

Sentença N.º 14/2022.  
28.JUN – 3ª SECÇÃO

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

## Sumário

1. A legalidade do procedimento por ajuste direto ao abrigo do artigo 24º alínea b) do CCP comporta a exigência e verificação, sempre cumulativa, de cinco requisitos: (i) acontecimentos imprevisíveis e inesperados; (ii) não imputável à entidade adjudicante; (iii) verificação denexo de causalidade entre o acontecimento que lhe deu causa e o motivo; (iv) impossibilidade de cumprimento de prazo para outros procedimentos; (v) e a utilização do procedimento na medida do estritamente necessário.
2. Com este último requisito pretende-se resolver uma situação que teve causas inesperadas e que, num período proporcionalmente adequado em termos temporais não pode ser resolvida de outra forma, até que se encontrem soluções legais num quadro jurídico não excecional da contratação pública.
3. É ilícita a conduta de um agente público que levou a termo um procedimento concursal envolvendo «Serviços de Limpeza nas Instalações Municipais» por ajuste direto, no valor de € 200 880,00 à empresa A Unipessoal, Lda, por período de 34 meses, por desconforme com aquele requisito (v).
4. Os impedimentos objetivos no domínio da contratação pública envolvendo a apreciação da idoneidade de entidades concorrentes concretiza um dos principais instrumentos vinculantes do regime da contratação pública, máxime o princípio da transparência e da concorrência.
5. É igualmente ilícito o procedimento em que uma única empresa consultada e a quem foi adjudicado o serviço pertencia a um membro da Assembleia Municipal do Município.
6. Não consubstancia uma atuação passível de enquadrar-se na culpa diminuta, a atuação com negligência do funcionário a quem cabia propor um procedimento legalmente sustentado e que num procedimento concursal com relevo financeiro omitiu uma ampla dimensão do regime da contratação pública

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA; CONTRATAÇÃO PÚBLICA; AJUSTE DIRETO;  
CONFLITO DE INTERESSES; CULPA DIMINUTA



Secção – 3<sup>a</sup>/S  
Data: 28/06/2022  
Processo: n.º 3/2022

José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

## I. Relatório

- 1 O Ministério Público requereu o julgamento de **D1**, devidamente identificado no requerimento, pedindo a condenação do demandado, pela prática de uma infração sancionatória, sob a forma negligente, p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) e l) da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC) na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de € 2.550,00.  
Imputa ao demandado, um conjunto de factos enquadrados numa situação em que esteve envolvido enquanto Chefe de Divisão da Secretaria-Geral da Câmara Municipal de Viseu no ano de 2019, envolvendo um procedimento concursal por si realizado, em violação de normas legais do Código de Contratos Públicos, nomeadamente os artigos 24º n.º 1 alínea c) e 3º e seguintes, bem como violação do ponto 2.3.4.2 do POCAL e do artigo 52º n.º 3 alínea a) da Lei n.º 151/2015, de 11 /09.
- 2 O demandado contestou, pedindo a sua absolvição, essencialmente por não verificados os factos que envolvem a dimensão ilícita da conduta e da culpa ou, caso assim não se entenda, que lhe seja relevada a sua multa ou seja dela dispensado, por também se verificarem no caso os pressupostos destes institutos.
- 3 Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

## II. Fundamentação.

## A) Factos provados

### Do requerimento inicial

1. O Demandado **D1** exerceu as funções de Chefe de Divisão da Secretaria Geral da Câmara Municipal de Viseu (CMV), no ano de 2019.
2. O Tribunal de Contas, através da 2.<sup>a</sup> Secção, empreendeu uma Auditoria orientada para Apuramento de Responsabilidade Financeira, que deu origem ao presente Processo e Relatório aprovado em sessão de subsecção daquela Secção, em 04 de novembro de 2021. Com efeito, tinha dado entrada, neste Tribunal, em 3 de junho de 2020, uma certidão, enviada pelo Procurador da Republica junto do TAF de Viseu, do despacho de arquivamento proferido no Proc. 7566/19.OT9CBR, que tinha sido instaurado com base numa denúncia de um grupo anónimo de munícipes de Viseu sobre a ocorrência de uma suposta ilegalidade relativa à contratação de serviços de limpeza, pelo Município de Viseu, à empresa VISLISA, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>.
3. Tal certidão deu origem, neste Tribunal, ao PEQD n.º 223/2020, que esteve na base do Proc. n.º 05/2021 – AUDIT ARF – 2.<sup>a</sup> S e do Relatório n.º 14/2021-ARF-2.<sup>a</sup> S, ambos já aludidos. Está em causa o contrato identificado no quadro seguinte:

