como é sabido, a realização destes procedimentos depende de prévia autorização de despesa, nos termos dos artigos 16.º e 17.º do Regime Jurídico de Realização de Despesa Pública e da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.*
- *Dispõe o artigo 16.º o seguinte:*

*“Unidade da despesa*

- 1- *Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços.*
- 2- *É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma.”*

- *Por sua vez, o artigo 17.º, sob a epígrafe “Competência para autorizar despesa”, preceitua, no seu n.º 1, que:*

*“1 - São competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades:*

*a) Até 20000 contos, os diretores-gerais ou equiparados e os órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa;*

*b) Até 40000 contos, os órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica;*

*c) Até 750000 contos, os ministros;*

*d) Até 1500000 contos, o Primeiro-Ministro;*

*le) Sem limite, o Conselho de Ministros.”*

- *Acresce que a escolha dos procedimentos contratuais autorizados pelo DEMANDADO não pôde também alhear-se do facto de a alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP dispor que “A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a 75.000.00€.”*
- *Adicionalmente, o n.º 1 do artigo 22.º do CCP determina que quando a entidade adjudicante pretenda celebrar, em simultâneo, contratos diversos, cujas prestações sejam “suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato”, a escolha do procedimento pré-contratual assenta no somatório de todos os contratos a celebrar.*
- *No requerimento do Ministério Público está subjacente o entendimento de que, no caso em apreço, se se procedesse à soma dos preços dos contratos celebrados pela PSP, tal importaria o recurso a um único procedimento concursal, com divisão em lotes.*
- *Por conseguinte, a questão que se coloca nos presentes autos resume-se à de saber se o DEMANDANDO violou, ou não, as regras de proibição de divisão artificial do objeto dos contratos,*
- *O que, em caso de resposta positiva, determinaria a ilegalidade dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, por preterição das regras legais de proibição do fracionamento de despesa.*
- *Atente-se, a este propósito, no entendimento de JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ:*

*“Deve reconhecer-se, com efeito, que, constituindo o valor do contrato o critério preferencial de determinação do tipo de procedimento contratual a selecionar pelas Entidades Adjudicantes, o expediente mais simples que, à partida, permitira dispensar as obrigação de abertura de procedimentos concorrenciais consistiria em cindir artificialmente uma prestação contratual em várias, abstratamente integráveis no objeto de um único contrato, passando cada uma delas a corresponder a um contrato formalmente autónomo, repartindo assim o respetivo valor e*

*selecionando, em consequência, um procedimento não concorrencial para a formação de cada um dos contratos.”*

*“(…) como é evidente, se a lei fixou limites quantitativos, que recortam o campo de autorização legal para a escolha de procedimentos restritivos da concorrência, é natural que crie medidas de controlo ao cumprimento desses limites, bem como que erija mecanismos capazes de prevenir ou retirar efeito útil a quaisquer manobras destinadas a subverter a aplicação das regras delimitadoras do espaço de utilização livre desses procedimentos.*

*(…) O mesmo expediente poderia, paralelamente, ser utilizado para defraudar as regras que definem a competência para a autorização de despesa pública, obtendo-se um valor artificial que permitira a um órgão com uma competência legalmente limitada autorizar a despesa inerente a vários contratos cujo somatório não caberia, à partida, na competência de que dispunha.”. <sup>4</sup>*

- *Também neste sentido, veja-se JOSÉ DUARTE COIMBRA:*

*“E, como é sabido, esse regime de divisão em lotes dava corpo a um conjunto de regras específicas de cálculo do valor do(s) contrato(s) destinadas a impedir que o desdobramento da atividade contratual de determinada entidade adjudicante por vários procedimentos e por vários contratos pudesse resultar na redução artificial do valor dos contratos celebrados ou a celebrar e, com isso, no afastamento fraudulento – das condicionantes em matéria de escolha do procedimento que, em razão do disposto no artigo 18.º, resultavam dos subseqüentes artigos 19.º, 20.º e 21.º do CCP”. <sup>5</sup>*

- *A mesma lógica de obstar ao efeito útil que poderia ser obtido com a fraude às regras de controlo e fiscalização pública preside à norma constante da alínea c) do n.º 3 do artigo 10.º Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho.*
- *Preceitua esta disposição que compete à Secretaria Geral “Assegurar os procedimentos de contratação pública para as forças e serviços de segurança e demais serviços do MAI, em aquisições superiores a € 150,000€.”*
- *As normas apontadas pelo Ministério Público como tendo sido violadas pelo DEMANDADO destinam-se a evitar cisões fraudulentas de objetos contratuais, nos casos em que o regime de realização da despesa pública é delimitado em função do valor atribuído ao contrato gerador de despesa.*

---

<sup>4</sup> ALMEIDA, João Amaral e/SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “Temas de Contratação Pública I”; 2011, pp. 329-330.

<sup>5</sup> COIMBRA, José Duarte, “A adjudicação por lotes no CC revisto”, em “Comentários à revisão do código dos contratos públicos”, 2018, pp. 452.

- *Contudo, no caso em apreço, não se verifica qualquer fraude às regras da concorrência, através do fracionamento artificial do valor das prestações contratuais geradoras de despesa pública em vários contratos formalmente autónomos.*
- *Com efeito, não sendo possível determinar um vínculo entre os objetos contratuais, não se verifica uma conexão juridicamente entre os diversos contratos.*
- *O que é o mesmo que dizer que, na esteira do que prevê o n.º 1 do artigo 22.º do CCP, só existe obrigação de aglutinação quando os lotes digam respeito a bens ou serviços homogêneos, abrangendo prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato.*
- *Porém, “como é bom de ver, se o critério de deteção de cisões artificiais de contratos residisse na mera suscetibilidade jurídica de aglutinação de prestações contratos diversos, (...) concluir-se-ia, desse modo, que quaisquer tipos de prestações seriam juridicamente suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato.”<sup>6</sup>, o que seria, naturalmente, desprovido de sentido.*
- *Por essa razão, a obrigação de recurso ao somatório do preço de todos os contratos para a escolha do tipo de procedimento pré-contratual a adotar só é aplicável “aos casos em que as prestações objeto dos diversos lotes são conexas e dirigidas ao mesmo segmento de mercado, provocando um potencial interesse em contratar no mesmo conjunto de operadores económicos.”<sup>7</sup>*
- *A adotar-se a interpretação de que, para haver cisão – ilegal – bastaria que os tipos de prestações fossem suscetíveis de constituir objeto de um único contrato, uma entidade pública seria acusada de ter incorrido num expediente de fraude à lei logo que se verificasse existir qualquer ligação, mesmo remota, ainda que se demonstrasse que, por falta de conexão objetiva entre estes, seria efetivamente impossível proceder à sua fusão.*
- *Por outro lado, sendo pacífico que o escopo do regime previsto no artigo 22.º do CCP é a salvaguarda do princípio da concorrência e do efeito útil das regras de escolha dos procedimentos e de autorização de despesa, note-se que, se se tivesse em consideração apenas a mera suscetibilidade abstrata de aglutinação, a concorrência sairia prejudicada, já que o universo de operadores de mercado que poderia concorrer para a celebração de contratos de objeto tão diverso seria drasticamente reduzido ou até eliminado.*
- *Conclui-se, portanto, que apenas existe um dever jurídico de aglutinação dos lotes que, integrando prestações do mesmo tipo contratual, apontem para um mesmo mercado alvo ou para um mesmo universo de operadores económicos e visem dar resposta a uma necessidade de contratação única, por estarem ligadas por uma interdependência ou interconexão técnica ou económica.*

---

<sup>6</sup>ALMEIDA, João Amaral e/SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “Temas de Contratação Pública I”; 2011, pp. 339-340

<sup>7</sup> *Idem*, p. 340.

- *O enquadramento acima realizado permite agora dar resposta ao caso presente.*
- *Ora, para proceder o entendimento veiculado pela IGF e acolhido pelo Ministério Público, seria imperioso concluir que cada um dos contratos em referência celebrados na sequência de ajuste direto mais não constitui do que um lote de um contrato mais vasto.*
- *Sucedede que, in casu, não se verifica a necessária conexão material relevante e objetiva entre os referidos contratos.*
- *Isto porque, no caso dos autos, existe um fator objeto que evidencia a falta dessa conexão e justifica a não utilização de um procedimento comum.*
- *Com efeito, só numa primeira abordagem superficial se poderia entender que existem verdadeiros elementos de conexão entre os cinco contratos celebrados pela PSP.*
- *Elementos esses que, segundo o entendimento expresso no Relatório a que se reportam os presentes autos, se prendem, por um lado, com a coincidência temporal da prática de vários atos no âmbito dos procedimentos, como sejam a sinalização da necessidade aquisitiva, decisão de contratar e adjudicação,*
- *e, por outro, com uma alegada similitude do objeto contratual.*
- *Com efeito, no respeitante aos procedimentos identificados com as referências AD n.º 175/DAC/2016 e AD n.º 124/DAC/2016, refere-se no Anexo 3 ao Relatório, de onde constam os indícios de aquisição fracionada, que existe identidade na data do despacho autorizante de abertura do procedimento, assim como na data em que foi tomada a decisão de contratar.*
- *O mesmo sucedendo no concernente aos procedimentos com a referência AD n.º 430/DAC/2016 e AD n.º 431/DAC/2016.*
- *Porém, os cinco contratos celebrados pela PSP para aquisição dos artigos de fardamento apresentam, desde logo, diferentes datas de celebração.*
- *, esta similitude não é suficiente para afirmar a obrigação de agregação dos contratos para efeitos de escolha do procedimento pré contratual aplicável.*
- *É que, como se referiu supra, as regras legais impeditivas do fracionamento de despesa só resultam violadas quando exista uma conexão funcional ao ponto de se poder considerar que se trata de uma necessidade de contratação única, por existir uma unicidade de função técnica ou económica desempenhada.*
- *No caso em apreço, não é possível afirmar que estes contratos, no seu conjunto, satisfaçam uma necessidade de contratação única.*
- *Com efeito, é patente, desde logo, nas Informações/Propostas n.ºs 293/DFAM/2016 e 299/DFAM/2016, de onde constam as finalidades da abertura dos procedimentos para aquisição, respetivamente, de 740 blusões modelo policial e de 4.500 polos azuis escuros de manga curta e de manga comprida, que estes procedimentos foram motivados pela realização imprevisível do 12.º Curso de Formação de Agentes, a decorrer na Escola Prática de Polícia em Torres Novas, com término em junho de 2016.*

- *Por outro lado, os procedimentos AD n.º 430/DAC/2016, AD n.º 431/DAC/2016 e AD n.º 583/DAC/2016 foram motivados pela entrada de 800 alunos para o Curso de Formação de Agentes e 30 cadetes para o Curso de Formação de Oficiais, a iniciar em setembro de 2016.*
- *Consequentemente, e em função das diferentes circunstâncias que motivaram a sua realização, esses procedimentos destinaram-se a garantir necessidades próprias e diferenciadas das demais.*
- *Mas mais.*
- *Mesmo os contratos que se destinaram a adquirir bens para o mesmo conjunto de alunos visavam fins específicos, autónomos uns dos outros, porque se destinaram a adquirir artigos de uniforme completamente distintos que não podem, sem aglutinação artificial, ser incluídos num suposto conceito geral de “fardamento”.*
- *A este propósito, revela-se necessário atentar no disposto na Portaria n.º 294/2016, de 22 de novembro, que aprova o Regulamento de uniformes do pessoal com funções policiais da PSP.*
- *Conforme resulta dos números 2 a 5 do artigo 4.º, existem vários tipos de uniformes utilizados pela PSP, podendo distinguir-se, entre outros, o uniforme de gala, de representação, de serviço operacional e de serviço interno.*
- *Por seu turno, o artigo 5.º deste Regulamento, contendo uma longa lista dos artigos de uniforme utilizados pela PSP, estipula que a descrição de cada um deve ser complementada com as figuras do Anexo II que ilustram os correspondentes artigos.*
- *Com efeito, cada artigo componente dos diversos uniformes apresenta uma descrição pormenorizada, sendo inclusivamente utilizado em diversas ocasiões, descritas no anexo I.*
- *A título de exemplo, atente-se no que dispõe o n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento:*

*“1 - Anoraque policial - em tecido de cor azul escuro, impermeável e transpirável. Dotado de forro polar amovível, que fixa à peça por intermédio de fechos de correr e molas de pressão. Tem, nos ombros, túneis para platinas. O capuz é do mesmo tecido do anoraque e fixa-se á peça por intermédio de molas de pressão.”*
- *Por sua vez, preceitua o n.º 6 o seguinte:*

*“6 - Blusão Policial - em tecido transpirável de cor azul-escuro. Dotado de forro completo amovível, fixado por fechos de correr e molas de pressão. Tem nos ombros túneis para platinas, dois bolsos, com fecho e abotoa á frente com botões de mola e fecho de correr sob carcela.”*
- *Ora, conforme acima se salientou, após uma leitura atenta do Regulamento de uniformes da PSP, não pode senão concluir-se que os artigos de uniforme utilizados pelas forças policiais são heterógenos, apresentando especificações que não aconselham, e muito menos exigem, a sua aquisição através de um único procedimento concorrencial.*

- *De referir ainda que, em função dessas especificidades e da necessidade de cumprir escrupulosamente a descrição constante do artigo 5º acima transcrito e de obedecer aos modelos definidos do Regulamento, os diferentes contratos dirigem-se a diferentes operadores económicos, que trabalham com diferentes tecnologias de produção.*
- *Pode inclusivamente afirmar-se que, caso fosse artificialmente utilizado um procedimento concorrencial dividido em lotes, o universo de operadores económicos interessados na execução dos vários contratos seria completamente distinto.*
- *Aliás, no que diz respeito ao procedimento com a referência AD n.º 583/DAC/2016, que visou adquirir material desportivo, nem se pode afirmar que a abertura de um procedimento único dividido em lotes permitisse que todos os lotes fossem dirigidos para o mesmo universo de operadores económicos.*
- *E tal conclusão retira-se facilmente do preceituado pelo n.º 66 do artigo 5.º do Regulamento de uniformes da PSP, que abaixo se transcreve:*

*“66 - Vestuário desportivo do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) - aos alunos do curso de formação de oficial de polícia, bem como aos elementos do corpo docente que exerçam funções de acompanhamento e de representação em atividades desportivas dos alunos, são fornecidos, pelo ISCPSI e por conta do seu orçamento, os artigos desportivos mencionados nas alíneas seguintes:*

*a) Calção de desporto (fig. 90) - de cor azul-escuro. Tem bordado, na perna do lado direito, acima da extremidade, o brasão de armas do Instituto e, imediatamente abaixo, a sigla ISCPSI em branco. Possui linhas estilizadas de cor branca. Aperta com elástico e cordão;*

*b) Camisola de desporto (fig. 91) - de cor branca e gola azul-escuro. Do lado esquerdo, tem bordado o brasão de armas do Instituto e, por baixo, a sigla ISCPSI em cor azul-escuro. Nas costas tem estampada, em cor azul-escuro, a sigla ISCPSI;*

*c) Fato/calção de banho-os respetivos modelos e características são definidos pelo diretor do ISCPSI;*

*d) Fato de treino (figs. 92 e 93) - de cor branca e azul-escuro, com forro permeável. O blusão tem dois bolsos exteriores e fecho escondido sob carcela de cor azul-escuro. Tem punhos com elástico e aperta no cós com cordão. Do lado esquerdo, tem bordado o brasão de armas do Instituto e, por baixo, a sigla ISCPSI em branco. No lado direito é aplicado um velcro para fixação do distintivo platina. Nas costas tem estampada a sigla ISCPSI. Nas mangas, tem bordada, do lado direito, em cores contrastantes, a sigla PSP e, do lado esquerdo, a Bandeira Nacional. A calça tem dois bolsos, cós com elástico e cordão para aperto. Nas pernas tem linhas estilizadas de cor branca e, na perna do lado direito, na vertical, estampada na mesma cor a sigla ISCPSI;*

*e) Touca de natação - o respetivo modelo e características é definido pelo diretor do ISCPSP*

- *Com efeito, conforme resulta desta disposição, o vestuário policial destinado á prática desportiva apresenta especificidades técnicas singulares que só podem ser cumpridas por operadores económicos integrados num segmento de mercado especializado e, conseqüentemente, diferenciado daqueles que se dedicam à produção de camisolas.*
- *Face ao exposto, é forçoso concluir que se se desse o caso de submeter os referidos contratos à concorrência de mercado, seria extremamente difícil, senão impossível, a identificação de operadores dotados de aptidão técnica suficiente para fornecer bens tão distintos entre si, assim subvertendo o princípio da concorrência que se pretende tutelar.*
- *Assim, a heterogeneidade entre os artigos de uniforme adquiridos através dos referidos procedimentos, designadamente blusões policiais, anoraques, saias, camisas e artigos desportivos, entre os quais cones, rolos de fita de velcro e calções de educação física, pela autonomia técnica que subjaz a cada um, constitui um obstáculo funcional que sempre impediria que os potenciais destinatários dos convites a contratar executassem as prestações integradas num único instrumento contratual a tempo de poderem satisfazer as necessidades da sua entrega e utilização pelos elementos policiais a que se destinavam.*
- *Não podendo ser fornecidos pelo mesmo operador económico, que não possui o know how nem a tecnologia de produção necessária à sua produção, os referidos bens não visam satisfazer uma necessidade de contratação única, de modo que a adoção de um único procedimento, além de não ser imposta juridicamente, impossibilitaria a PSP de seleccionar as propostas que melhor satisfizessem as necessidades de interesse geral visadas com a decisão de contratar.*
- *Nestes termos sempre se terá de concluir que o DEMANDADO não praticou qualquer infração financeira, pelo que deve ser absolvido.*