Objeto do contrato	Tipo do Procedimento	Entidade Adjudicatária	Preço Contratual (€)	Data da Celebração do Contrato	Fundamentação
Serviços de Limpeza nas instalações Municipais (Lote 2 do PAQ 308/18)	Ajuste direto	Vislisa, Unipessoal, Ld. <sup>a</sup>	200 880,00	06/09/2019	Artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP

4. A análise efetuada demonstrou que, em 18.09.2019, mediante proposta de técnicos, a então Vice-Presidente da CMV, determinou a resolução do contrato anterior, a título sancionatório, em virtude de incumprimento definitivo (cfr. fls.189 a 192, do PEQD referido).
5. O novo procedimento foi aberto em 19 de setembro de 2019, com o preço base acima indicado (€200 880,00) e fundamentado na “necessidade dos serviços de limpeza nas instalações municipais”.

6. Tal aquisição de serviços (autorização do procedimento e a consequente adjudicação) foi precedida de informação dos serviços.
7. O procedimento iniciou-se com a elaboração da proposta, do modelo C, por uma técnica superior (*interveniente accidental 2*), a pedido do Chefe de Divisão da SG, D1, seguida de informação do mesmo Chefe de Divisão, ora demandado, que informou estarem reunidos os requisitos necessários para aplicar, no caso concreto, o artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP “tratando-se de instalações municipais com grande afluência de público, caso do COM, aeródromo e biblioteca municipal, estamos perante uma situação de emergência, urgência imperiosa que a CM não poderia prever e à qual não deu causa, mas cuja resolução coloca em perigo a salubridade e higiene de vários equipamentos municipais, podendo conduzir ao seu próprio encerramento ao público, além de todos os danos reputacionais e de imagem para o Concelho” (cfr. fls. 202 a 205 do PEQD referido).
8. Esta informação foi corroborada pela dirigente intermédia de 3.º grau da Unidade Orgânica de Contratação, *interveniente accidental 3*, sistematizando argumentos para invocar o disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c).
9. Em 24.09.2019, o coordenador técnico da DFL – contratação pública – *interveniente accidental 4* questiona sobre as datas de execução do contrato.
10. No mesmo dia a técnica, *interveniente accidental 2*, informa que as datas do contrato são entre 1 de outubro de 2019 e 30 de abril de 2022.
11. No mesmo dia, em 24.09.2019, o coordenador técnico da DFL – contratação pública, informa que está aberto o “PAQ.307/19, serviços de limpeza do lote 2, por ajuste direto, artigo 24.º, n.º 1, alínea c) e solicita despacho de autorização da despesa.
12. Em 25.09.2019, foi efetuado o cabimento da despesa, pela técnica e conferido pela responsável que, na mesma data, submeteu à Vice-Presidente a autorização da despesa.
13. A Vice-Presidente autorizou o procedimento, o convite à empresa, a respetiva adjudicação e a despesa, sujeita a ratificação do órgão executivo, tendo em conta o valor do contrato.
14. Estes atos foram ratificados pelo executivo, na reunião camarária de 9 de outubro de 2019.
15. O contrato foi assinado em 22.10.2019, pela mesma Vice-Presidente (cfr. fls. 159 e 160).
16. A justificação pelo “ajuste direto” fundamentava-se, quer nos sucessivos incumprimentos da anterior prestadora de serviços de limpeza, em junho de 2019 (ou seja, 4 meses antes da celebração do contrato com a VISLISA, em outubro do mesmo ano), quer pela necessidade imperiosa da aquisição urgente daqueles serviços, pelo facto de se tratarem de instalações municipais com grande afluência do público.

17. O contrato em causa foi celebrado pelo período de 34 meses, ou seja, até ao fim do contrato celebrado com a empresa anterior e não pelo tempo adequado até um novo procedimento ter lugar.
18. Acresce que, sendo o contrato de valor considerável (€200 828,00), se consultou uma única empresa, celebrando com ela um contrato pelo período de quase três anos, e não na “medida do estritamente necessário”.
19. Acresce, por último, que pertencendo tal empresa a *interveniente accidental* 5, à data membro da Assembleia Municipal, a proposta desta empresa nem deveria ser considerada.
20. Tais factos eram do conhecimento do Chefe de Divisão, ora demandado, que informou estarem reunidos os requisitos necessários para aplicar no caso concreto o artigo 24.º, n.º 1, alínea c), assim fazendo crer à Vice-Presidente que a contratação dos serviços de limpeza respeitava a legislação em vigor.
21. O Relatório de Auditoria indiciou, também, a responsabilidade da dirigente intermédia de 3.º grau da Unidade Orgânica de Contratação e Logística que corroborou o parecer do demandado.
22. O demandado não agiu, pois, com o cuidado e a diligência que a situação requeria e de que era capaz atenta a sua aludida qualidade profissional, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais assinalados, o que não fez.

#### **Da contestação**

23. O Município de Viseu tem optado por não ter serviços internos de limpeza, recorrendo à prestação destes serviços através de empresas externas.
24. Para o efeito são abertos os procedimentos contratuais que se mostrem adequados ao tipo de limpeza, modo, valor e tempo dos serviços a prestar.
25. No Município, os serviços de limpeza têm vindo a levantar vários problemas na contratação pública, quer a nível dos procedimentos, quer ao nível da própria execução dos contratos.
26. A prestação dos serviços de limpeza objeto do procedimento de ajuste direto, referido em §4 dos factos provados tinha sido objeto dum procedimento concursal, por lotes, respeitante ao Lote 2, então adjudicado à empresa Byeva, respeitante aos equipamentos, serviços e frequência que constam do respetivo Caderno de Encargos.

27. Este contrato foi marcado por vários incumprimentos, muitos dos quais originados por conflitos laborais entre a adjudicatária e as suas funcionárias que, segundo alegavam, tinham uma situação de trabalho precário, não sendo pagas durante meses seguidos, razão que as levou a fazer uma greve.
28. Estando em causa a limpeza de várias instalações municipais - COM, aeródromo e biblioteca municipal -, abertas diariamente ao público, e tratando-se de serviços de limpeza, era fundamental assegurar a continuidade daqueles serviços.
29. Para o ora demandado, era complicado e moroso resolver esta situação em tempo imediato, de modo a permitir a continuidade de serviços de limpeza em todos os edifícios municipais, muitos de utilização e abertos ao público, objecto do Lote 2.
30. O demandado entendeu que a situação referida era uma situação de urgência.
31. Na análise efetuada pelo ora demandado e que contextualizou a sua proposta (dos técnicos envolvidos e a decisão tomada pelo Município) esteve presente uma lógica de aproveitamento do procedimento anterior.
32. No anterior procedimento, para este mesmo Lote 2, foi a empresa “Vislisa” quem ficou em segundo lugar.
33. O anterior procedimento concursal iniciou-se formalmente em 27.09.2018 (sem contar com o tempo de preparação das peças procedimentais) e finalizou a 27.06.2019 com a assinatura do contrato.
34. Em 14 novembro de 2019, a Divisão jurídica da Câmara Municipal de Viseu, informou o Presidente do Município que o representante legal da Vislisa, Ld.<sup>a</sup> era eleito local, membro da Assembleia Municipal de Viseu e emitiu Parecer, que após análise e enquadramento jurídico competente, concluiu no sentido de se promover a extinção dos contratos, nos termos dos artigos 283º e 330º do Código dos Contratos Públicos e, assim se decidindo, proceder-se à devida notificação ao co-contratante, com dispensa de audiência prévia, dada a urgência da decisão (cfr. art. 124º, n.º 1, alínea a) do Código do Procedimento

Administrativo informou o Presidente do Município que o representante legal da Vislisa, Ld.<sup>a</sup> era eleito local, membro da Assembleia Municipal de Viseu - Doc.35 e 36, juntos com a contestação.