## 2.2. DA CULPA

### 2.2.1. DA FALTA DE CONSCIÊNCIA DA ILICITUDE NA AUSÊNCIA DE PARECER PRÉVIO VINCULATIVO DO MEMBRO DO GOVERNO RESPONSÁVEL PELAS ÁREAS DAS FINANÇAS

- *Ainda que se conclua pela tipicidade, por um lado, e pela ilicitude dos factos imputados – o que por mera cautela de patrocínio se concebe, sem conceder –,*
- *sempre se dirá que a atuação do DEMANDADO estaria viciada de erro,*
- *porquanto o DEMANDADO sempre teria agido na convicção de que a sua conduta não consubstanciava qualquer violação da lei, sendo por ela permitida e acolhida.*
- *Antes de mais importa referir que, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 67º da LOPTC, ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória, é aplicável, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.*

- *Acresce que, em sede de responsabilidade financeira, têm plena aplicação os princípios de Direito Penal (cf. Sentença n.º 5/2004, de 13 de julho de 2004 - Processo n.º 7- PAM/2004; Acórdão n.º 7/2005 – 3.ª Secção, Processo n.º 3/2004; Sentença n.º 14/2005 - Processo n.º 2-M/2005; Sentença n.º 6/2008, de 9 de dezembro de 2008 – Processo n.º 1 JRF/2007; Acórdão n.º 1/2007 – Processo n.º 2/2006 – JRF, entre outros).*
- *A centralidade que a culpa assume neste contexto leva-nos também à ponderação do relevo, em sede de responsabilidade financeira, das causas de exclusão da culpa previstas no Código Penal.*
- *Em todo o caso, como refere ANTÓNIO CLUNY, “no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61, n.º 5 e 67, n.º 3 afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por atos que impliquem responsabilidade sancionatória obriga à prova dessa mesma culpabilidade.”<sup>8</sup>*
- *Refere ainda o mesmo autor que “(...) na apreciação da culpa, o artigo 67.º, n.º 1 da LOPTC, impõe ainda a valoração das consequências e valores, efetiva e concretamente lesados. Ora, se é certo que tal valoração vale, em princípio, para a graduação da pena, não é possível, natural e intelectualmente, deixar de atender a alguma dessas condicionantes para uma correta apreciação da ilegalidade e censurabilidade da conduta, pois, elas mesmas, resulta da existência ou não da culpa”.<sup>9</sup>*
- *E prossegue, esclarecendo “(...) a análise da culpa que deve ser tomada em consideração no âmbito da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) não pode esquecer o âmbito e circunstâncias em que as condutas que a originam ocorrem. (...) A culpa deve, assim, ter em conta e ser avaliada em função de critérios, tais como a competência funcional do cargo, a índole das principais funções de cada responsável, o volume dos valores e fundos movimentados, o montante da lesão dos dinheiros e valores públicos (...) e ainda a gravidade do facto, as suas consequências, o nível hierárquico dos responsáveis (...). “Hoje, a definição da culpa e do seu grau (ou da sua não existência) determinam, assim, o tipo de imputação que há de ser formulada e dependem, pois, naturalmente, dos factos que se conseguir apurar e documentar sobras as circunstâncias do desempenho e de conhecimento ou razoável desconhecimento da ilicitude da ação”.<sup>10</sup>*

---

<sup>8</sup> CLUNY, António, “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos Para uma Reflexão Necessária”, 2011, pp 133.

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 138.

<sup>10</sup> CLUNY, António, “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos Para uma Reflexão Necessária”, 2011, pp 139-141.

- *Destarte, para efeitos de responsabilização do DEMANDADO pela alegada prática da infração de que vem acusado, impõe-se dar resposta à questão de saber se, ao decidir do modo como decidiu, atento o esforço empreendido, as diligências encetadas e as entidades consultadas, o DEMANDADO tinha, ou não, consciência da ilicitude do facto praticado – e, portanto, apurar se DEMANDADO atuou, ou não, com culpa.*
- *A resposta terá de ser necessariamente negativa.*
- *Na verdade, conforme resulta da matéria de facto acima descrita, o DEMANDADO solicitou e obteve dos competentes membros do Governo o necessário parecer prévio vinculativo, nos anos anteriores a 2013.*
- *Da leitura da memória descritiva constante da Informação n.º 471/DLDAC/2012, enviada à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (CF. DOC. N.º 2) é evidente o esforço encetado pelo DEMANDADO na justificação da necessidade de obtenção urgente do referido parecer para a renovação atempada dos contratos de prestação de serviços, o que, só por si, demonstra a preocupação do DEMANDADO em cumprir os seus deveres funcionais de forma diligente.*
- *Da factualidade supra descrita resulta ainda que a alteração da conduta que o DEMANDADO vinha adotando nos anos anteriores se deveu ao facto de o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna ter declarado a isenção dos referidos contratos e respetivas renovações de parecer vinculativo prévio, por força da inclusão de norma excecional na Lei de Orçamento de Estado para 2013.*
- *Norma esta que foi replicada nas sucessivas Leis de Orçamento de Estado.*
- *Consequentemente, o DEMANDADO limitou-se a agir de acordo com as orientações que lhe foram transmitidas pelo seu superior.*
- *Orientações essas que se encontravam sustentadas na lei.*
- *Em face do exposto, deverá considerar-se que o DEMANDADO atuou sem consciência da ilicitude dos factos que lhe são imputados, erro esse não censurável, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal.*
- *Ou seja, que o DEMANDADO atuou sem culpa, devendo, por conseguinte, ser absolvido.*
- *Pois, como refere FIGUEIREDO DIAS, “aqui reside (...) o cerne indiscutivelmente exato da afirmação de que a não censurabilidade da falta de consciência da ilicitude deve ser decidida segundo cânones de uma culpa na condução da vida ou na formação da personalidade. (...) no preciso sentido de que a prova da fundamentação do erro da consciência em uma atitude de fidelidade ou correspondência a exigências do direito depende não só (e nem tanto) do que se puder concluir da expressão da personalidade no facto, como ainda e sobretudo da*

*comprovação de que o agente é um tal que se tem esforçado sem cessar para assegurar o carácter jurídico dos seus atos particulares (...)*<sup>11</sup>

- *Assim, não vislumbra o DEMANDADO como pode o Ministério Público afirmar que atuou sem a diligência devida, quando se limitou a acatar a orientação de quem de direito, tendo ainda, inclusivamente, adotado procedimentos no sentido de se esclarecer sobre as formalidades relativas ao contrato em causa, designadamente os pedidos de parecer, por si efetuados, à Direção Nacional da PSP — que deu seguimento ao pedido e solicitou o mencionado parecer à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna — e ao Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional da PSP.*
- *Acresce que a não alusão ao enquadramento legal para o afastamento do regime regra da sujeição da aquisição de serviços a parecer prévio vinculativo nas informações n.º 145/DAC/2015 e n.º 6189/DAC/2016 não constituiu um ato passível de ser atribuído à vontade, leia-se, à culpa do DEMANDADO, mesmo por negligência.*
- *Com efeito, ainda que tal referência devesse, por razões de segurança, constar dos referidos documentos - embora, como se referiu supra, a não sujeição ao regime regra derive diretamente do regime legal aplicável - a sua omissão não consubstancia a violação de qualquer dever funcional do DEMANDADO.*
- *Em face do exposto, o DEMANDADO, a ter praticado qualquer facto ilícito - no que não se concede - atuou em erro sobre a ilicitude não censurável, devendo, por isso, ser absolvido.*

#### 2.2.2 DA AUSÊNCIA DO ELEMENTO DOLOSO NO FRACIONAMENTO DE DESPESA NO ÂMBITO DE ARTIGOS DE FARDAMENTO

- *Também não é possível afirmar que o DEMANDADO tenha procedido à abertura dos procedimentos pré-contratuais em referência com o objetivo de se furtar à aplicação de procedimentos de natureza concorrencial.*
- *A este respeito, atente-se naquilo que é referido por ANTÓNIO CLUNY:*

*“Ao admitir o dolo como forma mais grave de culpa do autor, concebe, também uma intencionalidade que se dirige a um risco concreto e (possivelmente) a uma lesão específica e querida de um valor protegido pela norma. Evidenciar ou provar o dolo na violação e uma norma financeira impõe, assim, bem mais do que apontar uma maior intensidade na violação da norma; impõe, em certas circunstâncias, provar não só a vontade como a razão de ser da violação verificada. É, por exemplo, o caso do fracionamento de despesas, que só a título doloso pode, em princípio, ser concebido e sancionado, uma vez que tal conduta pressupõe um interesse específico em contrariar disposições concursais e o controlo financeiro interno ou*

---

<sup>11</sup> DIAS, Figueiredo, “O Problema da Consciência da Ilcitude em Direito Penal”, 5ª Edição, Coimbra Editora, 2000, pp. 394.

do Tribunal de Contas. Não se provando esse interesse – essa intenção – parece de difícil concretização a responsabilização por tal conduta em termos de infração financeira.”<sup>12</sup>

- Com efeito, se um dos objetivos das normas de que o DEMANDADO vem acusado de infringir está em impedir que as adjudicações públicas tenham como destinatários um operador ou um universo pequeno de operadores de mercado, a identificação dos adjudicatários bem demonstra que essa intenção esteve longe de estar presente no espírito de ora DEMANDADO, dado que em nenhum dos contratos identificados ocorre a repetição do adjudicatário.
- Não está, pois, verificado o animus de fraude à lei, enquanto pressuposto qualitativo de violação dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e dos artigos 20, n.º 1 e 22, n.º 1 do CCP.
- É que, conforme aqui se referiu, para aferir da intenção do DEMANDADO na violação das normas de que vem acusado, impõe-se atentar nas circunstâncias que se verificavam aquando da realização dos procedimentos de contratação pública.
- E ter em consideração que a aferição das necessidades de fardamento para determinado ano económico está sempre sujeito a uma elevada imprevisibilidade, para a qual concorrem diversos fatores, como sejam a realização, por decisão política, de missões que exijam dotações suplementares de fardamento e a incerteza no respeitante ao número de formandos aprovados para os cursos de formação de agentes, à data do seu início, assim como à distribuição por sexo dos artigos de uniforme.
- O DEMANDADO, com vista a mitigar essa incerteza, promoveu inclusivamente, no ano de 2012, a criação do Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro da Direção Nacional da PSP, responsável pela realização de estudos de previsão das necessidades de futuros formandos, a nível de fardamento (cf. DOC. N.º 16)
- O que só por si demonstra a sua preocupação e diligência em mitigar a incerteza sempre associada à aferição dessas necessidades.
- De notar ainda que o fardamento integra uma rubrica orçamental que vem sendo gravemente prejudicada em virtude de contenções orçamentais, o que gera dificuldades orçamentais crónicas para a PSP (sintetizadas no ofício n.º 517/GDN/2018, de 4 de julho de 2018), assim contribuindo para uma inflexibilidade na gestão, impedindo a realização de procedimentos de aquisição concorrenciais em tempo útil (cf. DOCS. N.º 17 E 18)
- Como resulta da factualidade acima descrita, os referidos contratos foram celebrados com vista responder às necessidades de um elevado número de alunos inscritos em cursos, anunciados com reduzida antecedência face à data estipulada para o seu início.

---

<sup>12 12</sup> CLUNY, António, “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos Para uma Reflexão Necessária”, 2011, pp 137.

- *O que motivou a urgência na aquisição dos referidos bens, sob pena de comprometimento dos referidos cursos de formação.*
  - *A contratação por ajuste direto imputada ao DEMANDADO era a única via possível de assegurar o fornecimento em tempo útil dos artigos de vestuário imprescindíveis à atividade regular dos alunos dos Curso de Formação de Agentes e de Oficiais de Polícia acima referidos.*
  - *Seria, evidentemente, inconcebível e gravemente lesivo do interesse público iniciar a formação policial sem que os respetivos alunos tivessem à sua disposição os bens adquiridos.*
  - *Por isso se reitera que o DEMANDADO mais não fez que atuar no sentido de providenciar à satisfação de uma necessidade aquisitiva que não se compadecia com o tempo e custos normalmente associados aos procedimentos concorrenciais, garantido os artigos de uniforme em falta para que as dotações obrigatórias para os formandos estivessem disponíveis atempadamente.*
  - *O DEMANDADO procurou, por isso, defender adequadamente o interesse público num quadro de emergência.*
  - *Se não o tivesse feito, sairia prejudicada a imagem do próprio Estado, em virtude da crucial importância daquela que é a missão da PSP, leia-se, garantir a segurança pública e os direitos dos cidadãos, conforme decorre na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.*
  - *Cidadãos que ficariam privados do contributo de novos agentes policiais durante mais um longo período de tempo, uma vez que os cursos não se poderiam iniciar sem que o fardamento estivesse disponível...*
  - *Assim, o DEMANDADO, atendendo às circunstâncias do caso concreto, atuou de boa fé, com a diligência que é exigível a um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.*
  - *Em face do exposto, o DEMANDADO, a ter praticado qualquer facto ilícito – no que não se concede – atuou sem dolo ou negligência, devendo, por isso, ser absolvido.*
3. *SUBSIDIARIAMENTE: DOS PRESSUPOSTOS PARA A DISPENSA OU ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MEDIDA DA MULTA APLICADA AO DEMANDADO*
- *Não pode o ora DEMANDADO deixar de se pronunciar, contudo, e ainda que a título meramente subsidiário, quanto ao respetivo montante da multa que é proposta na acusação, apresentando razões para que a mesma seja dispensada ou especialmente atenuada.*
  - *O Ministério Público requer, como se referiu, a condenação do DEMANDADO no pagamento de duas multas, uma no valor de 25 UC, ou seja, € 2.250,00 (dois mil e duzentos e cinquenta euros) ((25UC\*€ 102,00) = €2.250,00) e outra no valor de 60 UC, ou seja, €6.120,00 (seis mil e cento e vinte euros) (60UC\*€ 102,00 = €6.120,00), por força da Unidade de Conta estipulada para o ano de 2019, conforme resulta do artigo 182.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2019.*

- *De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC, “[o] Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”.*
- *Sendo aqui, conforme supra se referiu, também aplicáveis os princípios de Direito Penal, o Tribunal de Contas, reunidos certos pressupostos, deve determinar a dispensa ou atenuação especial da medida da pena nos termos, respetivamente, dos artigos 74.º, n.º 1, e 72.º, n.º 1, ambos do Código Penal.*
- *Conforme se reconhece no Acórdão n.º 2/2007, de 16 de Maio, do Plenário da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, “a possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da Lei n.º 98/97, 26 AGO, porque o seu art.º 67.º, 3, não faz remissão para o n.º 2 do art.º 64, que prevê essa possibilidade para a responsabilidade reintegratória, é de excluir, o que não impede o Tribunal de aplicar, quando se justifique, multa inferior ao mínimo legal ou de a dispensar, havendo na circunstância que atender, por aplicação subsidiária dos artºs 72.º e 74.º do Código Penal, aos requisitos que regem a atenuação especial ou a dispensa de pena» (sublinhado nosso).*
- *E são diversas as decisões em que o Tribunal de Contas decidiu pela dispensa de pena ou pela sua atenuação especial, através da condenação no pagamento de multas de valores inferiores ao mínimo legal (cf. artigo 65.º n.º 2 da LOPTC), podendo citar-se, a título de exemplo, o Acórdão n.º 2/10, de 21 de janeiro, do Plenário da 3.ª Secção, e a Sentença n.º 12/07, de 11 de julho, do Plenário da 3.º Secção.*
- *Nos termos do disposto no artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, ao Tribunal assiste a possibilidade de dispensar a aplicação de pena, sempre que: “a) a ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas; b) o dano tiver sido reparado; e c) à dispensa de pena se não opuserem razões de prevenção”.*
- *De acordo com o entendimento supra expandido, não está demonstrado nos autos que o DEMANDADO tenha agido com negligência ou intenção dolosa, motivo, pelo qual, salvo melhor opinião, os pressupostos necessários à dispensa de aplicação de pena se encontram verificados na situação em apreço.*
- *Assim, atenta a circunstância de o DEMANDADO ter atuado no sentido de defender o interesse público e bem assim, a circunstância de o mesmo ter atuado em erro sobre a ilicitude relativamente aos factos que lhe são imputados, e sem animus fraudulenti, sempre se justificaria dispensá-lo da aplicação efetiva de qualquer pena de multa.*
- *Em todo o caso, se assim não se entender, deve o Tribunal, pelas razões acima expostas, atenuar especialmente – abaixo do mínimo legal estabelecido no artigo 65.º n.º 2 da LOPTC – a sanção requerida pelo Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 72.º, n.º 1, do*

*Código Penal: “O tribunal atenua especialmente a pena, para além dos casos expressamente previstos na lei, quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores ao crime, ou contemporâneas dele, que diminuam de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da pena”.*

*Termos em que deve a ação proposta pelo Ministério Público ser julgada improcedente, por não provada e, em consequência, numa relação de subsidiariedade, se requer a V. Ex.<sup>a</sup> o seguinte:*

- a) A absolvição do DEMANDADO, em virtude de não ter praticado as infrações financeiras de que vem acusado, determinando-se o arquivamento dos autos;*
- b) Caso assim se não entenda – o que apenas por mera cautela de patrocínio se concebe, sem conceder –, deve o DEMANDADO ser absolvido, porquanto, quando muito, teria atuado sem consciência da ilicitude não censurável e sem intenção dolosa;*
- c) Subsidiariamente, deve o DEMANDADO ser dispensado do pagamento de qualquer multa, nos termos supra invocados;*
- f) Ou, por fim, caso assim se não entenda, o montante das multas a aplicar deve ser especialmente atenuado, abaixo do mínimo legal estabelecido no artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, ao abrigo do disposto nos artigos 72.º, n.º 1, e 74.º, n.º 1, do Código Penal.*

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Realizado o julgamento, com observância de todas as formalidades legais, deram-se como provados os seguintes factos:**

**A)** A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria à contratação pública na Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, no termo da qual foi elaborado o relatório n.º 744/2018, homologado por despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, datado de 13Dez2018, que serviu de fundamento à presente ação.

**Motivação:** v. Relatório da IGF.

**B)** Nos anos de 2015-2016, o demandado, superintendente chefe da Polícia de Segurança Pública (PSP) exercia funções, como diretor nacional adjunto, na

Unidade Orgânica de Logística e Finanças da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

**Motivação:** v. Relatório IGF e depoimentos do Demandado e das testemunhas.

**C)** A PSP celebrou, em 30Abr2008, com a sociedade de advogados (...) o contrato n.º 15/2018, tendo por objeto a prestação de serviços jurídicos à PSP, em regime de avença, no âmbito das competências atribuídas por lei ao Gabinete de Consultadoria Jurídica da Direção Nacional da PSP (cláusula 1.ª).

**C.1)** Nos termos do referido contrato, a (...) [sociedade de advogados] garante a seguinte disponibilidade de cada um dos Juristas associados para prestar serviço presencial em instalações próprias da PSP: Dr. (...): 15 horas semanais; Dr. (...) 15 horas semanais; Dr. (...): 35 horas semanais (cláusula 2.ª).

**D)** Nos termos da cláusula 4.ª, o contrato produziu efeitos a partir de 1Mai2008, com a duração de um ano, automaticamente prorrogável por iguais períodos.

**Motivação (alíneas C) a D):** Anexo 7 ao Relatório (n/numerado) e fls. 7 e 8 dos autos.

**E)** Em 13Jul2011, foi celebrada Adenda ao referido contrato, tendo sido estabelecido na cláusula 1.ª que:

*«A pedido da Primeira Outorgante e tendo em conta as atuais dificuldades financeiras da PSP, a Segunda Outorgante aceita reduzir o valor da remuneração mensal a que se refere o n.º 1 da cláusula 5.ª do contrato de prestação de serviços, que celebraram em 30 de abril de 2008, atualmente no montante de 8.540,70 (oito mil quinhentos e quarenta euros e setenta cêntimos), acrescida de IVA à taxa legal, para a quantia mensal de 6.000,00 € (seis mil euros), acrescida de IVA à taxa legal (atualmente 23%)».*

**Motivação:** Anexo 7 ao relatório (n/numerado) e fls. 9 dos autos.

**F)** Em 7Dez2012, foi celebrada nova Adenda ao referido contrato cujas cláusulas 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> dizem o seguinte:

*«A segunda outorgante garante a disponibilidade dos advogados associados. Dr. (...) Dr. (...) para prestarem serviço jurídico e de contencioso presencial, nas instalações próprias da PSP e nos tribunais, a coordenar com o Diretor do Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional, com a duração de 50 horas semanais» – Cláusula 1.<sup>a</sup>.*

*«A presente renovação produz efeitos a partir de 1 de maio de 2012 e termo em 31 de dezembro de 2012, tendo assim, neste ano, a duração de oito meses, sendo automaticamente prorrogável por sucessivos períodos de 1 ano, com início em 1 de janeiro de 2013, se não for denunciado por qualquer das partes através de carta registada com aviso de receção, com uma antecedência mínima de sessenta dias, sem obrigação de indemnização». – Cláusula 2.<sup>a</sup>.*

**Motivação:** Anexo 7 ao Relatório (n/numerado) e fls. 11 dos autos.

**G)** O Demandado, na qualidade de Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Logística e Finanças da PSP, por despachos de 5Fev2015 e 12Fev2016, autorizou a renovação do referido contrato n.º 15/2008, para os anos de 2015 e 2016.

Nas informações nºs 145/DAC/2015 e 3189/DAC/2015 sobre as quais foram proferidos os despachos supra, no ponto V., sob o título “Parecer Prévio Vinculativo”, diz-se: *«Caso o contrato em apreço exija a atribuição de parecer prévio vinculativo, nos termos legais, o mesmo encontra-se em anexo e descrito no quadro infra».*

**Motivação:** Anexo 7 ao Relatório. (n/numerado) e fls. 12 e 13 dos autos.

**G.1)** O ponto V, sob o título “Parecer Prévio Vinculativo”, correspondia a uma fórmula preestabelecida ínsita nas propostas para celebração/renovação de contratos de prestação de serviços.

**Motivação:** depoimento da testemunha (...), que, à data dos factos (desde finais de 2015), era Diretor do Departamento de Logística da PSP, conhecendo, por essa razão, a factualidade dada como assente.

**H)** Tais renovações não foram precedidas do parecer prévio do membro do Governo responsável pela área das finanças, a que se refere o artigo 75.º n.º 5 da Lei n.º 82-B/2014 (LOE2015), de 31 de dezembro, e o artigo 35.º n.º 5, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE2016), por o Demandado e o Departamento de Logística da PSP entenderem que o mesmo não era exigível, face às Leis do OE para 2015 e 2016.

**I)** O valor anual dos encargos decorrentes das renovações contratuais com IVA foi de 79 704,00 €.

**Motivação das alíneas G), G.1), H) e I):** Anexo 7 (n/numerado), fls. 12 e 13 dos autos, e, ainda, os depoimentos do Demandado e da testemunha (...), Diretor do Departamento de Logística da PSP, pelas razões já referidas.

\*\*\*\*\*

**J)** Em 14FEV2012, o Secretário de Estado da Administração Pública proferiu o despacho n.º 626/2012/SEAP em que, reconhecendo expressamente a necessidade de imprimir celeridade aos procedimentos para obtenção de parecer favorável, concedeu parecer genérico favorável à celebração no ano de 2012 de 173 contratos de aquisição de serviços por parte da PSP.

**Motivação: doc. n.º 1** junto com a contestação (pág. 100 e 101).

**K)** Através do ofício n.º DL/5127/2012, de 4DEZ2012, o Demandado solicitou à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna a concessão de parecer

genérico favorável à celebração dos contratos de aquisição de serviços descritos no anexo ao Doc. n.º 2, junto com a contestação, de onde consta o contrato em questão.

**Motivação: Doc. n.º 2** junto com a contestação (fls. 102 a 111, especialmente fls. 111).

**L)** Este documento, contendo uma memória descritiva dos serviços a adquirir ou renovar pela PSP, foi ainda enviado, através de correio eletrónico, para o Gabinete do Ministro da Administração Interna, tendo sido posteriormente remetido para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna.

**Motivação: Doc. n.º 3** junto com a contestação (fls. 112 a 123)

**M)** A 13Dez2012, em *e-mail* posteriormente remetido ao Demandado, o Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, alertando para a introdução, no texto da Lei do Orçamento de Estado para 2013, de uma “*norma que isenta desse visto as contratações que tenham por âmbito a atividade operacional das forças de segurança*”, afirmou ser inoportuno o levantamento dos “*processos que exigiriam o pedido de visto prévio vinculativo de S. Exa. o Senhor Secretário de Estado da Administração Pública para que tal como feito o ano passado, esse visto ser concedido em bloco no início de janeiro.*”.

**Motivação: Doc. n.º 3** junto com a contestação (fls. 112 a 123, especialmente fls. 112); vide LOE2013, artigos 75.º n.º 4 e 13.º.

**N)** Em consequência da factualidade referida na alínea que antecede, o Demandado autorizou, por despacho de 15JAN 2013, que recaiu sobre a Informação/Proposta n.º 15/DAC/2013, de 7JAN2013, a renovação do contrato n.º 15/2008 para o ano de 2013, sem que, para tanto, solicitasse o Parecer Prévio Vinculativo ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

**Motivação: Doc. n.º 4** junto com a contestação (fls. 124).

**O)** Demandado autorizou, por despacho de 09MAI2014, que recaiu sobre a Informação/Proposta n.º 119/DAC2014, de 30ABR2014, a renovação do contrato n.º 15/2008 para o ano de 2014.

Nesta informação, no ponto VI., sob o título “Parecer Prévio Vinculativo”, diz-se: «*Nos termos do disposto no n.º 14 do artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014), conjugado com a alínea b) do artigo 3.º da portaria n.º 383/2008, de 29 de maio, a renovação do presente contrato está dispensada de parecer prévio vinculativo do membro do governo responsável pela área das finanças*».

**Motivação: Doc. n.º 4** junto com a contestação (fls. 125).

**P)** Através do ofício n.º 5696/DCA/2015, datado de 4NOV2015, o DEMANDADO propôs ao Diretor Nacional da PSP a emissão de parecer sobre “*a legitimidade das renovações contratuais da prestação de serviços*” efetuada pela (...) [sociedade de advogados], tendo a Direção Nacional dado seguimento ao solicitado e requerido, através do ofício n.º 57/GDN/2015, a emissão do referido parecer à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna.

**Motivação: Doc. n.º 11** junto com a contestação (fls. 158 e 159)

**Q)** No Parecer n.º 197-RPF/2016, de 28MAR2016, emitido pela Direção de Serviços de Assessoria Jurídica e Política Legislativa da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna e homologado pelo Secretário Geral, concluiu-se, entre o mais o seguinte:

*«xxiv. Consequentemente, não nos parece que estejam em causa os princípios consagrados no regime jurídico de realização de despesas públicas;*

*xxv. Poderemos, sim, estar perante uma insuficiente fundamentação das opções tomadas;*

*xxvi. Pelo que, face a tudo o que foi exposto, não nos parece que estejamos perante um contrato nulo;*

*xxvii. No entanto, recomenda-se que a PSP procure, desde já, e para o futuro, sanar e suprir todas as dúvidas que poderão ser suscitadas em razão da insuficiente fundamentação do procedimento contratual ou do clausulado do contrato»*

**Motivação: Doc. 12** junto com a contestação (fls. 160 a 162)

R) Através do despacho de 16JUN2017, exarado na Informação/Proposta n.º 2395/DAC/2017, o Demandado solicitou ao Gabinete de Assuntos Jurídicos parecer acerca de várias questões referentes ao contrato n.º 15/2008, entre as quais a necessidade de submissão do mesmo a parecer prévio vinculativo, nos termos do disposto na LOE para 2017.

**Motivação: Doc. 13** junto com a contestação (fls. 163 e 164).

S) O parecer n.º 536/GAJ/2017 deste Gabinete diz, em síntese, o seguinte:

**«5. (...)**

- d) No caso que nos ocupa, inscreve-se antes das cláusulas do contrato uma referência ao “regime de avença” mas não é possível qualificar o contrato nessa modalidade, considerando os seus elementos típicos, a vontade das partes e a legislação em que se apoia;*
- e) Desde logo, a legislação expressa no contrato não é o artigo 17.º do DL n.º 41/84, então em vigor, o que seria natural se se quisesse enquadrar juridicamente o contrato na modalidade de avença com o sentido que lhe confere o DGF, referenciando-se, antes e apenas, o DL 197/99, de 8 de junho (artigos 81.º, n.º 3, al. b) e artigo 86.º, n.º 1, alínea d) como já sucedera anteriormente aquando da adjudicação autorizada por despacho de 24.04.2008, do Senhor Diretor Nacional exarado na Informação/Proposta n.º 121/2008/GGJUR, de 23.04.2008, ao abrigo do artigo 54.º do DL 197/99, por ajuste direto, na sequência dos procedimentos prévios, previstos neste último diploma;*
- f) Ou seja, houve uma clara manifestação de vontade da PSP, traduzidas nos procedimentos típicos do contrato de prestação de serviços, por ajuste direto, nos termos do DL 197/99, e não a coberto de um simples contrato de prestação*

*de serviços na modalidade de avença, ao abrigo do DL 41/84, diploma que não é referenciado no despacho de adjudicação, nem no clausulado do próprio contrato, e não poderia ser de outro modo;*

- g) Pode haver contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, mas é necessário que o objeto do contrato seja o exercício de funções públicas, como poderá suceder no caso de uma empresa informática que se proponha, por exemplo, processar vencimentos ou outros procedimentos típicos da atividade administrativa;*
- h) Porém, a sociedade de (...), (...) Advogados, RL” não exerce funções públicas, no âmbito do contrato em causa, sendo a totalidade dos serviços prestados, atos próprios dos advogados, tal como são caracterizados no Estatuto da Ordem dos Advogados e na Lei 49/2004, de 24 de agosto, sendo que a quase totalidade da sua atividade é o exercício da advocacia que, para ser concretizado nos tribunais ainda carece de mandato forense, mediante procuração outorgada pelo Senhor Diretor Nacional da PSP, tendo a consulta jurídica caráter meramente acessório;*
- i) Parece-nos, assim, inquestionável, que, desde logo, por não exercer funções públicas, tanto basta para que se deva concluir que não pode a atividade daquela sociedade de advogados ser configurada como parte de um contrato de prestações de serviços em regime de avença, tal como a figura é desenhada nas leis acima identificadas (DL 41/84, Lei 12-A/2008 e Lei 35/2014), mas antes de um contrato de prestação de serviços jurídicos, por ajuste direto, cuja renovação é feita nos termos das respetivas cláusulas;*
- j) Os preceitos ao abrigo dos quais o contrato foi firmado são aqueles que o próprio contrato e os documentos pré-contratuais referem, ou seja, os preceitos do DL 197/99, e que permitem apenas a qualificação do contrato como de prestação de serviços jurídicos, por ajuste direto, cuja renovação é feita nos termos das respetivas cláusulas;*
- k) Neste contexto, a referência feita no contrato ao “regime de avença” apenas significa que as partes lhe atribuem o sentido usual característico dos pagamentos por avença, ou seja, por meio de uma importância mensal fixa e isto independentemente do volume de trabalho desenvolvido, em especial do número de processos judiciais, seus incidentes e recursos ou de consultas jurídicas nas suas diversas formulações (orais ou escritas), nos termos em que as sociedades de advogados praticam a sua atividade, e sem qualquer limitação de natureza territorial, de jurisdição ou outra, e não através de*

*pagamentos “à peça” por cada processo que lhe é distribuído ou por cada consulta efetuada;*

6. (...).

7. *Ponderando a especificidade dos serviços prestados pela sociedade de advogados, não se oferece qualquer dúvida de que, sendo o essencial da sua atividade e a razão de ser da sua contratação, o contencioso jurisdicional por meio do mandato forense com procuração outorgado sempre pelo Senhor Diretor Nacional, se trata de despesas classificadas na r. c. e. 02.02.20 – “Outros Trabalhos especializados” – por serem despesas relativas a serviços prestados de uma técnica altamente qualificada que a PSP não pode superar pelos seus meios, conforme o preceituado no DL 26/2002, de 14 de fevereiro;*

(...)

10. *Resta-nos, por fim, analisar a última questão objeto de discordância entre os Departamentos de Gestão Financeira e de Logística, e que se prende com o procedimento a observar no âmbito da Lei do Orçamento para 2017, entendendo o DGF que o pagamento das faturas apresentadas pela sociedade de advogados (e subentenda-se a renovação do contrato) carece de parecer prévio vinculativo do membro do governo da área das finanças., nos termos do n.º 1 do artigo 51.º da Lei 42/2016, por se tratar de um contrato em regime de avença, e o DL remetendo a matéria para o artigo 50.º, n.º 2 da mesma lei, o que vale por dizer que a renovação do contrato ora em análise apenas carece de despacho do Senhor Diretor Nacional, por estarmos em presença, não de um contrato de avença, mas de uma situação que se configura como excecional e devidamente fundamentada e por impossibilidade de satisfação das necessidades por via dos recursos próprios da PSP.*

11. *Mais uma vez não acompanhamos a posição do DGF, desde logo porque não qualificamos o contrato como prestação de serviços na modalidade de avença, como acima se disse, mas também porque se verificam os pressupostos que a Lei do Orçamento indica, no seu artigo 50.º, n.º 2, como necessários e bastantes para a renovação do contrato com a sociedade de advogados supra identificada, por decisão do Senhor Diretor Nacional da PSP.*

12. *Com efeito, nem o MAI, nem a PSP, nem qualquer outro serviço do MAI, estão em condições de tomar a seu cargo duas centenas de processos judiciais pendentes, grande número das quais, aliás, de constituição obrigatória de advogado, ao qual por isso foi conferido mandato forense, presentemente da responsabilidade daquela sociedade de advogados, nem seria curial que se denunciasse o contrato que teria, naturalmente, como consequência, uma*

*despesa em duplicado, uma vez que a PSP teria que pagar os serviços já prestados até agora e os encargos que adviriam da atribuição a outrem (sociedade de advogados individuais) dos processos em juízo.*

13. *Para além disso, a PSP teria de promover os procedimentos legalmente impostos para a contratação de outras empresas e outros advogados, o que se nos afigura absolutamente irrealista e não aconselhável na situação em que nos encontramos.*

*III- Conclusão*

14. *Considerando tudo quanto se expôs, é entendimento deste Gabinete que se devem promover, com urgência, os trâmites necessários à execução do despacho do Senhor Diretor Nacional com vista à renovação do contrato firmado com a sociedade “(...), R.L.”, nos termos do artigo 50.º, n.º 2, da Lei 42/2016, de 28 de setembro, que se determine a classificação orçamental da despesa segundo o preconizado pelo Departamento de Logística e se qualifique o contrato em causa nos termos expressos no presente Parecer».*

**Motivação: Doc. 14** junto com a contestação (fls. 165 e 168).

**T)** A Sociedade (...) (...), *Sociedade de Advogados, RL.*, exerce consulta jurídica permanente no Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional da (...), por vezes em tempo real, oralmente e através da emissão de pareceres escritos e participa em grupos de trabalho quando a sua colaboração é solicitada.