35. Sobre este Parecer, recai a Decisão proferida pelo Ex.mo Senhor Presidente da CMV, de 15.11.2019, determinando que fosse promovida: (a) a extinção do Contrato n.º 199-UOCP/DSP/2019, de 22 de Outubro, sendo que, e em virtude do ato de adjudicação ter sido objeto de deliberação do órgão executivo, a 03.10.2019, deve a presente decisão ser ratificada na próxima reunião da câmara municipal, de acordo com o previsto no n.º 3 do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; (b) a extinção, se for caso disso, de outros contratos celebrados com a mesma entidade; (c) a realização de todas as diligências complementares aos atos anteriormente proferidos; (d) proposta urgente dos procedimentos concursais devidos por forma a garantir a continuação do serviço público em causa; (e) a adoção de medidas internas preventivas de casos como o que, ora, se decide; (f) a comunicação /participação da situação em apreço às entidades a que a Lei obrigue - doc.37, junto com a contestação.
36. Na Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Viseu, realizada em 12.12.2019, foi ratificada a referida Decisão - doc. 38, junto com a contestação.
37. Por ofício de 24.01.2020, foi solicitado ao Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Viseu informação respeitante à renúncia ao mandato pelo membro da Assembleia Municipal, *interveniente accidental* 5, necessária no âmbito do procedimento em curso no que concerne à aplicabilidade da Lei dos Eleitos Locais, designadamente impedimentos e incompatibilidades - doc.39 junto com a contestação.
38. Em 28.01.2020, o Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Viseu, veio informar que, nos termos do artigo n.º 76º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, tinha sido apresentado à Mesa o pedido de renúncia ao mandato, com efeitos a partir de 04.12.2019, renúncia de que havia sido dado conhecimento ao Plenário da Assembleia Municipal na sessão ordinária realizada no dia 16.12.2019, informação que seria apreciada e votada na sessão a realizar no mês de Fevereiro. – doc. 40, junto com a contestação.



39. O Sr. Dr. **D1** tem exercido as suas funções no âmbito de autarquias locais, designadamente como jurista, desde 1999 (1999 a 2002, como Adjunto do Gabinete de Apoio à Presidência, Município de Penedono; 2002 a 2005, como Técnico Superior Jurista de 2ª Classe, Município de Penedono; 2005 a 2008, como Técnico Superior Jurista de 1ª Classe, Município de Penedono; 01.03.2008 a 22.12.2008, como Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, no Município de Penedono; 23.12.2008 a 23.12.2014, como Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, no Município de Penedono; 24.12.2014 a 15.06.2015, como Técnico Superior – área de Direito, no Município de Penedono; 17.06.2015 a 14.10.2016, como Chefe do Gabinete de Apoio à Presidência, no Município de Macedo de Cavaleiros; 15.10.2016 a 25.10.2017, como Dirigente Intermédio de 1.º Grau Diretor de Departamento de Administração Geral, no Município de Macedo de Cavaleiros; 26.10.2017 a 03.11.2018, como Técnico Superior – área de Direito, no Município de Penedono). No Município de Viseu desde há 4 anos, desde 04.11.2018 (04.11.2018 a 10.12.2018, como Técnico Superior – área de Direito; 11.12.2018 a 23.10.2020, como Dirigente Intermédio de 2.º Grau – Chefe da Divisão Secretaria Geral; à data, como Dirigente Intermédio de 2.º Grau – Chefe da Divisão de Atendimento ao Cidadão e Modernização Administrativa) – tudo conforme curriculum vitae que ora se junta como documento 41 e que aqui se dá por integralmente reproduzido para os devidos efeitos legais – doc.41, junto com a contestação.
40. Tem o cuidado de estar atualizado, designadamente nas áreas em que exerce funções, procurando ter uma formação, participando em cursos, ações de formação, seminários, conferências, congressos e workshops – cfr. doc.41, junto com a contestação.
41. Ao longo da sua carreira, o demandado, sempre foi cumpridor das suas obrigações, jamais tendo sofrido qualquer condenação por parte do Tribunal de Contas.

#### **B) Factos não provados (da contestação)**

Não se provaram outros factos alegados (e não conclusões) para além dos referidos na factualidade provada supra e específica e, concretamente e com interesse para o caso não se provou: (i) que não existissem outros operadores para realizarem a prestação de serviços de limpeza e que satisfizessem as necessidades do Município; (ii) que o demandado teve o cuidado de, junto do mercado, averiguar se havia operadores disponíveis para de imediato e com a urgência devida prestar os serviços em falta; (iii) o sócio-gerente não era conhecido para os técnicos que organizaram, trataram e propuseram decisões no âmbito dos procedimentos

contratuais em apreço – muito concretamente do ora demandado -, nem pessoalmente, e muito menos por ser um eleito local, na medida em que e é uma pessoa sem notoriedade pública; (iv) que o demandado não sabia que o representante da empresa em causa era eleito local.

### Motivação de facto

42. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de auditoria de apuramento de responsabilidade financeira e não impugnada – Processo n.º 05/2021- ARF 2ª secção e o Relatório n.º 14/2021 – ARF 2ª secção, - e documentos anexos, referidos, concretamente, nos factos correspondentes. Decorre, igualmente da documentação supra referida e identificada, em concreto, nos factos provados, junta essencialmente com as contestação, máxime a documentação envolvendo os factos referentes à renúncia do eleito local/co contratante, bem como e ainda o Curriculum pessoal do demandado. Relativamente à carreira profissional do demandado o Tribunal valorou ainda o depoimento das testemunhas apresentadas, nomeadamente *testemunha 6* e *testemunha 7* que sobre tal situação depuseram de forma inequívoca, corroborando aquele curriculum. A segunda testemunha depôs ainda sobre as condições que envolveram os serviços de limpeza do Município, corroborando o depoimento do demandado. Ambos trabalharam com o demandado, a primeira testemunha em funções anteriores às que exerce na CM de Viseu e a segunda enquanto seu superior hierárquico no referido Município, desde que aí começou a desempenhar funções. O Tribunal valorou o depoimento do demandado que referiu as condições em que ocorreram os factos, corroborando-os, ainda que lhes atribuisse outra interpretação, nomeadamente no que respeita ao âmbito temporal do contrato. O Tribunal valorou ainda as suas declarações sobre o seu comportamento profissional, corroboradas pelas testemunhas ouvidas.
43. Quanto à matéria de facto não provada, no que respeita à versão justificativa dos factos apresentada pela contestação, não ficaram demonstrados quer a justificação para que o âmbito temporal do contrato (34 meses) pudesse ser enquadrada no domínio do «estritamente necessário», bem como não ficou provado que o demandado não tivesse sido displicente na verificação dos impedimentos do sócio da firma co-contratante.
44. Quanto aos demais factos alegados na contestação não foi feita qualquer prova dos mesmos, para além da documentação que suportou alguns dos factos provados aí referidos e que estão precisamente identificados.

### Enquadramento jurídico.

45. A factualidade imputada ao demandado, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público, envolve vários conjuntos de factos que conformam essencialmente três questões jurídicas, que importa analisar: a ilicitude referente ao procedimento levado a termo pelo demandado, a culpa e as consequências que daí podem resultar em termos sancionatórios.
46. Conforme resulta da matéria provada (factos constantes nos §§5, 7, 16 a 20, supra referidos) o demandado, no exercício das suas funções de Chefe de Divisão da Secretaria Geral da Câmara Municipal de Viseu, no ano de 2019, levou a termo, sob sua responsabilidade, um procedimento concursal envolvendo «Serviços de Limpeza nas Instalações Municipais (Lote 2 do PAQ 308/18), por ajuste direto, no valor de € 200 880,00 à empresa Vislisa Unipessoal, Lda, ao abrigo do artigo 24.º n.º 1 alínea c) do CCP, procedimento esse que foi posteriormente autorizado pela Vice Presidente do Município, posteriormente ratificado pelo executivo do Município. Da factualidade e com relevância refira-se que esse contrato foi celebrado pelo período de 34 meses, apenas foi consultada uma única empresa e a mesma empresa pertencia a um membro da Assembleia Municipal do Município de Viseu.
47. Face à matéria provada é evidente que o procedimento concursal e o contrato que, por via disso foi outorgado, comporta vícios de legalidade inequívocos.
48. Em primeiro lugar, conforme estabelecido no CCP, o Capítulo III, a propósito da «Escolha do procedimento em função de critérios materiais», dispõe o artigo 24.º, 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».
49. A escolha deste procedimento comporta a exigência e verificação, sempre cumulativa, dos cinco requisitos aí estabelecidos: (i) acontecimentos imprevisíveis e inesperados; (ii) não imputável à entidade adjudicante; (iii) verificação denexo de causalidade entre o acontecimento que lhe deu causa e o motivo; (iv) impossibilidade de cumprimento de prazo

para outros procedimentos; (v) e a utilização do procedimento na medida do estritamente necessário (cf. neste sentido sentença deste Tribunal n.º 19/2019, 3ª/S, de 25.10.2019).