**Motivação:** Doc. n.º 15, junto com a contestação, p.2 do Relatório de Execução Contratual, de 08Jan2015, da Sociedade (...), *Sociedade de Advogados, RL.*, e depoimentos do Demandado e das 1.ª, 2.ª e 4.ª testemunhas, a primeira testemunha, por, à data dos factos, ter a coordenação operacional da PSP, a segunda testemunha, por, à data dos factos, ter a direção do Departamento de Logística da PSP, e a quarta testemunha, por, à data dos factos, ter a direção financeira do Departamento de Gestão financeira da PSP; todos os depoimentos foram no sentido de que a sociedade de advogados prestava consulta jurídica permanente no GAJ, nas instalações da Direção Nacional da PSP, muitas vezes em tempo real (v.g. conduta adotada nos casos da manifestação de polícias fardados, da «Vianapólis», face aos condóminos que se recusavam abandonar o imóvel, e ainda da “desobediência” à requisição civil

na greve dos motoristas de matérias perigosas), oralmente e por escrito, participando, ainda, em grupos de trabalho quando a sua colaboração era solicitada.

**T)** O Demandado, aquando da autorização da renovação do contrato para os anos de 2015 e 2016, estava convicto da desnecessidade de submissão da referida renovação contratual a parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças.

**Motivação:** Esta convicção decorreu da seguinte factualidade: **(i)** no OE para 2012, o artigo 26.º, sob a epígrafe “Contratos de aquisição de serviços”, não excecionou os contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, da obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo; **(ii)** a 04Dez2012, o Demandado solicitou a concessão de “parecer genérico” favorável à celebração/renovação dos contratos de prestação de aquisição de serviços descritos no anexo ao Doc. 2, junto com a contestação, que incluía o contrato em questão (vide **al. K) e L) dos f. p.**); **(iii)** a 13Dez2012, em resposta à solicitação do Demandado de emissão de parecer prévio vinculativo do contrato em causa, entre outros, o Secretário de Estado Adjunto do MAI disse ser inoportuno o levantamento dos «processos que exigiriam o pedido de visto prévio vinculativo», já que no texto da LOE2013 iria constar uma norma que isentaria desse visto «*as contratações que tenham por âmbito atividade operacional das forças de segurança*» (**al. M) dos f. p.**); **(iv)** foi neste contexto que o Demandado autorizou a renovação do contrato em causa, para 2013 e 2014 (**al. N) e O) dos f. p.**) sendo que, tanto em 2013 como em 2014, estava excecionado da obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo «*(...) a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das forças e serviços de segurança*» (artigos 75.º n.ºs 4 e 13 da LOE2013, e 73.º n.ºs 4 e 14 da LOE2014); **(v)** igual redação tiveram, no que se reporta às forças e serviços de segurança, os artigos 75.º n.ºs 5 e 16, e 35.º n.ºs 5 e 14 al. a), respetivamente, das LOE para 2015 e 2016; **(vi)** há, pois, todo um trato sucessivo que conduziu o Demandado à convicção de que o parecer prévio vinculativo não era necessário àquela renovação contratual; **(vii)** de resto, quando o Demandado teve dúvidas acerca da interpretação das normas da LOE aplicáveis, solicitou, ao GAJ da PSP, parecer

sobre atuação adotar; **(viii)** foi o que ocorreu no âmbito da LOE para 2017, conforme se pode ver das al. **R) e S) dos f. p.**

\*\*\*\*

## 1.º CONTRATO

**U)** Em 25Jan2016, por despacho exarado sobre a Informação/Proposta n.º 299/DFAM/2016, o Demandado autorizou a abertura de procedimento de ajuste direto, com a referência AD n.º 175/DAC/2016, para aquisição de 4.500 *polos azuis-escuros de manga curta e de manga comprida, “CPV 18333000-2, camisolas de Gola Pólo”*, destinados à 2ª dotação de alunos (500) do 12.º Curso de Formação de Agentes (CFA), a decorrer na Escola Prática de Polícia (EPP) de Torres Novas, com *terminus* em Jun2016.

**Motivação:** Anexo 10 ao Relatório (doc. não numerado), doc. de fls. 14 e 15 e vide contrato constante da BASE.GOV [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

**V)** De acordo com a Informação/ Proposta n.º 299/DFA/2016, de 20-01-2016, este curso, tal como o anterior, *«que não estava previsto até meados do ano de 2015, visto estar a decorrer o 11.º curso com 300 elementos, veio trazer alguns constrangimentos ao nível do fardamento necessário para as dotações»*; e mais à frente refere-se: *«nestas circunstâncias, e pelos curtos prazos para aquisição do fardamento necessário, torna-se imprescindível recorrer a ajustes diretos para salvaguardar o fardamento necessário em tempo oportuno»* e ainda *«Com caráter inadiável e imprescindível os referidos artigos de fardamento, têm que ser rececionados pelo Depósito de Fardamento da PSP em Torres Vedras, impreterivelmente na 1.º semana de Junho de 2016»*.

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado) e doc. de fls. 14 e 15.

**W)** Na sequência do referido despacho, foi apresentado convite a uma única entidade, a empresa, (...), à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos

bens, por despacho de 30Mar2016; os fundamentos legais apresentados para a escolha do procedimento por ajuste direto foram os artigos 20.º, n.º 1, al. a), 16.º, n.º 1, alínea a) e ainda os 112.º e 127.º, todos do CCP.

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado), doc. de fls. 16 e [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), informação/proposta com a referência n.º 789/DAC/2016 e 1501/DAC/2016, doc. de 16 e v. fls.

**X)** O contrato n.º 98/2016 foi celebrado no dia 8Abr2016, com o valor de 71.775,00€ (setenta e um mil, setecentos e setenta e cinco euros)

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado) e doc. de fls. 17 a 23.

## 2.º CONTRATO

**Y)** Em 25Jan2016, por despacho exarado sobre a Informação/Proposta n.º 293/DFAM/2016, o Demandado autorizou a abertura de procedimento de ajuste direto, com a referência AD n.º 124/DAC/2016, para aquisição 740 blusões de modelo policial, com o “CPV 18100000-0, *Vestuário profissional, vestuário de trabalho especial e acessórios*” destinados à mesma dotação de alunos, ou seja, à 2.º dotação dos alunos (500) do 12.º do CFA a decorrer na EPP de Torres Vedras, com *terminus* em Jun2016.

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado) e doc. fls. 24 e v.º.

**Z)** De acordo com a Informação/ Proposta n.º 293/DFA/2016, de 20Jan2016, este curso, tal como o anterior, *«que não estava previsto até meados do ano de 2015, visto estar a decorrer o 11.º curso com 300 elementos, veio trazer alguns constrangimentos ao nível do fardamento necessário para as dotações»*; e mais à frente refere-se *«nestas circunstâncias, e pelos curtos prazos para aquisição do fardamento necessário, torna-se imprescindível recorrer a ajustes diretos para salvaguardar o fardamento necessário em tempo oportuno»* e ainda *«com caráter inadiável e imprescindível os referidos artigos de fardamento, têm que ser rececionados pelo Depósito de Fardamento da PSP em Torres Vedras, impreterivelmente na 1.º semana de Junho de 2016»*.

**AA)** Na sequência do referido despacho, foi apresentado convite a uma única entidade, a empresa (...), à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos blusões, por despacho de 18Abr2016; os fundamentos legais apresentados para a escolha do procedimento por ajuste direto foram os artigos 20.º, n.º 1, al. a), 16.º, n.º 1, alínea a) e ainda os 112.º e 127.º, todos do CCP.

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado), informação/ proposta com as referências 332/DAC/2015 e 1629/DAC/2016, doc. de fls. 25 e 26 e [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

**BB)** O contrato n.º 103/2016 (Doc. constante do processo inspetivo n.º 1/2019 – ROCI, já junto aos autos) foi celebrado no dia 10Mai2016, com o preço de 73.726,00€ (setenta e três mil, setecentos e vinte seis euros).

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado); doc. de fls. 27 a 33.

**CC)** Através da Informação/Proposta n.º 654/DFAM, de 4Mar2016, a Divisão de Fardamento, Armamento e Material (DFAM), solicitou a abertura de um Concurso Público Internacional, por lotes, para a aquisição de diversos artigos de fardamento, no valor estimado de 333.000,00 €, com vista a garantir a 1.ª dotação de alunos de um Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP) no ISCPSI, bem como de um Curso de 800 Agentes da EPP (CFA) com possível início previsto para setembro/outubro de 2016.

**DD)** Os Lotes diziam respeito aos seguintes artigos de fardamento policial:

- Lote 1 – 600 anoraques com capuz, no valor de €78.000,00;
- Lote 2 – 2000 cintos de precinta, 2000 apitos com corrente, 2000 placas de identificação com alfinete, 2000 placas de identificação aborrachadas, no valor de €25.000,00
- Lote 3 - 2000 camisolas de educação física; 3.000 calções de educação física; 4000 camisolas suadouro; 6.500 camisolas interiores e 2.000 peúgas pretas, no valor total de €85.000,00;
- Lote 4 – 3.500 camisolas de gola alta c/ fecho espiral, no valor de €70.000,00;
- Lote 5 – 600 camisolas de meia gola serviço interno, no valor de €15.000,00;

- Lote 6 – 100 cordões de cerimónia para oficial; 200 estrelas bordadas para lapela de cadete, no valor total de €4.800,00;
- Lote 7 - 1.600 botas modelo policial e 200 sapatos de educação física, no valor total de €85.000,00.

**Motivação:** Informação n.º 654/DFAM/2016, de 8FEV2016, e despacho do Demandado, de Fev2016, a autorizar a abertura do procedimento.

**EE)** O demandado, por Despachos de 9Mai2016 (dois nesta data) e de 4Jul2016, exarados sob as informações 2144/DFAM/2016, 2164/DFAM/2016 e 3260/DFAM/2016, substituiu, em parte, o referido Concurso Público Internacional, que ainda não tinha obtido cabimento, pelos ajustes diretos que culminaram nos contratos n.ºs 168/2016, 162/2016 e 193/2016, a seguir discriminados, com fundamento em *«imperativa urgência na aquisição dos artigos»*.

**Motivação:** Anexo 10 (n/ numerado) e as informações 2144/DFAM/2016, 2164/DFAM/2016 e 3260/DFAM/2016 e ainda informação número 6392/DAC/2016, na qual, entre o mais, se diz:

*«4. Face à indisponibilidade financeira até à presente data e ao hiato temporal, não será possível o Concurso Público “Internacional”, não sendo exetável que haja tempo para a satisfação das necessidades que assume para a PSP, carácter premente. Nestes termos, o DFAM propôs a S. Exª o DNA-UOLF a sua reformulação, desenvolvendo-se, em alternativa, (03) procedimentos na forma de Ajuste Direto-Regime Geral, para aquisição e fornecimento dos diferentes artigos de fardamento, em tempo útil».*

**FF)** A título de exemplo, transcreve-se parte de uma daquelas 3 informações (informação 2144/DFAM/2016, de 5MAI2016):

*«1- FINALIDADE*

*Autorização para a abertura do processo aquisitivo na forma de Ajuste Direto para aquisição de diversos artigos de fardamento para as dotações dos alunos da EPP e ISCPSI.*

*2. SITUAÇÃO/ANÁLISE*

2.1. Está previsto para o ano letivo 2016/17, a ter início no mês de setembro, a entrada de 800 alunos para o Curso de Formação de Agentes (CFA) e 30 cadetes para o Curso de Formação de Oficial de Polícia (CFOP);

2.2. Para estes elementos iniciarem a instrução, necessitam que lhes seja distribuído a 1.<sup>a</sup> dotação de fardamento;

2.3. Em 04.03.2016, através da INF/PRO 654/DFAM, foi solicitado a abertura de um Concurso Público Internacional, por lotes de fardamento, no valor de €333.000,00 (...) **não tendo até à presente data cabimento**. Em termos de planeamento a médio prazo, este concurso público previa já aquisição de alguns artigos em termos de 1.<sup>a</sup> dotação para mais 800 alunos;

2.4. Este tipo de concurso, pelo seu valor é da competência do MAI e conforme o estipulado no Código dos Contratos Públicos, **tem prazos de publicações e trâmites legais, com um tempo superior, à data das necessidades para o início dos referidos cursos de formação, pelo que se propõe que seja anulado o referido Concurso Público Internacional e que o mesmo seja substituído por Ajustes Diretos, por imperativa urgência na aquisição dos artigos;**

(...)

### 3. CARATERÍSTICAS TÉCNICAS

(...)

3.2. Os artigos de fardamento a fornecer deverão ser entregues (..) até ao início de setembro de 2016.

### 4. CONCLUSÃO/PROPOSTA

4.1. Face ao exposto, solicito a V. Ex<sup>a</sup> se digne autorizar o envio da presente informação/Proposta para autorização superior, tendo em vista, em caso de concordância, à abertura do respetivo procedimento, por imperativa urgência na forma de Ajuste Direto, de aquisição dos artigos indicados, no valor máximo estimado de (...) acrescido do IVA em vigor.

**Motivação:** Anexo 10 n/numerado e informação 2144/DFAM/2016 aí ínsita; a entrada de 800 alunos para o Curso de Formação de Agentes (CFA) está refletida no Mapa de Pessoal da PSP, constante do Plano de Atividades para 2016 (pág. 124); no Anexo I ao Plano de Atividades do Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCPSI), no Quadro V, “Professores Assistentes Convidados”, diz-se que o número de cadetes-alunos é de 25+PALOP’S.

### 3.ª CONTRATO

**GG)** O Demandado, por Despacho de 9MAI2016, exarado sob a informação 2144/DFAM/2016, de 05-05-2016, autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto (AD 430/DAC/2016), com fundamento em «*imperativa urgência*» na aquisição dos seguintes artigos de fardamento [com “o CPV 18110000-3, vestuário profissional]:

- 500 anoraques,
- 1.100 camisas brancas de manga comprida para masculino;
- 150 camisas brancas de manga comprida para feminino;
- 100 camisas azuis manga curta para masculino;
- 100 camisas azuis de manga curta para feminino;
- 250 camisas azuis manga comprida para masculino;
- 200 camisas azuis manga comprida para feminino;
- 175 saias;

O referido fardamento destinava-se à 1.ª dotação dos alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPPI) e da Escola Prática de Polícia (EPP), a iniciar em Set2016.

**Motivação:** Anexo 10 (n/numerado) ao P.I. e doc. de fls. 35 v. e 36 dos autos.

**HH)** A informação 2144/DFAM/2016, de 05-05-2016, a que se refere a alínea que antecede, está parcialmente transcrita na **alínea FF) dos f. p.**

**II)** Na sequência do referido despacho, 9Mai2016, foi apresentado convite a uma única entidade, (...), pelo valor de 74.567,00€, acrescido de IVA no valor de 17.150,41€, à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos artigos de fardamento, por despacho do Demandado de 24Jun2016; os fundamentos legais apresentados para a escolha do procedimento por ajuste direto foram os artigos 20.º, n.º 1, al. a), 16.º, n.º 1, alínea a) e ainda os 112.º e 127.º, todos do CCP.

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado), informação/ proposta com as referências 6392/DAC/2016 e 3077/DAC/2016, doc. de fls. 37 e v, e [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

**JJ)** O contrato foi celebrado em 7Jul2016 (contrato n.º 168/2016).

**Motivação das alíneas N) a P):** Anexo 10 ao P.I. n/numerado, e doc. de fls. 39 a 43.

#### 4.º CONTRATO

**KK)** O Demandado, por despacho de 9Mai2016, exarado sob a informação 2164/DFAM/2016, de 05Mai2016, autorizou a abertura do procedimento, com fundamento em «*imperativa urgência*», por ajuste direto (AD431/DAC/2016) com vista à aquisição de 3.500 camisolas de gola alta com fecho espiral, com “o CPV18333000-2, *Camisolas de gola polo*”, para a 1.ª dotação dos alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPPI) e da Escola Prática de Polícia (EPP), a iniciar em Set2016 com convite a uma única entidade, a sociedade (...).

**Motivação:** Anexo 10 (n/numerado) ao P.I. e doc. de fls.45 e v. dos autos, e 2.º apenso por linha.

**LL)** A informação 2164/DFAM/2016, de 05Mai2016, a que se refere a alínea que antecede, tem também os mesmos dizeres já parcialmente transcritos na informação referida na **alínea FF) dos f. p.**

**MM)** Na sequência do referido despacho, de 9Mai2016, foi apresentado convite a uma única entidade, à sociedade (...), *pelo valor de 66.295,00 €, acrescido de IVA no valor de 15.291,00€*, à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos artigos de fardamento, por despacho do Demandado de 24Jun2016; os fundamentos legais apresentados para a escolha do procedimento por ajuste direto foram os artigos 20.º, n.º 1, al. a), 16.º, n.º 1, alínea a) e ainda os 112.º e 127.º, todos do CCP.

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado), informação/ proposta com as referências 2298/DAC/2016 e 2987/DAC/2016, doc. de fls. 46 a 47, e [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

**NN)** O contrato foi formalizado em 11Jul2016 (contrato n.º 162/2016).

**Motivação:** Anexo 10 (n/numerado) ao P.I. e doc. de fls. 47 v. a 52 dos autos.

### 5.º CONTRATO

**OO)** O Demandado, por Despacho de 4Jul2016, exarado sob a informação 3260/DFAM/2016, de 04Jul2016, autorizou a abertura do procedimento, com fundamento em «*imperativa urgência*», por ajuste direto (AD583/DAC/2016), com vista à aquisição dos artigos seguintes:

- 2000 camisolas de educação física,
- 3000 calções de educação física,
- 3000 camisolas de suadouro,
- 6.500 camisolas interiores,
- 100 camisolas de malha de serviço interno,
- 150 m de rolos de fita de velcro com 5cm de largura,
- 1 cone de linha preta e 1 cone de linha branca,

com “o CPV 18100000-0, *vestuário profissional, vestuário de trabalho especial e acessórios*” para a 1.ª dotação dos alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPCI) e da Escola Prática de Polícia (EPP), a iniciar em Set2016, com convite a uma única entidade, a sociedade (...).

**Motivação:** Anexo 10 ao P.I. (n/numerado) e fls. 54 v. dos autos.

**OO.1)** A informação 3260/DFAM/2016, de 04JUL2016, a que se refere a alínea que antecede, tem também os mesmos dizeres já parcialmente transcritos na informação referida na **alínea FF) dos f. p.**

**PP)** Na sequência do referido despacho, 9Mai2016, foi apresentado convite a uma única entidade, à sociedade (...), *pelo valor de 64.053,72 €, acrescido de IVA*

*no valor de 14.732,36 €, à qual foi adjudicada a aquisição dos referidos artigos de fardamento, por despacho do Demandado de 03Agos2016; os fundamentos legais apresentados para a escolha do procedimento por ajuste direto foram os artigos 20.º, n.º 1, al. a), 16.º, n.º 1, alínea a) e ainda os 112.º e 127.º, todos do CCP.*

**Motivação:** Anexo 10 do P.I. (doc. não numerado), informação/ proposta com as referências 3443/DAC/2016 e 3702/DAC/2016, doc. de fls. 55 a 56, e [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

**QQ)** O contrato foi outorgado em 5SET2016 (contrato n.º 193/2016).

**Motivação:** doc. a fls. 57 a 61.

**RR)** A entrada de 500 alunos para o Curso de Formação de Agentes (CFA), está refletida no Mapa de Pessoal da PSP, constante do Plano de Atividades para 2016 e datado de abril de 2016; também a entrada de 800 alunos para o Curso de Formação de Agentes (CFA), a iniciar em Set2016, está refletida naquele Mapa de Pessoal (pág. 124);

**Motivação:** Plano de Atividades para 2016 da PSP, datado de abril de 2016 (págs. 124).

**SS)** Dou por inteiramente reproduzidos o Plano de Atividades da PSP para 2016, o Orçamento para 2016 da PSP e respetiva memória descritiva e justificativa, e ainda as alterações àquele Orçamento, bem como as justificações para as mesmas.

**Motivação:** 1.º apenso por linha ao processo.

**TT)** Dou por inteiramente reproduzidos os detalhes dos contratos outorgados por cada uma das sociedades mencionadas no Requerimento Inicial com as ora entidades adjudicantes extraídas da BaseGov.pt.

**Motivação:** 2.º apenso por linha ao processo.

**TT.1)** No uso da faculdade conferida ao Diretor Nacional da PSP, por Despacho da Ministra da Administração Interna n.º 3128/2016, publicado no DR, II Série, n.º 42 de 1 de março de 2016, foi delegado, com a faculdade de subdelegação, no Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Logística e Finanças da PSP, superintendente-chefe – o ora demandado - a competência para a prática dos seguintes atos:

*1.1 – Autorizar despesas com contratos de deslocação, de aquisição de bens móveis, de aquisição de serviços e com empreitadas de obras públicas até ao limite de €300.000 nos termos das disposições aplicáveis.*

(...).

**Motivação:** Despacho da PSP n.º16 GDN/2016.

**VV)** Dou por inteiramente reproduzido o email dirigido ao Demandado pela Diretora do Departamento de Gestão Financeira da PSP, de 1Jul2019, sob o *Assunto: Pedido de documentos/ Tribunal de Contas – Processo n.º 7/2019-JRF/Ref. Of.1143/2019* e junto na audiência de julgamento, aquando do depoimento da referida Diretora.

**Motivação:** o referido email.

**WW)** Os anos de 2015 e 2016 foram anos excecionais em matéria de ingresso de novos alunos, que nos últimos anos eram de cerca de 300/400 alunos;

**Motivação:** Depoimentos da 2.ª testemunha, Diretor do Departamento de Logística da PSP, desde finais de 2015, da 3.ª testemunha, que, à data dos factos, era Chefe de Divisão de Fardamento no Departamento de Logística e responsável pelas propostas de aquisição de fardamento, e da 4.ª testemunha, Diretora do Departamento de Gestão Financeira da PSP, desde 2004 até aos dias de hoje, que afirmaram o que consta desta factualidade.

**XX)** Em 2015, não havia dotação orçamental para a aquisição da 2.ª dotação de fardamento do 12.º CFA, a qual só foi possível assegurar em Jan2016.

**Motivação:** email de 1JUL2019 confirmado pela 4.<sup>a</sup> testemunha, Diretora do Departamento de Gestão Financeira da PSP, desde 2004 até aos dias de hoje, que afirmou o que consta desta factualidade.

**YY)** À suborçamentação, que se refletiu nas dotações da rubrica orçamental relativa a fardamento (02.01.07), acresceu uma maior ocorrência de cativações orçamentais<sup>13</sup>, em 2015/2016.

**Motivação:** email de 1JUL2019 confirmado pela 4.<sup>a</sup> testemunha, Diretora do Departamento de Gestão Financeira da PSP, desde 2004 até aos dias de hoje, que afirmou o que consta desta factualidade.

**ZZ)** O OE para 2016 foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresceu o facto de o Plano de Atividades ser de abril de 2016.

**Motivação:** ver Plano de Atividades para 2016, o Orçamento para 2016 da PSP e respetiva memória descritiva e justificativa, e ainda as alterações àquele Orçamento, bem como as justificações para as mesmas, que constam do 1.<sup>o</sup> apenso por linha aos autos (**alínea SS) dos f. p.)**

**AAA)** O fardamento adquirido pela PSP tem um prazo de fabrico e de entrega de cerca de 45 dias a 90 dias, após outorga do contrato.

---

<sup>13</sup> A cativação (ou congelamento) de verbas significa a retenção de verbas do orçamento de despesa determinado na Lei do Orçamento do Estado, no decreto-lei de execução orçamental anual ou outro ato legal específico. Sumariamente traduz-se numa redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. A libertação destas verbas, ou seja, a descativação, está sujeita/dependem à autorização do Ministro das Finanças (exceto no caso anteriormente indicado da Saúde), que decide em consonância com evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. Basicamente significa que é uma estratégia de controlo orçamental que impede os ministérios de gastar mais.(...) Consequências: Algumas das possíveis consequências da cativação de verbas são: •Atrasos nos pagamentos às empresas (...) in <https://www.e-konomista.pt/cativacao-de-verbas/>.

**Motivação:** vd. fls. 17 a 23, fls. 27 a 33, fls. 39 a 43, fls. 47 v.º a 52, fls. 57 a 61 dos autos

**BBB)** Um procedimento concursal para aquisição de bens, com um prazo de entrega entre 45 e 90 dias, demora mais de 6 meses entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega.

**Motivação:** vd. **alínea que antecede dos f. p;** vd., v.g., tramitação e prazos do *concurso público* com publicitação apenas no Diário da República (artigos 36.º e 40.º, 130.º, 135.º n.º 1, 146.º, 123.º n.º 1, ex vi, artigo 147.º, 90.º 98.º, 101.º, e 104.º n.º 3, todos do CCP, a redação anterior a 2017).

**CCC)** A PSP é uma instituição uniformizada e os seus agentes só podem atuar (2.ª dotação de fardamento) e receber formação (1.ª dotação de fardamento) com uniforme policial.

**Motivação:** nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, «*é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa*»; depoimentos do Demandado e das 2.ª e 3.ª testemunhas, que afirmaram o que consta desta factualidade.

**DDD)** Em 2016, em data anterior à aprovação do OE para 2016 e do Plano de Atividades para 2016, a Ministra do MAI fez uma declaração pública, posteriormente comunicada ao Demandado, na qual ficou a saber que iria iniciar-se um CFA, para 800 alunos.

**Motivação:** depoimentos do Demandado e das 2.ª e 3.ª testemunhas que afirmaram o que consta desta factualidade.

**EEE)** À data da comunicação da Ministra do MAI, a PSP não tinha fardamento em stock para 800 alunos, nem dotação disponível para o efeito;

**Motivação:** depoimentos do Demandado e das 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup>, que afirmaram o que consta desta factualidade, sendo que a 4.<sup>a</sup> testemunha também afirmou que os procedimentos não são iniciados antes de haver dotação disponível.

**FFF)** Os procedimentos de ajuste direto relativos aos 5 contratos tiveram em conta o fardamento existente em stock, tendo-se limitado às necessidades aquisitivas de fardamento para fazer face à 2.<sup>o</sup> dotação do 12.<sup>o</sup> CFA e à 1.<sup>o</sup> dotação 13.<sup>o</sup> CFA.

**Motivação:** depoimentos do Demandado e das 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup>, que afirmaram o que consta desta factualidade, sendo que o Tribunal ficou convicto de que o Demandado geriu as necessidades aquisitivas de fardamento, atento o stock disponível, até porque as limitações orçamentais eram evidentes, conforme se vê das **alíneas XX), YY), ZZ) dos f. p.** e respetiva motivação.

**GGG)** O fardamento a adquirir pela PSP, após a sua entrega, estava sujeito a uma verificação de conformidade técnica e laboratorial das suas características, de que podia resultar a sua devolução, sendo que 12.<sup>o</sup> CFA tinha o seu terminus em Jun2016 e os 13.<sup>o</sup> CFA e CFOP tinham o seu início em Set2016.

**Motivação:** vd. fls. 17 a 23, fls. 27 a 33, fls. 39 a 43, fls. 47 v.<sup>o</sup> a 52, fls. 57 a 61 dos autos.

**HHH)** O GERFIP (solução informática de suporte à gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, disponibilizada aos serviços públicos pelo Ministério das Finanças) esteve encerrado no período de 21Abr a 1Mai 2016, não permitindo quaisquer registos contabilísticos, designadamente cabimentos e compromissos.

**Motivação:** doc. junto na audiência de julgamento.

**III)** O Demandado ao autorizar, por despachos de 25Jan2016, a abertura dos procedimentos de ajuste direto [com os números de AD 175/DAC/2016 e AD 124/DAC/2016], fê-lo com o propósito de suprir necessidades estritas e improteláveis de aquisição de fardamento para a 2.<sup>a</sup> dotação do 12.<sup>o</sup> CFA, que não eram expectáveis, nem imputáveis à sua pessoa, na convicção de que estava a atuar de acordo com as normas legais aplicáveis.

### **Motivação:**

- (i) Informações n.º 299/DFAM/2016 e n.º 293/DFAM/2016, de 20.01. [que dão origem aos AD n.ºs 175/DAC/2016 w 124/DAC/2016, nas quais se refere o seguinte: «Este curso [ 12.º CFA (500 alunos)], que não estava previsto até meados do ano de 2015, visto estar a decorrer o 11.º curso com 300 elementos, veio trazer alguns constrangimentos ao nível do fardamento necessário para as dotações»; «nestas circunstâncias, e pelos curtos prazos para aquisição do fardamento necessário, torna-se imprescindível recorrer a ajustes diretos para salvaguardar o fardamento necessário em tempo oportuno»; «Com caráter inadiável e imprescindível os referidos artigos de fardamento, têm que ser rececionados pelo Depósito de Fardamento da PSP em Torres Vedras, impreterivelmente na 1.º semana de Junho de 2016» **(vd. alíneas V) e Z) dos f. p.)**;
- (ii) o OE para 2016 só foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresce o facto de o Plano de Atividades – onde se previa este CFA - ser de abril de 2016, ou seja, posterior à data abertura dos procedimentos relativos ao 1.º e 2.º contratos (vd. **alíneas V) e Z) dos f. p.)**;
- (iii) depoimentos da 2.ª testemunha, Diretor do Departamento de Logística da PSP, desde finais de 2015, da 3.ª testemunha, que, à data dos factos, era Chefe de Divisão de Fardamento no Departamento de Logística e responsável pelas propostas de aquisição de fardamento, e da 4.ª testemunha, Diretora do Departamento de Gestão Financeira da PSP, desde 2004 até aos dias de hoje, que referiram *grosso modo* o seguinte: **a)** existência de suborçamentação, que se refletiu nas insuficiências de dotações na rubrica orçamental relativa a fardamento (02.01.07), bem com na possibilidade de os procedimentos contratuais poderem ser abertos em simultâneo, a que acresceu a ocorrência de cativações orçamentais, em 2015/2016; **b)** os anos de 2015 e 2016 foram excepcionais em matéria de ingresso de novos alunos, que, nos últimos orçamentos, eram de cerca de 300/400; **c)** em 2015, não havia dotação orçamental para a 2.º dotação do 12.º CFA, a qual só foi possível assegurar em JAN2016; **d)** face ao *terminus* do 12.º CFA (que, de acordo com as informações acima descritas, deveria ocorrer em Jun2016), não era possível lançar um procedimento concorrencial por forma a que, na data prevista, os agentes já formados pudessem iniciar funções policiais; **e)** os procedimentos de ajuste direto abertos em 25JAN2016, tiveram em conta o fardamento existente em stock, tendo-

se limitado às necessidades aquisitivas de fardamento para fazer face à 2.<sup>a</sup> dotação do 12.º CFA.

(iv) Ver ainda Plano de Atividades para 2016, o Orçamento para 2016 da PSP e respetiva memória descritiva e justificativa, e ainda as alterações àquele Orçamento, bem como as justificações para as mesmas, que constam de apenso por linha ao processo – **alínea SS) dos f. p.**

**JJJ)** O Demandado ao autorizar, por despachos de 9Mai2016 (dois nesta data) e de 4Jul2016, exarados sob as informações 2144/DFAM/2016, 2164/DFAM/2016 e 3260/DFAM/2016, a abertura dos procedimentos de ajuste direto [com os números de AD 430/DAC/2016, AD 431/DAC/2016 e AD 583/DAC/2016], substituindo, em parte, o Concurso Público Internacional (referido nas **alíneas CC), DD) e EE) dos f. p.**), fê-lo com o propósito de suprir necessidades estritas e improteláveis de aquisição de fardamento para a 1.<sup>a</sup> dotação do CFA (800 alunos) e CFOP (30 cadetes), que não eram expectáveis, nem imputáveis à sua pessoa, na convicção de que estava a atuar de acordo com as normas legais aplicáveis.

### **Motivação:**

(i) **informação 2144/DFAM/2016, de 5MAI2016**, cujo teor é comum nas outras informações/propostas que sustentam os três ajustes diretos, na qual se diz o seguinte:

#### **«1. FINALIDADE**

*Autorização para a abertura do processo aquisitivo na forma de Ajuste Direto para aquisição de diversos artigos de fardamento para as dotações dos alunos da EPP e ISCPSI.*

#### **2. SITUAÇÃO/ANÁLISE**

**2.1.** *Está previsto para o ano letivo 2016/17, a ter início no mês de setembro, a entrada de 800 alunos para o Curso de Formação de Agentes (CFA) e 30 cadetes para o Curso de Formação de Oficial de Polícia (CFOP);*

**2.2.** *Para estes elementos iniciarem a instrução, necessitam que lhes seja distribuído a 1.<sup>a</sup> dotação de fardamento;*

**2.3.** *Em 04.03.2016, através da INF/PRO 654/DFAM, foi solicitado a abertura de um Concurso Público Internacional, por lotes de fardamento, no valor de €333.000,00 (...) não*

tendo até à presente data cabimento. Em termos de planeamento a médio prazo, este concurso público previa já aquisição de alguns artigos em termos de 1.<sup>a</sup> dotação para mais 800 alunos;

2.4. Este tipo de concurso, pelo seu valor é da competência do MAI e conforme o estipulado no Código dos Contratos Públicos, tem prazos de publicações e trâmites legais, com um tempo superior, à data das necessidades para o início dos referidos cursos de formação, pelo que se propõe que seja anulado o referido Concurso Público Internacional e que o mesmo seja substituído por Ajustes Diretos, por imperativa urgência na aquisição dos artigos;

(...)

### 3. CARATERÍSTICAS TÉCNICAS

(...)

3.2. Os artigos de fardamento a fornecer deverão ser entregues (..) até ao início de setembro de 2016.

### 4. CONCLUSÃO/PROPOSTA

4.1. Face ao exposto, solicito a V. Ex<sup>a</sup> se digne autorizar o envio da presente informação/Proposta para autorização superior, tendo em vista, em caso de concordância, à abertura do respetivo procedimento, por imperativa urgência na forma de Ajuste Direto, de aquisição dos artigos indicados, no valor máximo estimado de (...) acrescido do IVA em vigor» - vd. **alínea FF) dos f. p.** e respetiva motivação.

(ii) Depoimento da 4.<sup>a</sup> testemunha, Diretora do Departamento de Gestão Financeira da PSP, que confirmou o que referiu o email de 1JULH2019, e no qual diz:

«No ano de 2016, a PSP teve um orçamento transitório no período de 1 de janeiro a 30 de março e um orçamento aprovado a partir de 31 de março. O Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro e a Circular da DGO Série A n.º 1380, de 26 de fevereiro, estabelecem, respetivamente, o regime e instruções de execução orçamental duodecimal do orçamento transitório.

A dotação corrigida da rce 02.01.07 — Vestuário a artigos pessoais, em 30 de março, era de 734 717€, e os cabimentos de 731 679,48€. Estes cabimentos foram registados nos meses de janeiro e fevereiro com exceção de um único no montante de 6 145,33 € que ocorreu em 8 de março.

O saldo em 9 de março, data em que o DL [Departamento de Logística] solicitou o cabimento para o concurso público relativo à aquisição de artigos de fardamento para a 1.<sup>a</sup> dotação dos alunos dos CFOP e CFA no valor de 409 500€, era de cerca de 3 000 €, pelo que impossibilitou

*o registo do cabimento. Refira-se que neste período era difícil recurso à gestão flexível, porquanto os duodécimos disponíveis eram exíguos para suportar os encargos com a totalidade das despesas de funcionamento corrente da PSP.*

*Em 31 de março, com a aprovação do orçamento do Estado para 2016, a situação orçamental da rce 02.01.07 — Vestuário a artigos pessoais, passou a corresponder a:*

- *Dotação inicial — 2 850 000 €*
- *Cativos -710 603 €*
- *Reforços e anulações decorrentes da conversão da execução orçamental da despesa realizada ao abrigo do regime transitório previsto no art.º 12 H da LEO – 916 154€,*
- *Dotação corrigida – 1 223 243€*
- *Cabimentos registados até abril - 1 195 908 €*

*(inclui os processos já cabimentados no orçamento transitório, no montante de 736 499 €, bem como os que resultaram das declarações de cabimento emitidas em 2015 e que por força do RAFE (DL 155/92) devem constituir os primeiros registos do ano. (...) em abril (...) o saldo disponível não permitia cabimentar o concurso público em análise [sendo que o concurso foi aberto em 9MAR2016].*

- *Dotação utilizável — 27 335 € [i. e. Dotação corrigida – 1 223 243€ - Cabimentos registados até abril - 1 195 908 € = dotação utilizável 27 335 €] ».*

**(ii)** Depoimentos da 2.º e 3.ª testemunhas, respetivamente, Diretor do Departamento de Logística e Chefe de Divisão de Fardamento, que referiram, *grosso modo*, o seguinte: **a)** em data anterior a 30Mar2016, tendo por base uma declaração pública da Ministra do MAI, posteriormente comunicada ao Demandado, ficou a saber-se que iria iniciar-se um CFA, para 800 alunos, o qual teve início em Set2016; **b)** o ano inicia-se “sempre” com suborçamentação, a PSP não tinha fardamento em *stock* para 800 alunos, bem como dotação disponível para o adquirir; **c)** não abrem procedimentos antes de ter dotação disponível o que só se sabe, após as cativações, sendo que a dotação disponível é a que se têm após as cativações; **d)** o concurso público foi lançado e posteriormente anulado por falta de cabimento; **e)** um concurso público para fardamento leva, pelo menos, 8 meses a concluir; **f)** no mês de agosto as empresas que fabricam vestuário estão, habitualmente, encerradas; **g)** os anos de 2015 e 2016 foram excecionais em matéria de ingresso de novos alunos, que, nos últimos orçamentos, eram de cerca de 300/400.;

(iii) Ver ainda Plano de Atividades para 2016, o Orçamento para 2016 da PSP e respetiva memória descritiva e justificativa, e ainda as alterações àquele Orçamento, bem como as justificações para as mesmas, que constam de apenso por linha ao processo.

## 2.2. FACTOS NÃO PROVADOS:

a) Não está provado que os artigos de vestuário produzidos pela (...), e que a (...) adjudicou a esta sociedade, não pudessem ter sido produzidos pela (...) e vice-versa.

**Motivação:** v. cópias extraídas do sítio [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), juntas aos autos, das quais se pode concluir que o CPV é igual em ambas as situações (CPV 18333000-2).

b) Não está provado que os artigos de vestuário produzidos pela (...), e que a (...) adjudicou a esta sociedade, não pudessem ter sido produzidos pela (...).

**Motivação:** v. cópias extraídas do sítio [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), juntas aos autos, das quais se pode concluir que ambas as sociedades produziram vestuário com o CPV 18110000-3, sendo este CPV o correspondente à adjudicação à sociedade “Torre”.

c) Não está provado que os artigos de vestuário produzidos pela (...), e que a (...) adjudicou a esta sociedade, não pudessem ter sido produzidos pelas (...) e (...), e vice-versa.

**Motivação:** v. cópias extraídas do sítio [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), juntas aos autos, das quais se pode concluir que o CPV é igual em ambas as situações igual em todas as situações (CPV 18100000-0).

\*\*\*\*\*

**2.3. As testemunhas depuseram com isenção e imparcialidade e foram convincentes quanto à factualidade dada como assente.**

## 3. DO DIREITO

**3.1. Da alegada infração financeira sancionatória por violação das alíneas b) e l) do artigo 65.º da LOPTC, decorrente do facto de o Demandado ter infringido o n.º 5 do artigo 75.º da Lei do OE para 2015 e o n.º 5 do artigo 35.º da Lei do OE para 2016**

**Do elemento objetivo da referida infração**

Alega o Ministério Público que, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 75.º da LOE2015 e do artigo 35.º da LOE2016, não podia o contrato de prestação de serviços jurídicos n.º 15/2008 - celebrado com a Sociedade (...) de Advogados, RL - ter sido renovado sem prévia submissão a parecer prévio vinculativo do membro do governo responsável pela área das finanças.

Assim, segundo o requerimento do Ministério Público, o Demandado ao ter autorizado a renovação do referido contrato, por despachos de 5 de fevereiro de 2015 e 12 de fevereiro de 2016, terá violado o disposto nos preceitos legais acima referidos, estando, conseqüentemente, o referido contrato ferido de nulidade, nos termos do n.º 21.º do artigo 75.º da LOE2015 e do n.º 18.º do artigo 35.º da LOE2016.

Vejamos.

Dispunha o n.º 5 do artigo 75.º da LOE2015, em vigor à data dos factos, o seguinte: «*Carece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exceto no caso das instituições do ensino superior e do Camões, I. P., nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, alterado pela Lei n.º 66/2013, de 27 de agosto, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a:*

a) *Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença; b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica.»*

Por seu turno, dispunha o n.º 16 do mesmo preceito que:

*«Não está sujeita ao disposto no n.º 5 a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, e os contratos de prestação de serviços necessários às atividades estritamente operacionais das unidades militares, bem como os necessários ao cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, no Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.»*

Igual disposição constava do n.º 14 do artigo 73.º da LOE2014 e do n.º 14 do artigo 35.º da LOE para 2016.

De acordo com a cláusula 1.ª do contrato de prestação de serviços jurídicos em apreço (Contrato n.º 15/2008), este foi celebrado **«no âmbito das competências atribuídas por lei ao Gabinete de Consultoria Jurídica da Direção Nacional da PSP»**, atual Gabinete de Assuntos Jurídicos (GAJ) – vide **alínea C) dos f. p.**

O artigo 3.º, alínea b) da Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio – diploma que estabelece a estrutura nuclear da Direção Nacional da PSP e as competências das respetivas unidades orgânicas - estatui que **competem ao Gabinete de Assuntos Jurídicos «assegurar o apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP»**<sup>14</sup>.

Ora, se ao referido Gabinete (GAJ) compete assegurar o apoio técnico-jurídico à atividade operacional da PSP, também ao contrato em causa compete assegurar tal apoio, uma vez que este foi celebrado **«no âmbito das competências atribuídas por lei ao Gabinete» (cláusula 1.ª do contrato inicial e alínea C) dos f. p.)**.

---

<sup>14</sup> Vide preâmbulo da portaria onde se diz que a orgânica aí estabelecida visa, *inter alia*, «o reforço dos recursos afetos à atividade operacional».

Acresce que esta sociedade exerce a sua atividade de apoio jurídico «***nas instalações próprias da PSP (...), a coordenar com o Diretor do Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional, com a duração de 50 horas semanais***» (cf. cláusula 1.<sup>a</sup> da Adenda Contratual de 07DEZ2012, e **alínea F) dos f. p.**), fazendo «***consulta jurídica permanente no Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional da PSP(...)***» (cf. relatório de 8Jan2015, relativo à execução contratual da Sociedade (...) Sociedade de Advogados, RL., e **alínea T) dos f. p.** ).

A este propósito, importa, também, fazer referência à factualidade dada como provada **na alínea T) dos f. p.**, de acordo com a qual a Sociedade (...) Sociedade de Advogados, RL., exerce consulta jurídica permanente no Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional da PSP, por vezes em tempo real, oralmente e através da emissão de pareceres escritos e participa em grupos de trabalho quando a sua colaboração é solicitada.

De resto, e como refere o Demandado, o conceito indeterminado de “atividade operacional” remete-nos para o «*plano das ações*», i. e., «*para a execução de tarefas e operações de acordo com procedimentos estabelecidos para o alcance de resultados específicos no âmbito da atividade que constitui o objeto funcional da organização. Situamo-nos, pois, num plano em que importa determinar "o que fazer" e "como fazer" numa perspetiva de otimização de meios e maximização de resultados. Nessa medida, a atividade jurídica de apoio à atividade operacional da PSP é, em si mesma, uma atividade essencial a uma correta atuação e execução das tarefas que constituem o corpo central da atuação da PSP. (...) no quotidiano da atividade operacional da PSP, surgem questões de natureza jurídica, designadamente relacionadas com a interpretação e aplicação de normas processuais, relativas a medidas de polícia, salvaguarda das garantias de defesa, atos e diligências a executar (...)*».

Atentemos, ainda, no teor das normas constantes do n.º 16 do artigo 75.º e do n.º 14.º do art.º 35.º, das Leis do OE para 2015 e 2016, respetivamente, ao dizerem que «*[n]ão está sujeita ao disposto no n.º 5 a aquisição de bens e serviços necessários à atividade operacional das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, e os contratos de prestação de serviços necessários às atividades estritamente operacionais das unidades militares, bem como os necessários ao cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, no Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.*»

Vale isto por dizer que o legislador quando quer restringir o conceito de *atividade operacional* fá-lo expressamente, como é o caso dos contratos de prestação de serviços necessários às atividades operacionais das unidades militares, onde utiliza a expressão «*estritamente operacionais*», sendo que, de acordo com o art.º 9.º n.ºs 2 e 3, do Código Civil «*não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente exposto*»(n.º 2), a que acresce o facto de o intérprete, «*na fixação do sentido e alcance da lei*», dever presumir que «*o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*»(n.º 3).

Estamos, por isso, perante uma aquisição de *serviços necessários à atividade operacional das forças e serviços de segurança*, o que vale por dizer que as renovações do referido contrato de prestação de serviços jurídicos estão excluídas da previsão dos n.ºs 5 dos artigos 75.º e 35.º das Leis dos OE para 2015 e 2016, respetivamente, por força dos n.ºs 16 e 14 daqueles artigos.

Impõe-se, por isso, a absolvição do Demandado.

**3.2. Da alegada infração financeira sancionatória por violação das alíneas b) e l) do artigo 65.º da LOPTC, decorrente do facto de o Demandado ter infringido os artigos 16.º e 17.º do DL 197/99, de 8Jun, o n.º 1 do artigo 20.º e n.º 1 do artigo**

**22.º, ambos do CCP, e da alínea c) do n.º 3 do artigo 10.º do DL 126-B/2011, de 29Dez, na redação introduzida pelo DL n.º 112/2014, de 11Jul**

### **3.2.1.**

Alega o Ministério Público que o Demandado autorizou a abertura de vários procedimentos por ajuste direto procedendo dolosamente ao fracionamento do objeto negocial, com intenção de contornar as **(i)** exigências legais de autorização de despesa e da **(ii)** escolha dos procedimentos legais de contratação pública.

Mais alega que o fracionamento do objeto negocial permitiu a escolha de múltiplos procedimentos por ajuste direto em detrimento de um único procedimento concorrencial, atentos os valores em causa.

Consequentemente – diz o MP - violou o Demandado as acima mencionadas normas legais.

Nas alegações o MP pediu a absolvição do Demandado quanto a esta infração.

**Em face da matéria de facto dada como assente e do alegado pelo MP e pelo Demandado, colocam-se as seguintes questões:**

- Os procedimentos contratuais foram abertos ao abrigo de critérios materiais, no caso, ao abrigo de *urgência imperiosa* (art.º 24.º n.º 1 al. c) do CCP)<sup>15</sup>, ou com fundamento no *valor do contrato* (art.º 20.º n.º 1 do CCP, [ambos os artigos na redação anterior a 2017, aplicável aos factos]<sup>16</sup> ?

---

<sup>15</sup> 1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: (...) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante;

<sup>16</sup> 1 - No caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de contratos de aquisição de serviços:  
a) A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 75 000;  
b) A escolha do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação permite a celebração de contratos de qualquer valor, exceto quando os respetivos anúncios não sejam publicados no Jornal Oficial da União Europeia, caso em que só permite a celebração de contratos de valor 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.

- Caso se conclua pela *urgência imperiosa*, tal obsta à violação do art.º 22.º n.º 1 do CCP, sob epígrafe «Divisão em lotes» [na redação anterior a 2017, aplicável aos factos]?<sup>17</sup>;
- E obstará também à violação das regras de competência para autorização de realização de despesas, conforme artigos 16.º e 17.º n.º 1 alíneas b) e c) do DL 197/99, de 8Jul?

### 3.2.2. Dos fundamentos ao abrigo dos quais foram abertos os sucessivos procedimentos de ajuste direto

Conforme se vê das alíneas **U), V), Y), Z), EE), FF), GG), KK), LL), OO) e OO.1)** dos **f. p (i)** a *abertura dos procedimentos* de ajuste direto foi fundamentada na *urgência imperiosa*; **(ii)** já quanto às restantes peças procedimentais, designadamente quanto à *escolha do procedimento* por ajuste direto, os fundamentos apresentados foram os artigos 20.º, n.º 1, al. a), 16.º, n.º 1, alínea a), todos do CCP, conforme se vê das alíneas **W), AA), II), MM) e PP) dos f. p.**

Temos, portanto, que o Demandado fundamenta **a abertura** dos procedimentos de ajuste direto em *urgência imperiosa* (artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do CCP, ou seja, com base em *critérios materiais*, mas, contraditoriamente, fundamenta **a escolha** dos referidos procedimentos e das restantes peças procedimentais com base no critério do *valor do contrato* (artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP).

Importa, agora, saber como dirimir esta aparente contradição.

---

<sup>17</sup> 1 - Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam divididas em vários lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado, a escolha, nos termos do disposto nos artigos anteriores, do ajuste direto, do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, só permite a celebração do contrato relativo a cada lote desde que:

a) O somatório dos preços base dos procedimentos de formação de todos os contratos a celebrar, quando essa formação ocorra em simultâneo, seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º; ou b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano a contar do início do primeiro procedimento, seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º

(A)

O que originou a escolha do ajuste direto, em detrimento de qualquer outro procedimento concorrencial, foi o seguinte:

- **Quanto aos 1.º e 2.º contratos (alíneas U) a BB) dos f. p.)**
- (i) o 12.º CFA, com 500 alunos, não estava previsto até meados do ano de 2015, visto estar a decorrer o 11.º CFA, com 300 alunos;
  - (ii) este 12.º CFA tinha o seu *terminus* em jun2016;
  - (iii) a circunstância do referido curso não estar previsto gerou constrangimentos ao nível do fardamento necessário para a 2.ª dotação de fardamento, que teria que ser rececionada na 1.ª semana de Jun2016;
  - (iv) os anos de 2015 e 2016 foram anos excecionais em matéria de ingresso de novos alunos, que, nos últimos anos, eram de cerca de 300/400 alunos;
  - (v) em 2015, não havia dotação orçamental para a aquisição da 2.ª dotação de fardamento do 12.º CFA, a qual só foi possível assegurar em Jan2016;
  - (vi) a existência de suborçamentação, que se refletiu nas dotações da rubrica orçamental relativa a fardamento (02.01.07), a que acresceu a ocorrência de cativações orçamentais<sup>18</sup>, em 2015/2016;
  - (vii) o OE para 2016 só foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresceu o facto de o Plano de Atividades – onde se previa o 12.º CFA

---

<sup>18</sup> A cativação (ou congelamento) de verbas significa a retenção de verbas do orçamento de despesa determinado na Lei do Orçamento do Estado, no decreto-lei de execução orçamental anual ou outro ato legal específico. Sumariamente traduz-se numa redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. A libertação destas verbas, ou seja, a descativação, está sujeita/dependem à autorização do Ministro das Finanças (exceto no caso anteriormente indicado da Saúde), que decide em consonância com evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. Basicamente significa que é uma estratégia de controlo orçamental que impede os ministérios de gastar mais.(...) Consequências: Algumas das possíveis consequências da cativação de verbas são: •Atrasos nos pagamentos às empresas (...) in <https://www.e-konomista.pt/cativacao-de-verbas/>.

- ser de abril de 2016, ou seja, tudo posterior à data abertura dos procedimentos relativos aos 1.º e 2.º contratos;
- (viii) o facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com prazo de entrega entre 45 e 90 dias, **demorar mais de 6 meses** entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega, sendo que o objetivo era que o fardamento, para a 2.ª dotação do 12.º CAF, **fosse rececionado na 1.ª semana de Jun2016**;
- (ix) equivale isto a dizer que a opção por um procedimento concursal impossibilitaria a PSP de ter o fardamento em tempo útil, **ou seja, na 1.ª semana de Jun2016**;
- (x) o facto da PSP ser uma instituição uniformizada e dos seus agentes só puderem atuar com uniforme policial, no caso, com a 2.ª dotação de fardamento;
- (xi) acresce que o fardamento a adquirir pela PSP, após a entrega, estava sujeito a uma verificação de conformidade técnica e laboratorial das suas características, de que podia resultar a sua devolução, sendo que 12.º CFA tinha o seu *terminus* em Jun2016.

➤ **Quanto aos 3.º, 4.º e 5.º contratos (alíneas CC) a QQ) dos f. p.)**

- (xii) em causa está a 1.ª dotação de fardamento para 30 alunos de um CFOP e de 800 alunos de um CFA, com início previsto Set2016, tendo sido aberto, para o efeito, um concurso publico internacional com data de 4Mar2016;
- (xiii) em 2016, em data anterior à aprovação do OE para 2016 e do Plano de Atividades para 2016, a Ministra do MAI fez uma declaração pública, posteriormente comunicada ao Demandado, na qual ficou a saber que iria iniciar-se um CFA, para 800 alunos;
- (xiv) os anos de 2015 e 2016 foram anos excepcionais em matéria de ingresso de novos alunos, que, nos últimos orçamentos, eram de cerca de 300/400 alunos;

- (xv) a PSP não tinha fardamento em stock para 800 alunos, bem como dotação disponível para o adquirir;
- (xvi) a suborçamentação do orçamento da PSP, com reflexo nas dotações da rubrica orçamental relativa a fardamento (02.01.07), bem como a ocorrência de cativações orçamentais, em 2016;
- (xvii) o OE para 2016 foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresceu o facto de o Plano de Atividades ser de abril de 2016, ou seja, posterior à data abertura do concurso público (4Mar2016) para a aquisição da 1.<sup>a</sup> dotação de fardamento, para o CFO e o CFA, este último para 800 alunos, e ambos com **início previsto em Set2016**;
- (xviii) o facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com prazo de entrega entre 45 e 90 dias, **demorar mais de 6 meses** entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega, sendo que o objetivo era que o fardamento, para a 1.<sup>a</sup> dotação do 13.<sup>o</sup> CFA, **fosse rececionado no início de Set2016**;
- (xix) o facto da PSP ser uma instituição uniformizada e dos seus agentes e oficiais só puderem receber formação com uniforme policial, no caso, com a 1.<sup>o</sup> dotação de fardamento;
- (xx) o facto de os procedimentos de ajuste direto relativos aos 3.<sup>o</sup>, 4.<sup>o</sup> e 5.<sup>o</sup> contratos terem tido em conta o fardamento existente em stock, e limitaram-se às necessidades aquisitivas de fardamento para fazer face à 1.<sup>o</sup> dotação do 13.<sup>o</sup> CFA;
- (xxi) o facto de fardamento a adquirir pela PSP, após a sua entrega, ainda estar sujeito a uma verificação de conformidade técnica e laboratorial das suas características, de que podia resultar a sua devolução, sendo que 13.<sup>o</sup> CFA tinha o seu início em Set2016;
- (xxii) atendendo à indisponibilidade financeira, ao facto de o concurso público ter prazos de publicações e trâmites legais superiores à data das necessidades, tendo em conta o início dos referidos cursos de formação (em Set2016), o Demandado, por despachos de 9Mai2016 e de 4Jul2016,

exarados sob as informações 2144/DFAM/2016, 2164/DFAM2016 e 3260/DFAM 2016, autorizou a substituição, em parte, do concurso público pelos ajustes diretos que culminaram nos contratos n.ºs 168/2016, 162/2016 e 193/2016, com fundamento em *imperativa urgência na aquisição dos artigos*;

(xxiii) para além do referido no ponto que antecede, concorreram também para a abertura dos procedimentos de ajuste direto, com fundamento em «*imperativa urgência na aquisição dos artigos*», os considerandos referidos em (xi), (xii), (xiii), (xiv), (xv), (xvi), (xvii), (xviii), (xix) e (xx);

(xxiv) refira-se, por último, que os procedimentos de ajuste direto não puderam ser lançados no período de 21Ab2016 a 1Mai2016, uma vez que o GERFIP esteve encerrado nesse período, não permitindo quaisquer registos contabilísticos, designadamente cabimentos e compromissos.

## (B)

**Vejamos, agora, se estes factos se subsumem ao conceito de *urgência imperiosa*.**

No Capítulo III, «*Escolha do procedimento em função de critérios materiais*», dispõe o artigo 24.º, sob a epígrafe «*Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos*», no seu n.º 1, alínea c) que «*Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando:*

*(...) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante*».

Conforme refere Pedro Costa Gonçalves<sup>19</sup>, **os pressupostos deste fundamento de ajuste direto são os seguintes:** «*(i) acontecimento imprevisível; (ii) não imputável à*

---

<sup>19</sup> Vd. *in* Direito dos Contratos Públicos, 3.ª ed. Vol. I, págs. 503 a 508.

*entidade adjudicante; (iii) que seja a causa de uma situação de urgência imperiosas; (iv) impossível de cumprir nos prazos exigidos para outros procedimentos; (v) e que por isso imponha a necessidade de utilizar o ajuste direto, o qual deve conter-se nos limites do estritamente necessário».*

**Quanto ao 1.º pressuposto (acontecimento imprevisível):**

Tal como refere o Ac. do Tribunal de Contas n.º 37/06-6JUN2006-1.ª S-PL, acontecimentos imprevisíveis são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto<sup>20</sup>.

**Ora, no caso dos autos, verifica-se este pressuposto, para os 1.º e 2.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (i), (ii) (iii), (iv) e (vii), a saber:**

- o 12.º CFA, com 500 alunos, não estava previsto até meados do ano de 2015, visto estar a decorrer o 11.º CFA, com 300 alunos com *terminus* em Jun2016;
- a circunstância do referido curso não estar previsto gerou constrangimentos ao nível do fardamento necessário para a 2.ª dotação de fardamento, que teria que ser rececionado na 1.ª semana de Jun2016;
- os anos de 2015 e 2016 foram anos excecionais em matéria de ingresso de novos alunos, que nos últimos anos eram de cerca de 300/400 alunos;
- o OE para 2016 só foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresce o facto de o Plano de Atividades – onde se previa este CFA - ser de Abr2016, ou seja, posterior à data abertura dos procedimentos relativos aos 1.º e 2.º contratos.

**Bem como para os 3.º, 4.º e 5.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (xi), (xii), (xiii), (xvi) e (xxiv), a saber:**

---

<sup>20</sup> No mesmo sentido, vd. Pedro Costa Gonçalves, op. cit., pág. 504, e ainda os acórdãos deste Tribunal n.ºs 1/04, de 3/2, n.º16/06, de 14.03, n.º 4/05 de 2/2, e n.º 5/07, de 24/4. n.º 5/2008 – 22/01- 1ª S/SS, n.º 7 /2008- 1.ªS/PL-8/04, n.º 8 /2011 – 12/04-1ªS/PL, n.º16 /08 – 11/11 – 1ª S/PL, n.º 35/2008 – 06/03 - 1ª S/SS, n.º 45/11 – 07/06 - 1ª S/SS, n.º 8 /2011 – 12/04-1ªS/PL, e n.º 04/2012 – 14/02 - 1ª S/SS

- em causa está a 1.º dotação de fardamento para 30 alunos de um CFOP e de 800 alunos de um CFA, com início previsto Set2016, tendo sido, para o efeito, aberto um concurso publico internacional com data de 4Mar2016;
- em 2016, em data anterior à data da aprovação do OE para 2016 e do Plano de Atividades para 2016, a Ministra do MAI faz uma declaração pública, posteriormente comunicada ao Demandado, na qual ficou a saber que iria iniciar-se um CFA para 800 alunos;
- os anos de 2015 e 2016 foram anos excepcionais em matéria de ingresso de novos alunos, que, nos últimos anos, eram de cerca de 300/400 alunos;
- o OE para 2016 foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresceu o facto de o Plano de Atividades ser de Abr2016, ou seja, posterior à data abertura do concurso público internacional (4Mar2016) para garantir a 1.ª dotação de um CFO e de um CFA, este último para 800 alunos, com início previsto em Set2016;
- o GERFIP esteve encerrado no período de 21Abr a 1Mai de 2016, não permitindo quaisquer registos contabilísticos, designadamente cabimentos e compromissos.

**Em suma:** face à factualidade dada como provada e aos considerandos acima referidos, conclui-se estar verificado o pressuposto «*acontecimento imprevisível*», já que um decisor público, normal e razoável, colocado na posição do Demandado, não podia nem devia ter previsto, que, em meados de 2015, na pendência do 11.º CFA com 300 alunos, iria ser aberto um novo curso - o 12.º CFA – com 500 alunos com *terminus* em Jun2016, e que, na pendência deste, teria que ser aberto novo procedimento – para 13.º CFA com 800 alunos - com início em Set2016, já que, nos últimos anos, o ingresso de alunos era cerca de 300/400; nem que o OE, para 2016, ia ser aprovado apenas em 30Mar2016, o que agravou os constrangimentos orçamentais já existentes com vista à aquisição de fardamento.

**Quanto ao 2.º pressuposto (não imputável à entidade adjudicante)**

Tal como refere Pedro Costa Gonçalves<sup>21</sup>, «*além de imprevisível, o acontecimento não pode ter sido causado nem pode ser imputável à entidade adjudicante. Nessa medida, forçoso será, por exemplo, que o recurso ao ajuste direto por parte da entidade adjudicante não resulte de falta de diligência da sua parte em, atempadamente, desencadear outro procedimento pré-contratual*», ou seja, que o recurso ao ajuste direto, por parte do decisor público, não resulte da falta de cuidado, a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz.

**Explicitando:** se perante um acontecimento que o decisor público podia e devia prever – acontecimento previsível – este optar pelo ajuste direto, isto significa que ele não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz, tendo, por isso, incorrido em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adotado<sup>22</sup>.

**Ora, no caso dos autos, verifica-se este pressuposto, para os 1.º e 2.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (i), (ii), (iii), (iv), (v), (vi) e (viii), a saber:**

- o 12.º CFA, com 500 alunos, não estava previsto até meados do ano de 2015, visto estar a decorrer o 11.º CFA, com 300 alunos;
- este 12.º CFA tinha o seu *terminus* em Jun2016;
- a circunstância do referido curso não estar previsto gerou constrangimentos ao nível do fardamento necessário para a 2.ª dotação de fardamento, que teria de ser rececionado na 1.ª semana de Jun2016, sendo que os prazos de fabrico e entrega do fardamento demoravam entre 45 dias e 90 dias;
- facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com um prazo de entrega entre 45 e 90 dias, demorar mais de 6 meses entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega dos bens;
- os anos de 2015 e 2016 foram anos excepcionais em matéria de ingresso de novos alunos, que nos últimos anos eram de cerca de 300/400 alunos;

---

<sup>21</sup> Op. cit, pág. 504,

<sup>22</sup> Vd. Ac. do Tribunal de Contas nº 5 /07 – 24/04 – 1.ªS-PL, pág. 13; no mesmo sentido vd. Ac. n.º 4/2912, 14/02, 1.ª S/SS.

- em 2015, não havia dotação para a 2.º dotação de fardamento do 12.º CFA, a qual só foi possível assegurar em Jan2016;
- suborçamentação, que se refletiu nas dotações da rubrica orçamental relativa a vestuário (02.01.07), a que acresceu a ocorrência de cativações orçamentais, em 2015/2016.

**Bem como para os 3.º, 4.º e 5.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (xiii), (xiv), (xvi) (xvii), (xviii) e (xxiv), a saber:**

- em 2016, em data anterior à aprovação do OE para 2016 e do Plano de Atividades para 2016, a Ministra do MAI fez uma declaração pública, posteriormente comunicada ao Demandado, na qual este ficou a saber que iria iniciar-se um CFA, para 800 alunos;
- os anos de 2015 e 2016 foram anos excecionais em matéria de ingresso de novos alunos, que, nos últimos anos, eram de cerca de 300/400 alunos;
- os procedimentos não são iniciados antes de haver dotação disponível, o que só se sabe após as cativações;
- o OE para 2016 foi aprovado em 30Mar2016, tendo até lá a PSP vivido em regime de duodécimos, o que gerou constrangimentos orçamentais, a que acresceu o facto de o Plano de Atividades ser de Abr2016, ou seja, posterior à data abertura do concurso público (4Mar2016) para a aquisição da 1.ª dotação de fardamento de um CFO e de um CFA, este último para 800 alunos, com início previsto em Set2016, devendo o fardamento ser rececionado «até ao início de setembro de 2016».
- facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com um prazo de entrega entre 45 e 90 dias, demorar mais de 6 meses entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega dos bens;
- o GERFIP esteve encerrado no período de 21Abr a 1Mai2016, não permitindo quaisquer registos contabilísticos, designadamente cabimentos e compromissos.

**Em suma:** face à factualidade dada como provada e aos considerandos acima descritos, conclui-se estar verificado o pressuposto «[acontecimento imprevisível] *não imputável à entidade adjudicante*», porquanto o recurso ao ajuste direto, por parte do Demandado, não resultou da sua ação ou inércia, mas sim de circunstâncias externas não controláveis por si (v.g. o 12.º CFA não estava previsto até meados de 2015, sendo não havia dotação disponível para 2.ª dotação de fardamento em 2015, a qual só foi possível assegurar em Jan2016; a declaração pública da Ministra do MAI, posteriormente comunicada ao Demandado, na qual se ficou a saber que iria iniciar-se um CFA, para 800 alunos, e a aprovação do OE e do Plano de Atividades para 2016, respetivamente em Mar2016 e Abr2016).

**Quanto ao 3.º pressuposto (que seja a causa de uma situação de urgência imperiosa)**

Como refere Pedro Costa Gonçalves «*não basta (...) a ocorrência de um acontecimento imprevisível; esse acontecimento deverá exigir (“imperiosa”) uma reação urgente (“urgência”) da entidade adjudicante*»<sup>23 24</sup>.

**Ora, no caso dos autos, verifica-se este pressuposto, para os 1.º e 2.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (ii), (iii), última parte, (viii), (ix) e (x), a saber:**

- o facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com prazo de entrega entre 45 e 90 dias, demorar mais de 6 meses entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega, sendo que o objetivo era que o fardamento, para a 2.ª dotação do 12.º CAF, **fosse rececionado na 1.ª semana de Jun2016;**
- equivale isto a dizer que a opção por um procedimento concursal impossibilitaria a PSP de ter o fardamento em tempo útil, **ou seja, na 1.ª semana de Jun2016;**

---

<sup>23</sup> Op. cit, pág. 505.

<sup>24</sup> Este conceito assume um significado mais restrito nos Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs .37 /06-6/06 -1.ª S-PL, 5 /07 – 24/04– 1.ªS-PL e 4/2012, 14/02, 1.ªS/SS.

- o facto da PSP ser uma instituição uniformizada e dos seus agentes só puderem atuar com uniforme policial, no caso, com a 2.<sup>a</sup> dotação de fardamento.

**Bem como para os 3.º, 4.º e 5.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (xviii), (xix), a saber:**

- o facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com prazo de entrega entre 45 e 90 dias, **demorar mais de 6 meses** entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega, sendo que o objetivo era que o fardamento, para a 1.<sup>a</sup> dotação do 13.º CFA, **fosse rececionado no início de Set2016**;
- equivale isto a dizer que a opção por um procedimento concursal impossibilitaria a PSP de ter o fardamento em tempo útil, **ou seja, no início de Set2016**
- o facto da PSP ser uma instituição uniformizada e dos seus agentes e oficiais só puderem receber formação com uniforme policial, no caso, com a 1.º dotação de fardamento;

**Em suma:** face à factualidade dada como provada e aos considerandos, conclui-se estar verificado o pressuposto «[do acontecimento imprevisível] *que seja a causa de uma situação de urgência imperiosa*», porquanto o recurso ao ajuste direto, por parte do Demandado, resultou de acontecimentos imprevisíveis **que exigiram daquele uma reação urgente**, sob pena da PSP não ter atempadamente os fardamentos para as 2.<sup>a</sup> e 1.<sup>a</sup> dotações dos 12.º e 13.º cursos, respetivamente.

\*

**Quanto ao 4.º pressuposto (impossível de cumprir nos prazos exigidos para outros procedimentos)**

Como refere Pedro Costa Gonçalves «*exige-se a demonstração da impossibilidade de cumprir nos prazos exigidos para outros procedimentos, considerando, para este efeito, os mecanismos de aceleração procedimental e o concurso público urgente.*

*Neste sentido, o ajuste direto deve ser necessário, ou exigível, pelo que, sem adotar esse procedimento, a entidade adjudicante fica impedida de responder de forma adequada e em tempo útil à situação de emergência com que está confrontada»*

**Ora, no caso dos autos, verifica-se este pressuposto, para os 1.º e 2.º contratos, conforme se vê em (A), pontos, (viii), (ix), (x) e (xi), a saber:**

- o facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com prazo de entrega entre 45 e 90 dias, demorar mais de 6 meses entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega, sendo que o objetivo era que o fardamento, para a 2.ª dotação do 12.º CAF, **fosse rececionado na 1.ª semana de Jun2016;**
- o facto de o fardamento a adquirir pela PSP, após a entrega, estar ainda sujeito a uma verificação de conformidade técnica e laboratorial das suas características, de que podia resultar a sua devolução, **sendo que 12.º CFA tinha o seu *terminus* em Jun2016.**
- o facto da PSP ser uma instituição uniformizada e dos seus agentes só poderem atuar com uniforme policial, no caso, com a 2.ª dotação de fardamento;
- o procedimento denominado *concurso público urgente* não podia, no caso, ser adotado já que não estamos perante um procedimento para aquisição de bens de uso corrente, como impõe o artigo 155.º do CCP, na versão, à data, em vigor;
- todos os outros procedimentos, mesmos os mais simples ou com encurtamento de prazos, exigem uma tramitação com alguma exigência, como sejam a análise e a avaliação das propostas, a elaboração de um relatório preliminar, a audiência prévia e a elaboração de um relatório final, o que, conjugado com os factos/considerandos atrás referidos impossibilitaria a PSP de ter o fardamento em tempo útil.

**Bem como para os 3.º, 4.º e 5.º contratos, conforme se vê em (A), pontos (xviii), (xix) e (xxi), a saber:**

- o facto de um procedimento concursal para aquisição de bens, com prazo de entrega entre 45 e 90 dias, demorar mais de 6 meses entre a data de abertura do procedimento e a efetiva entrega, sendo que o objetivo era que o fardamento, para a 1.<sup>a</sup> dotação do 13.<sup>o</sup> CAF, **fosse rececionado no inicio de Set2016;**
- o facto de o fardamento a adquirir pela PSP, após a entrega, estar ainda sujeito a uma verificação de conformidade técnica e laboratorial das suas características, de que podia resultar a sua devolução, **sendo que 13.<sup>o</sup> CFA tinha o seu inicio Set2016.**
- o facto da PSP ser uma instituição uniformizada e dos seus agentes só puderem receber formação com uniforme policial, no caso, com a 1.<sup>a</sup> dotação de fardamento;
- o procedimento denominado *concurso público urgente* não podia, no caso, ser adotado já que não estamos perante um procedimento para aquisição de bens de uso corrente, como impõe o artigo 155.<sup>o</sup> do CCP, na versão, à data, em vigor;
- todos os outros procedimentos, mesmos os mais simples ou com encurtamento de prazos, exigem uma tramitação com alguma exigência, como sejam a análise e a avaliação das propostas, a elaboração de um relatório preliminar, a audiência prévia e a elaboração de um relatório final, o que, conjugado com os factos/considerandos atrás referidos, impossibilitaria a PSP de ter o fardamento em tempo útil.

**Em suma:** face à factualidade dada como provada e considerandos atrás referidos, conclui-se estar verificado o pressuposto «*impossível de cumprir nos prazos exigidos para os outros procedimentos*», já que qualquer outro procedimento concursal demoraria mais de 6 meses, a que acresce o facto de o fardamento dever ser entregue, na 1.<sup>a</sup> semana de Jun2016 e no início de Set2016, respetivamente, sendo que o prazo de fabrico e entrega do fardamento demoraria cerca de 45 dias a 90 dias, o que impossibilitaria a PSP de ter o ter em tempo útil.

### **Quanto ao 5.º pressuposto («na medida do estritamente necessário»)**

Como refere Pedro Costa Gonçalves<sup>25</sup> «o procedimento só pode ser utilizado «na medida do estritamente necessário. Ou seja, o procedimento sem convite (ajuste direto ou consulta prévia) será usado para satisfazer necessidades imediatas, abrangendo apenas o período que decorre até que possam ser encontradas soluções mais estáveis, no quadro da contratação não urgente».

**Ora, no caso dos autos, verifica-se este pressuposto, para os 1.º e 2.º contratos, conforme se vê da alínea FF) dos f. p.:**

- os procedimentos de ajuste direto, abertos em 25JAN2016, tiveram em conta o fardamento existente em stock, tendo-se limitado às necessidades aquisitivas de fardamento para fazer face à 2.ª dotação do 12.º CFA.

**Bem como para os 3.º, 4.º e 5.º contratos, conforme se vê se vê da alínea FF) dos f. p:**

- os procedimentos de ajuste direto relativos aos 3.º, 4.º e 5.º contratos, os dois 1.ªs abertos em 25Jan2016 e o último aberto em 4Jul2016, tiveram em conta o fardamento existente em stock, tendo-se limitado às necessidades aquisitivas de fardamento para fazer face à 1.ª dotação do 13.º CFA.

**Em suma:** face à factualidade dada como provada, conclui-se estar verificado o pressuposto «na medida do estritamente necessário», já que o fardamento adquirido através dos ajustes diretos se limitou ao necessário à 2.ª e à 1.ª dotações de fardamento dos 12.º e 13.º cursos.

**Concluindo:**

---

<sup>25</sup> Ob. Citada, pág. 507

- 1- O Demandado fundamenta a abertura dos procedimentos de ajuste direto em urgência imperiosa (alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP), ou seja, com base em *critérios materiais*;
- 2- Verificam-se os pressupostos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP;
- 3- A referência ao critério do valor do contrato (artigo 21, n.º 1 do CCP) nas peças procedimentais subsequentes é um lapso manifesto, já que a factualidade que esteve na base do fundamento para a abertura dos procedimentos com base em *critérios materiais* (urgência imperiosa) manteve-se inalterada até aos seus *terminus*.

3.2.3. Das consequências decorrentes do facto de se ter concluído pela verificação dos pressupostos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, no que à invocada violação do n.º 1 do artigo 22.º, sob a epígrafe «Divisão em lotes»,<sup>26</sup> se refere

O artigo 22.º do CCP, sob a epígrafe «Divisão em lotes», na redação anterior a 2017, dispõe o seguinte:

«1. Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam divididas em vários lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado, a escolha, nos termos do disposto nos artigos anteriores, do ajuste direto, do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, só permite a celebração do contrato relativo a cada lote desde que:

- a) O somatório dos preços base dos procedimentos de formação de todos os contratos a celebrar, quando essa formação ocorra em simultâneo, seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º; ou
- b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano a contar do início do primeiro procedimento, seja inferior aos valores mencionados, respetivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º»

---

<sup>26</sup> Na redação anterior do Dec. Lei 117-B/2017, de 31.08.

Tal como referem João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez<sup>27</sup> «[c]om as regras constantes do artigo 22.º do CCP, o legislador pretende, efetivamente, assegurar que a divisão em lotes não constitui um expediente para evitar o recurso a procedimentos concorrenciais (...), através do fracionamento artificial do valor do contrato e, em consequência, da aparente legitimação do recurso ao procedimento de ajuste direto».

Trata-se, no fundo, de uma concretização do princípio geral da **proibição da fraude à lei**.

O artigo 22.º n.º 1 do CCP enuncia 4 pressupostos da proibição da divisão artificial de prestações contratuais, a saber:

- **«Pressuposto procedimental:** os contratos formalmente autónomos serem antecedidos de procedimentos adotados com fundamento na já referida regra geral da escolha do procedimento (cf. artigos 18.º a 21.º do CCP ou norma especial aplicável ...) e não em razão de um dos critérios materiais que justificam a adoção desses procedimentos (cf. artigos 23.º a 28.º do CCP).
- **Pressuposto temporal:** no caso de a Entidade Adjudicante não ter iniciado em simultâneo os procedimentos de formação dos diferentes contratos, não ter decorrido o período de um ano a contar do início do procedimento pré-contratual destinado à adjudicação de uma proposta para execução do primeiro lote.
- **Pressuposto quantitativo:** o somatório do preço base do(s) procedimento(s) de formação do(s) contrato(s), aditado ao preço contratual do(s) contrato(s) já celebrado(s) naquele período de um ano, ser igual ou superior ao limiar que, nos termos dos artigos 19.º a 21.º do CCP ou de norma especial aplicável, habilita a Entidade Adjudicante a recorrer a procedimentos mais restritivos da

---

<sup>27</sup> «A Divisão em Lotes e o Princípio da Adequação na Escolha do Procedimento Pré-Contratual» in Temas da Contratação Pública», Vol. I, Coimbra, 2011, pág. 333.

*concorrência, sem prejuízo da medida flexibilizadora prevista no n.º 3 do artigo 22.º do CCP*

- **Pressuposto qualitativo**: *os contratos envolvidos na operação de divisão em lotes integrarem prestações do mesmo tipo e suscetíveis de aglutinação no objeto de um único instrumento contratual»<sup>2829</sup>.*

**Quer isto dizer o seguinte: para que a entidade adjudicante possa recorrer ao ajuste direto ou a um procedimento concursal sem publicidade internacional, basta que um dos pressupostos não se verifique.**

**Vejamos, pois, o pressuposto procedimental.**

**Citando os mesmos autores<sup>30</sup>:**

*Este pressuposto tem «natureza procedimental e é formulado implicitamente no corpo do artigo 22.º quando se refere à «escolha, nos termos do disposto nos números anteriores, do ajuste direto, do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia».*

*A disposição legal, redigida por referência ao momento da escolha do procedimento de formação do contrato que agora se pretende celebrar, assume, em primeiro lugar, que os diversos contratos que a Entidade Adjudicante outorgou ou pretende outorgar terão sido terã sido antecidos de um procedimento escolhido com fundamento na regra geral daí a expressa referência à escolha do procedimento «nos termos do disposto nos artigos anteriores» (artigos 18.º a 21.º do CCP)*

*Concretizando: caso a Entidade Adjudicante pretenda promover um procedimento de ajuste direto para celebração de um contrato, o «somatório dos preços contratuais» ou o «somatório dos preços base» apenas inclui os preços dos contratos que hajam sido ou venham a ser celebrados na sequência de um procedimento escolhido com fundamento na regra geral constante dos artigos 18.º a 21.º do CCP (...), e não em*

---

<sup>28</sup> Vd. João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez, In Ob. Citada, pág. 334 e 335.

<sup>29</sup> Sublinhado e negrito nossos.

<sup>30</sup> In Ob. citada, pág. 333

razão de um dos critérios materiais que justifiquem a adoção desses procedimentos (cf. artigos 23.º a 28.º do CCP<sup>31</sup>).

**Ora, no caso em apreço, é certa a não verificação do referido pressuposto procedimental:** a PSP celebrou os aludidos contratos com recurso ao procedimento de ajuste direto em razão de um dos *critérios materiais* que justificam a adoção desse procedimento – o do artigo 24.º n.º 1, al. c) do CCP («*urgência imperiosa*»).

**E, não se verificando esse pressuposto, improcede a invocada violação do art.º 22.º n.º 1 do CCP.**

**3.2.4. Das consequências decorrentes do facto de se ter concluído pela verificação dos pressupostos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, no que à invocada violação dos artigos 16.º e 17.º n.º 1 alíneas b) e c) do DL 197/99, de 8Jun, e, ainda, do art.º 10.º n.º 3, alínea c) do DL nº 126-B/2011, de 29Dez, na redação introduzida pelo DL 112/2014, de 11Jul**

**O artigo 16.º, sob epígrafe «Unidade da despesa», do DL 197/99, dispõe que:**

*«1 - Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços.*

*2 - É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma»<sup>32</sup>.*

**O artigo 17.º, do mesmo diploma, sob epígrafe «Competência para autorizar despesas», dispõe no n.º 1, alíneas b) e c) que:**

*«1 - São competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades:*

---

<sup>31</sup> O negrito é nosso.

<sup>32</sup> Repristinado pela Resolução da Assembleia da República, n.º 86/2011, de 11 de abril.

- a) (...);
- b) Até 40000 contos, os órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica;
- c) Até 750000 contos, os ministros;»<sup>33</sup>.

Conforme referem João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez<sup>34</sup> «as regras de proibição de fracionamento da despesa pública e as regras de divisão de prestações contratuais em lotes artificiais reportam-se a realidades totalmente diversas. (...) as primeiras destinam-se a impedir a fraude ao regime jurídico da distribuição de competências para a autorização de despesas públicas; as segundas destinam-se a proteger o efeito útil das regras de escolha dos procedimentos de formação dos contratos públicos. Por isso, tratando-se de realidades diversas, nada impede que a cisão artificial de prestações contratuais implique, num determinado caso a violação da proibição de fracionamento da despesa sem, com isso, violar as regras de divisão em lotes, tal como, inversamente, é possível que a cisão artificial de prestações contratuais desrespeite o art.º 22.º, do CCP sem incorrer na violação do regime de despesas públicas. Os dois regimes são, portanto, autónomos e independentes».

Aqui chegados, importa analisar o art.º 16.º n.º 2 do DL 197/99, segundo o qual só é proibido o fracionamento da despesa quando o agente atue com a *intenção* de a subtrair ao regime da distribuição de competências para autorização de despesas públicas

---

<sup>33</sup> Repristinado pela Resolução da Assembleia da República, n.º 86/2011, de 11 de abril.

<sup>34</sup> Op. cit, pág. 333, nota de pé de página n.º 326.

**Quer isto dizer que, só se verifica o fracionamento ilegal da despesa, nos termos acima referidos, quando agente atue com «vontade intencional dirigida à realização do facto», ou seja, quando atue com dolo direto<sup>35 36</sup>.**

Como refere António Cluny<sup>37</sup>, «Ao admitir o dolo como forma mais grave de culpa do autor, concebe, também uma intencionalidade que se dirige a um risco concreto e (possivelmente) a uma lesão específica e querida de um valor protegido pela norma. Evidenciar ou provar o dolo na violação e uma norma financeira impõe, assim, bem mais do que apontar uma maior intensidade na violação da norma; impõe, em certas circunstâncias, provar não só a vontade como a razão de ser da violação verificada. É, por exemplo, o caso do fracionamento de despesas, que só a título doloso pode, em princípio, ser concebido e sancionado, uma vez que tal conduta pressupõe um interesse específico em contrariar (...) o controlo financeiro interno ou do Tribunal de Contas. Não se provando esse interesse – essa intenção – parece de difícil concretização a responsabilização por tal conduta em termos de infração financeira».

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- O Demandado ao autorizar, por despachos de 25Jan2016, a abertura dos procedimentos de ajuste direto [com os números de AD 175/DAC/2016 e AD 124/DAC/2016], fê-lo com o propósito de suprir necessidades estritas e improteláveis de aquisição de fardamento para a 2.ª dotação do 12.º CFA, que não eram expectáveis, nem imputáveis à sua pessoa, na convicção de que

---

<sup>35</sup> Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Código Penal, 3.ª edição atualizada. Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, nota 11 ao artigo 14.º do CP, pág.150.

<sup>36</sup> Veja-se, ainda, a propósito do *dolo do tipo* (art.º 14.º do CP), Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte Geral* – Tomo I, Coimbra Editora, 2012, págs. 349 e segs., como conhecimento e vontade de realização do facto típico, entende que o elemento subjetivo do tipo doloso se decompõe em três elementos fundamentais: i) o elemento intelectual (previsão ou representação) pelo agente das circunstâncias do facto, ou seja ilícito; ii) elemento volitivo, consiste na especial direção da vontade do agente na realização do facto típico, após ter representado ou previsto as circunstancia ou elementos do tipo objetivo de ilícito, será dolo direto se existe a intenção, a vontade de realizar o facto típico ilícito; iii) elemento emocional: consciência da ilicitude, atitude de indiferença ou contrariedade perante a norma legal, atuando com conhecimento do carater ilícito da sua conduta,; na mesma senda o Ac. do STJ 1/2015.

<sup>37</sup> In *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos Para uma Reflexão Necessária*”, Coimbra, 2011, págs. 137 a 138.

*estava a atuar de acordo com as normas legais aplicáveis (alínea WW) dos f. p.).*

- *O Demandado ao autorizar, por despachos de 9Mai2016 (dois nesta data) e de 4Jul2016, exarados sob as informações 2144/DFAM/2016, 2164/DFAM/2016 e 3260/DFAM/2016, a abertura dos procedimentos de ajuste direto [com os números de AD 430/DAC/2016, AD 431/DAC/2016 e AD 583/DAC/2016], substituindo, em parte, o Concurso Público Internacional (referido nas **alíneas CC), DD) e EE) dos f. p)**, fê-lo com o propósito de suprir necessidades estritas e improteláveis de aquisição de fardamento para a 1.<sup>a</sup> dotação do CFA (800 alunos) e CFOP (30 cadetes), que não eram expectáveis, nem imputáveis à sua pessoa, na convicção de que estava a atuar de acordo com as normas legais aplicáveis (**alínea XX) dos f. p.)***

**Quer isto dizer que o Demandado, ao fracionar materialmente a despesa, não o fez com a intenção de a subtrair ao regime ao regime da distribuição de competências para autorização de despesas públicas.**

**Na verdade, o Demandado atuou com o propósito de «suprir necessidades estritas e improteláveis de aquisição de fardamento», «que não eram expectáveis, nem imputáveis à sua pessoa, na convicção de que estava a atuar de acordo com as normas legais aplicáveis».**

**Improcede, assim, a invocada violação dos artigos 16.º e 17.º do DL 197/99, o que prejudica o conhecimento da também invocada violação do art.º 10.º n.º 3, alínea c) do DL nº 126-B/2011, de 29Dez, na redação introduzida pelo DL 112/2014, de 11Jul.**

#### **4. DECISÃO**

**Termos em que, julgando improcedente, por não provada, a presente ação, decide-se absolver o Demandado, (...), do pedido.**

Sem emolumentos.

Registe e notifique.

Conclua após a notificação do Demandado.

Lisboa, 25 de outubro de 2019

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)