50. No caso em apreço, entende-se estarem verificados no processo de escolha do procedimento adequada a verificação dos quatro primeiros requisitos (situação que aliás não foi sequer posta em causa na auditoria levada a termos pela 2ª secção desse Tribunal). Está em causa, apenas, porque assim foi contestado pelo demandado, a verificação, do requisito «utilização do procedimento na medida do estritamente necessário».
51. Com este requisito, e na sequência das apertadas exigências que o CCP estabelece para a realização do procedimento ajuste direto, em função de óbvias e objetivas restrições ao princípio geral da concorrência que o mesmo comporta, o que está em causa é permitir a sua utilização apenas para satisfazer as necessidades imediatas que resultaram de acontecimentos imprevisíveis e inesperados. Ou seja, o que se pretende é exatamente resolver uma situação que teve causas inesperadas e que, num período proporcionalmente adequado (obviamente em termos temporais) não pode ser resolvida de outra forma, até que se encontrem soluções legais num quadro jurídico não excecional da contratação pública.
52. No caso em apreço é evidente que isso não foi acautelado, quando se propôs e depois celebrou um contrato com a duração de 34 meses para superar uma situação decorrente da resolução de um anterior contrato para assegurar serviços de limpeza nas instalações municipais, que exigia uma solução rápida. Um contrato com aquela dimensão temporal, comporta um prazo absolutamente desrazoável para assegurar uma situação que se afigurava necessária de resolver, através de um procedimento rápido, mas nunca sem pôr em causa a dimensão principialista da contratação pública.
53. É assim manifesto que ocorreu, no caso uma violação inequívoca do normativo citado. Acresce, ainda o facto - provado - que, no caso, não foi sequer cumprido, no caso o disposto no artigo 127º-A do CCP que impõe a adoção do procedimento de consulta prévia, nos casos do artigo 24º, «sempre que o recurso a mais de uma entidade seja possível e compatível com o fundamento invocado para a adoção deste procedimento». No caso o demandado, no procedimento que levou a termo, nem sequer consultou outras entidades, restringindo a

mesma (e depois a escolha), à empresa VISLISA, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>. Tal situação nem foi sequer objeto de qualquer fundamentação na escolha do procedimento adotado.

54. Se o vício ocorrido, só por si é suficiente para concretizar a ilicitude do ato e a consequente dimensão de responsabilidade, o procedimento envolveu ainda uma outra dimensão ilícita, envolvendo a adjudicação do contrato a uma empresa unipessoal pertencente a um membro de um órgão do Município de Viseu, nomeadamente um membro da Assembleia Municipal.
55. De acordo com os factos provados o referido membro da Assembleia Municipal tinha sido eleito na legislatura autárquica iniciada em 2017 e, por isso, à data do início do procedimento (19 de setembro de 2019) era inequivocamente eleito local e por isso, nos termos da lei, [artigo 1º n.º 2 e 4º alínea b) (v) da Lei n.º 29/87 de 30 de junho - *os eleitos locais não podem celebrar com a autarquia qualquer contrato*] encontrava-se impedido de celebrar contratos com o Município, por si ou através de empresa, nomeadamente como a que está em causa, de caráter unipessoal.
56. Recorde-se que se trata de matéria referente a proibições claras que, no domínio da contratação pública envolvem impedimentos objetivos, envolvendo a apreciação da idoneidade de entidades concorrentes e concretiza um dos principais instrumentos vinculantes do regime da contratação pública, máxime o princípio da transparência e da concorrência. Não só inibe o problema do conflito de interesses como também promove a lisura dos procedimentos, sendo por isso matéria de natureza estrutural no domínio da contratação pública.
57. Não subsistem por isso dúvidas sobre a dimensão ilícita da conduta do demandado.
58. Para além da dimensão ilícita ficou provado que o mesmo demandado no desenvolvimento de todo o procedimento, não atuou com o cuidado e a diligência que a situação requeria e de que era capaz, na qualidade e responsabilidades públicas em que agiu, podendo e devendo decidir de acordo com as normas referentes ao CCP e às leis financeiras.
59. Como se refere no § 32 do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 24/2021, 3.<sup>a</sup> S/PL, de 06.10.2021, e Ac. deste Tribunal n.º 13/2019, 3.<sup>a</sup>S/PL, de 19.09.2019, §63, “a apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja,

tendo em conta o padrão de um responsável financeiro e diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir”. Trata-se do padrão exigível quando está em causa a atuação de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, nomeadamente através da responsabilidade inerente aos procedimentos de contratação.

60. Sobre esta dimensão, diga-se apenas, que o facto provado do demandado ter tido na sua ação uma motivação de assegurar rapidamente a resolução do problema de modo a permitir a continuidade de serviços de limpeza em todos os edifícios municipais, muitos de utilização e abertos ao público e isso, na sua opinião, ser «uma situação de urgência, imperiosa e imprevisível», não o exime da dimensão negligente da sua ação. Veja-se aliás o facto, também provado, de se ter proposto e levado a termos um procedimento para 34 meses, até ao fim do contrato celebrado com a empresa anterior e não pelo tempo adequado até um novo procedimento ter lugar como deveria ter sido, nos termos da lei. Bem como o facto provado de não ter acautelado a consulta a várias empresas e naturalmente a completa omissão das questões envolvendo o conflito de interesses. Ou seja, uma ampla dimensão do regime da contratação pública que foi completamente omitida por parte de um dirigente a quem cabia propor um procedimento legalmente sustentado. Agiu, por isso, o demandado com culpa na sua forma negligente.

61. Cometeu, por isso, a infração referida uma infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC.

#### ***Da sanção***

62. Face ao decidido importa atentar na sanção devida ao demandado pela infração sancionatória praticada.

63. Nos termos do artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.

64. Da factualidade provada envolvendo a infração é manifesto que o grau de ilicitude em caus não é desproporcionado. Por outras palavras não só a escolha do procedimento, nomeadamente conformando um contrato com mais de três anos para resolver uma situação relativamente urgente é muito desproporcionado. Para além disso, como referiu nos § 60 constata-se que não foram levados a cabo procedimentos de consulta prévia de várias entidades e, mais grave, diga-se, o mesmo procedimento envolveu a contratualização com um co-contratante em manifesta situação de conflito de interesses.
65. No que respeita à dimensão subjetiva, valorando-se o comportamento passado do demandado, de forma positiva, naturalmente, não se pode deixar de acentuar que o voluntarismo para resolver um problema não pode ceder perante restrições legais absolutamente claras e impositivas, nomeadamente aquelas que estão em causa e que o demandado não acautelou minimamente. Assim tendo em conta todo esse circunstancialismo, pessoal e circunstancial, entende-se que, contrariamente ao pretendido, não há lugar a uma atenuação da culpa que permitisse não uma relevação da responsabilidade, como pretende e que no caso não é legalmente possível. O mesmo circunstancialismo (pessoal e circunstancial) também não permite levar a uma atenuação especial, ao abrigo do artigo 65º n.º 7 da LOPTC. Muito menos existe, no caso, justificação para uma dispensa de multa, porque claramente que não se está numa situação de culpa diminuta, (no sentido de «quase ausência de culpa», como vem sendo sublinhado pela jurisprudência deste Tribunal – cf. Ac. TdC n.º 42/2020, de 27.10.2020) tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC. Recorde-se tão só a displicência identificada na omissão de três dimensões ilícitas que envolvem os factos, o que obviamente não permite enquadrar a ação do demandado numa «quase ausência de culpa». As razões eventualmente passíveis de compreensão no desenvolvimento da sua conduta, para acelerar o processo e aproveitar o procedimento já levado a termo, bem como o seu passado profissional apenas justificam a fixação da moldura sancionatória perto no mínimo legal, que mesmo assim não se ultrapassa tendo em conta o princípio da limitação do pedido concreto de condenação efetuado pelo Ministério Público.
66. Assim, no que respeita à infração praticada pelo demandado prevista nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC face ao circunstancialismo referido, o mesmo é condenado na multa de 25 Ucs.

### III. Decisão

Pelo exposto, julgo procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra D1, e em consequência condeno-o pela prática de uma infração sancionatória, sob a forma negligente, p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) e l) da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC) na multa de 25UC, a que corresponde o montante de € 2550,00

São devidos emolumentos legais pelo demandado.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 28 de junho de 2022

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes