SENTENÇA Nfffl 4 2024

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção – 3.ffi Secção
Data 30/01/2024
Processo JRF: 13/2023

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.ffl

I. RELATÓRIO

1 O Ministério Público (MP) apresentou perante a 3.ffi Secção do Tribunal de Contas (TdC) requerimento inicial (RI) visando «o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória» de AA.

2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria de responsabilidade financeira desenvolvido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

3 No RI foi requerida «a condenação do demandado AA como autor, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória prevista e punível nos termos da alínea l) do n.ffl 1, e n.ffls 2 e 5 do art 65ffl da LOPTC, na multa de 25 UC - € 2.550,00 (factos descritos sob "C", "D" e "F") e como autor, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória prevista e punível nos termos da alínea l) do nffl 1, e nffls 2 e 5 do art 65ffl da LOPTC, na multa de 25 UC - € 2.550,00 (factos descritos sob "C", "E" e "F")».

4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

4.1 O Demandado apresentou contestação com alegação articulada que conclui nos seguintes termos:

> «60.ffl Em síntese, considerando que não existiu da parte do demandante um comportamento ilícito e culposo suscetível de aplicação de responsabilidade por infrações financeiras, por não ter em consideração a efetiva gestão dos poderes públicos que lhe foram confiados, não deve haver lugar à aplicação da multa sancionatória.
> 61.ffl Atento o disposto nos n.ffls 8 e 9 do art.ffl 65.ffl da LOPTC, em particular na alínea c) do n.ffl 9, tratando-se da primeira vez que a atuação do Demandado está a ser censurada por um órgão do controlo interno, o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa».

4.2 Notificado da contestação do Demandado, o Demandante não se pronunciou nem apresentou nenhum requerimento, nomeadamente, não pediu a junção de quaisquer

documentos ao abrigo da última parte do n.ffl 6 do artigo 552.ffl do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.ffl da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

4.3 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelo Demandante e Demandado (depoimento de duas testemunhas arroladas pelo Demandante, de três testemunhas arroladas pelo Demandado e declarações de parte).

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

5 Tendo por referência os ónus e as concretas alegações das partes e a factualidade com relevância para a causa, julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

5.1 A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria à Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP. (doravante ARSLVT) visando a apreciação da contratação e despesas públicas.

5.2 No termo da auditoria foi elaborado o Relatório nffl 2018/1415, homologado por despacho de 7/5/2019 do Senhor Secretário de Estado do Orçamento que determinou a sua remessa ao Tribunal de Contas.

5.3 Por Despacho nffl 4133/2016, de 15/3/2016, com efeitos a 23/3/2016, o Ministro da Saúde designou o Demandado AA para exercer o cargo de vogal do CD, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável por igual período.

5.4 Por deliberação do CD de 29/7/2016, e com ratificação dos atos entretanto praticados, ao Demandado ficou atribuída a responsabilidade de direção, coordenação e gestão, nomeadamente, das áreas do Departamento de Gestão e Administração Geral e da Unidade Orgânica Flexível de Administração Geral, bem como lhe foram delegadas as competências ali elencadas, entre o mais:

"3.4.1 - Praticar todos os atos subsequentes às autorizações de despesa e movimentar todas as contas, quer a débito quer a crédito, incluindo assinatura de cheques, em conjunto com outro membro do Conselho Diretivo ou com um diretor ou funcionário com poderes delegados ou subdelegados para o efeito, bem assim como outras ordens de pagamento e transferências necessárias à execução das decisões proferidas nos processos;
3.4.2 - Outorgar contratos celebrados no âmbito da gestão do Departamento de Gestão e Administração Geral;

3.4.4 - Autorizar despesas com empreitadas de obras públicas e locação e aquisição de bens e serviços até ao montante de (euro) 1 500 000,00, nos termos das alíneas d) do n.ffl 1 e b) do n.ffl 2 do artigo 17.ffl do Decreto-Lei n.ffl 197/99, de 8 de junho, e do artigo 38.ffl da mencionada Lein.ffl3/2004, de 15 de janeiro, incluindo todos os atos que no âmbito do procedimento prévio à contratação dependem da entidade competente para autorizar a despesa;
3.4.5 - Designar os júris no âmbito do Código dos Contratos Públicos;

3.4.6 - Proceder à prática dos atos subsequentes à decisão de contratar, no âmbito do Código dos Contratos Públicos, cujo valor não exceda o agora delegado, mesmo relativamente a procedimentos cuja decisão tenha sido emanada pelo membro do Governo competente em data anterior à da presente deliberação».

5.5 Em representação da ARSLVT, e no âmbito da contratação pública, o Demandado autorizou procedimentos, adjudicações e celebrou múltiplos contratos (mais de dois mil).

5.6 Por despacho de 18/8/2017 o Demandado autorizou o procedimento n° 17J00266 para aquisição de serviços de higiene e limpeza para os serviços na dependência da ARSLVT, por ajuste direto, com convite à Fine Facility Services, Ldffi, sendo de € 1.252.178,88 o valor da despesa global então autorizada.

5.7 Em documento datado de 22/8/2017, assinado pela gerente BB, aquela sociedade apresentou uma proposta de preço global no valor de € 1.018.031,61 (sem IVA).

5.8 Por despacho de 28/8/2017 o Demandado autorizou a respetiva adjudicação pelo referido valor proposto.

5.9 Por mensagem de correio eletrónico de 30/8/2017 do Departamento de Gestão e Administração Geral foi enviado à Fine Facility Services, Ldffi a minuta do contrato a celebrar, a qual mereceu a concordância daquela gerente na mesma data e pela mesma via.

5.10 No dia 1/9/2017, em representação da ARSLVT, o Demandado outorgou com a Fine Facility Services, Ldffi, representada pela gerente BB, o contrato nffl 185/2017 cujo objeto foi a aquisição dos serviços de higiene e limpeza nos termos identificados nas especificações técnicas do caderno de encargos, para o período de 1/8/2017 a 31/10/2017, pelo preço contratual de € 1.018.031,61 acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

5.11 Nunca, durante todo o procedimento, foi exigida àquela sociedade a prestação de caução.

5.12 Em representação da ARSLVT, o Demandado assinou o contrato n.ffl 185/2017 sem que tivesse sido prestada a necessária caução pela indicada sociedade outorgante, e sem que, oportunamente, a tivesse exigido, ou determinado que a mesma fosse exigida.

5.13 Foi o Demandado quem acompanhou superiormente todo o procedimento.

5.14 No respetivo procedimento (n° 17J00266) consta um documento datado de 25/2/2016, intitulado "Garantia bancária nffl 72006586765" segundo o qual, a pedido da Fine Facility Services, Lda, a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Vale do Távora e Douro, CRL. presta uma garantia bancária a favor da ARSLVT "até ao montante máximo" de € 38.224,56 "destinada a caucionar o integral cumprimento das obrigações assumidas pelo garantido no âmbito do procedimento com referência 2016 UMCHLLI9LVT2, para Aquisição de serviços de higiene, com fornecimento de consumíveis de casa de banho na Região de Lisboa e Vale do Tejo – SUB LOTE 5, a qual se extinguia findo o prazo inicial do respetivo contrato, ou de qualquer das suas renovações.

5.15 Em representação da ARSLVT o Demandado firmou, designadamente, os seguintes contratos:

a) Contrato n° 176/2016, celebrado a 16/11/2016 (preço contratual de € 167.311,62);

b) Contratos nffls 185/2016 e 186/2016, celebrados a 22/12/2016 (preços contratuais, respetivamente, de € 350.686,80 e € 148.580,46);

c) Contratos nffls 9/2017 e 10/2017, celebrados a 6/2/2017 (preços contratuais, respetivamente, de € 160.181,14 e € 33.617,22);

d) Contrato nffl 73/2017, celebrado a 6/4/2017 (preço contratual de € 304.399,41);

e) Contrato nffl 77/2017, celebrado a 7/4/2017 (preço contratual de € 268.069,17);

f) Contrato nffl 142/2017, celebrado a 31/5/2017 (preço contratual de € 667.105,84);

g) Contrato nffl 143/2017, celebrado a 31/5/2017 (preço contratual de € 591.770,70);

h) Contrato nffl 161/2017, celebrado a 7/7/2017 (preço contratual de € 604.809,74);

i) Contrato nffl 162/2017, celebrado a 7/7/2017 (preço contratual de € 678.404,36);

j) Contrato nffl 185/2017, celebrado a 1/9/2017 (preço contratual de € 1.018.031,61).

5.16 Os contratos indicados sob as alíneas *a)* e *c)* foram outorgados com Helped-Prestação de Serviços de Saúde, Lda, e os indicados sob a alínea "b)" com Kelly Services-Healthcare Unipessoal, Ldffi, todos para prestação de serviços médicos em serviços da dependência da ARSLVT.

5.17 Os restantes contratos indicados no § *5.15* tiveram por objeto a aquisição de serviços de higiene e limpeza para serviços da dependência da ARSLVT, sendo que os referidos sob

as alíneas *d)*, *g)* e *h)* foram outorgados com Interlimpe-Facility Services, S.A., e os demais com Fine Facility Services, Lda.

5.18 Os clausulados de todos os contratos elencados no § *5.15* são omissos quanto à indicação dos atos de adjudicação e dos atos de aprovação das respetivas minutas.

5.19 O contrato nffl 162/2017 não contém a referência a caução.

5.20 O Demandado celebrou e assinou os contratos indicados no § *5.15* em representação da ARSLVT.

5.21 O Demandado agiu de forma livre e conscientemente.

5.22 A documentação que compõe os procedimentos pré-contratuais dos instrumentos indicados no § *5.15*, designadamente as minutas dos contrato, os despachos de adjudicação, as decisões de adjudicação remetidas aos adjudicatários e as propostas dos adjudicatários estão arquivados no sistema informático ERP/SAP da ARSLVT, conforme procedimentos adotados nessa entidade em matéria de gestão documental, por referência à identificação dos procedimentos relativos a cada um dos contratos mencionados no § *5.15*.

5.23 O Demandado exerceu o cargo de vogal do CD da ARSLVT até outubro de 2019.

5.24 Seguidamente, exerceu funções de Chefe dos Gabinetes das Secretárias de Estado da Educação e da Justiça no XXII Governo Constitucional e do Secretário de Estado da Justiça (XXIII Governo Constitucional).

5.25 O Demandado exerceu ainda o cargo de vogal executivo do Conselho de Administração do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E. (para o que foi nomeado pelo Despacho nffl 8277/2022, de 7 de julho) antes de regressar ao seu lugar de origem em 2023.

5.26 Em dezembro de 2023, o Demandado como técnico superior da Segurança Social estava colocado como Auditor Interno no Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco do Instituto da Segurança Social, I.P., encontrando-se desde 25-9-2023 a exercer funções como Diretor de Núcleo responsável por Equipa de Projeto relativa à gestão dos projetos de contratação no âmbito do intitulado Plano de Recuperação e Resiliência português.

5.27 O Demandado, iniciou funções de dirigente no ano 2002, no Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social.

5.28 O Demandado iniciou funções na ARSLVT IP em 15 de janeiro de 2010 no cargo de Diretor do Departamento de Gestão e Administração Geral, equiparado ao cargo de direção intermédia de 1.ffl grau, ao abrigo do Despacho n.ffl 17231/2010 de 16 de novembro de 2010, publicado no Diário da República, 2.ffl série — N.ffl 222 — 16 de novembro de 2010.

5.29 O Demandado na qualidade de Vogal da ARSLVT, IP envidou esforços para prover os cargos dos dirigentes intermédios com elementos com experiência nas áreas administrativas e financeiras.

5.30 Pelo Despacho n.ffl 8571/2016, de 1 de julho de 2016, por Deliberação do Conselho Diretivo da ARSLVT, I. P., de 7 de abril de 2016, foi designado, em regime de substituição, para o exercício do cargo de Diretor do Departamento de Gestão e Administração Geral, o Dr. CC, Inspetor, do Mapa de Pessoal da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, com efeitos a partir de 11 de abril de 2016.

5.31 Pelo Despacho n.° 7735/2016, de 14 de junho de 2016, foi designado, em regime de substituição, para o exercício do cargo de Coordenador da Unidade de Administração Geral (UAG), o Dr. DD, Inspetor, do Mapa de Pessoal da Inspeção Geral das Atividades em Saúde, com efeitos a partir de 18 de abril de 2016.

5.32 O Demandado durante o tempo em que desempenhou funções na ARSLVT IP, participou na gestão do projeto de implementação do ERP/SAP ECC 6.0 e liderou a implementação do Sistema de Gestão de Transportes de Doentes não urgentes emergentes (SGTD), este último adquirido em 2009 e implementado em 2011.

5.33 O Demandado liderou a implementação do novo referencial Contabilístico – SNC-AP na ARSLVT IP, cumprindo o prazo estipulado pela Unidade de Implementação da Lei de Execução Orçamental.

5.34 O Demandado, na sequência do Relatório n.ffl 2018/1415 da auditoria da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), imprimiu uma nova dinâmica à Unidade de Administração Geral, responsável pela contratação pública da ARSLVT IP e para o efeito nomeadamente:

a) Substituiu o dirigente intermédio, através da Deliberação n.ffl 609/2018, de 16 de maio de 2018;

b) Promoveu que o Conselho Diretivo autorizasse a nomeação em regime de substituição da nova titular licenciada, com a categoria de Técnica Superior, EE, para o cargo intermédio de 2.ffl grau, do mapa de pessoal da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, com efeitos a 09 de abril de 2018.

c) Procedeu à revisão e à aprovação do novo Manual de Compras da ARSLVT, contemplando a revisão total das minutas contratuais, e reforçou a equipa da Unidade de Administração Geral com um elemento com formação jurídica a Dra. FF.

5.35 O exercício pelo Demandado de funções em vários cargos dirigentes acima indicados, nomeadamente na ARSLVT, mereceu reconhecimento de subordinados e chefias pelo empenho na defesa do interesse público bem como pelo rigor e respeito da legalidade revelados.

5.36 A sobrecarga para os serviços da ARSLVT em matéria de tramitação burocrática de um grande volume de contratos públicos foi também resultado de atrasos na aprovação e publicação da Resolução do Conselho de Ministros para efeitos de encargos plurianuais no período entre o respetivo pedido (em setembro de 2016) e agosto de 2017, pois se tivesse havido uma atuação tempestiva na resposta ao pedido da ARSLVT múltiplos procedimentos que tiveram de ser levadas pelo instituto tutelado pelo Ministro da Saúde teriam sido assumidos pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) EPE.

5.37 O Demandado nunca foi condenado pela prática de infrações financeiras.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os factos que se passam a indicar.

6.1 O Demandado não curou de acautelar a prestação de caução pela Fine Facilities, Ldffi como legalmente se impunha e lhe era exigível.

6.2 O Demandado não tratou de atender e observar, como podia, devia e lhe competia as imposições legais quanto aos elementos essenciais do contrato.

6.3 O Demandado atuou de forma desatenta e descuidada, omitindo a prudência e diligência a que estava obrigado, e de que era capaz, no exercício do seu cargo e funções.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (que

acompanharam o requerimento inicial do MP e a contestação do Demandado) e pessoais produzidas no decurso da audiência de julgamento (testemunhas arroladas pelas partes e e depoimento do Demandado) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais, as regras e princípios de Direito Probatório, impondo-se destacar que:

7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos demandados, daí que o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.ffl, n.ffl 3, da LOPTC).

7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.ffl do CPC *ex vi* artigo 80.ffl da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.ffl do CPC como instrumental do princípio da verdade material.

7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.

7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ *8*) e não provados (§ 9).

7.5 Atendeu-se no julgamento dos factos provados e não provados que os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.

7.6 Em termos de provas pessoais admissíveis e admitidas importa destacar o seguinte:

a) Relativamente aos depoimentos das testemunhas indicadas pelo Demandante ressalta o seguinte:

(i) GG, Inspetor da IGF que tentou esclarecer o que foi apurado na auditoria, designadamente no procedimento de despesa 17J00266 relativo ao contrato

185/2017 e, quanto à prestação de caução nesse procedimento. Nesse âmbito, informou que a caução não foi exibida no contrato 185/2017, mas não esclareceu se a ARSLVT utilizou alguma garantia para este procedimento em concreto. Não se lembra de a ARSLVT ter sido interpelada no âmbito da auditoria para fazer prova ou juntar o comprovativo da prestação de caução no procedimento em causa.

(ii) HH, Inspetora Diretora de Finanças da IGF, foi a Diretora Operacional da auditoria e nessa qualidade não desenvolveu diretamente a análise dos procedimentos em causa, tendo apenas feito a supervisão dessa verificação e participado no relato, desconhecendo se existe alguma garantia bancária prestada que tivesse abrangido o contrato 185/2017.

b) O Demandado depôs de forma relevante e credível sobre os factos constantes dos artigos 10.ffl a 29.ffl do RI esclarecendo o contexto em que participou nos procedimentos que originaram os contratos identificados no § *5.15*. Explicou ao tribunal o seu percurso profissional e as contingências ao nível dos recursos humanos que afetaram a sua equipa técnica, enquanto foi vogal na ARSLVT, bem como a implementação do sistema SAP e os seus conhecimentos sobre o regime jurídico da contratação pública.

c) Relativamente aos depoimentos de testemunhas indicadas pelo Demandado ressalta o seguinte:

(i) II, que exerceu funções na na ARSLVT entre 2009 a 2019, apesar de não ter conhecimento dos factos que integram os presentes autos e ter estado numa relação de dependência hierárquica direta do Demandado na ARSLVT nos anos de 2016 e 2017) prestou depoimento credível sobre o seu conhecimento direto na implementação da plataforma informática SAP, no tempo em que o Demandado ocupava as funções de Vogal na ARSLVT, tendo confirmado que o Demandado foi o responsável pela implementação dessa plataforma. Esclareceu ainda as circunstâncias de implementação do projeto de POCMS-SAP e os ganhos e rigor que originou em termos de contas para a ARSLVT. Sobre os factos relacionados com os contratos enunciados no § *5.15*, esclareceu que na altura as minutas e os contratos não ficavam guardados no sistema, ficando apenas guardada alguma informação parcial dos mesmos (v.g. valor e nome). Informou que o Demandado foi o líder a nível de organização e implementação do SAP. Do conhecimento que tem e do tempo que esteve direta e indiretamente com o Demandado, informou que é das pessoas mais transparentes que conheceu enquanto trabalhou e, foi

sempre uma pessoa diligente, atenta e preocupada em tornar os processos mais fluídos e mais eficientes. Nas suas palavras afirmou que o Demandado era um "agente da mudança" e tentava fazer sempre mais e melhor.

(ii) JJ, apesar de ter estado numa relação de dependência hierárquica com o Demandado, entre 2006 e finais de 2009, quando este exerceu funções no Município de Odivelas, prestou depoimento em relação ao conhecimento pessoal que tem do mesmo e do seu profissionalismo. Informou, que a perceção que tem do Demandado enquanto pessoa e gestor é de uma pessoa extremamente rigorosa, preocupada com erário público e, zelo pelos dinheiros públicos porque na altura tinha a parte da contratação. Na altura implementou processos e procedimentos na Câmara Municipal de Odivelas por forma a que a autarquia atingisse os seus objetivos estratégicos e sempre com integridade, imparcialidade e transparência na sua atuação. A sua atuação foi importante para a organização de serviços fruto do seu emprenho na transparência e integridade do serviço público.

(iii) KK, apesar de não ter conhecimento sobre os factos que estão em causa, informou o Tribunal que o Demandado foi seu imediato superior hierárquico, enquanto Chefe de Gabinete, no período em que a testemunha exerceu funções de técnica especialista no Gabinete da Secretária de Estado da Educação, entre final de outubro de 2019 até setembro de 2020, e posteriormente enquanto Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Justiça, entre final de março de 2022, até final de junho/julho de 2022. Da perceção das relações laborais que teve com o Demandado, esclareceu o tribunal que houve sempre uma forte e manifesta preocupação do mesmo no cumprimento dos procedimentos e enalteceu a sua capacidade de organização, de resolução e orientação dos problemas no âmbito profissional.

(iv) As três testemunhas, apesar da sua proximidade e conexão funcional com o Demandado, depuseram de forma credível em particular sobre as genéricas preocupações do Demandado quanto ao cumprimento da legalidade no exercício de funções, designadamente a transparência, a integridade, zelo na defesa do erário público e profissionalismo demonstrado enquanto dirigente.

8 Quanto à matéria de facto provada:

8.1 Os factos constantes dos §§ *5.1* a *5.21*, *5.23* e *5.24* correspondem a factos alegados no RI e foram expressamente aceites pelo Demandado como verdadeiros, resultando, ainda, da

prova documental junta no RI, que foi complementada pela prova documental junta com a contestação e não impugnada, especialmente os anexos 1 a 12, bem como a prova constituenda produzida em audiência (testemunhal e declarações do Demandado).

O Tribunal tomou ainda em consideração o seguinte:

a) Os factos alegados nos artigos 7ffl e 8ffl e 40.ffl do RI que configuram factos notórios do conhecimento geral e que o Tribunal tem conhecimento em virtude do exercício de funções e competências acometidas ao Demandado, enquanto Vogal da ARSLVT, IP;

b) os factos expressamente admitidos por acordo (cf. artigos 2.ffl, 6.ffl, 7.ffl, 8.ffl e 49.ffl da contestação);

c) Quanto à factualidade compreendida entre os §§ *5.6* e *5.14*, concernente ao procedimento n.ffl 17J00266, existe suporte documental que resulta da análise do doc. n.ffl 2 junto com o RI, conjugado com o (anexo 12) da contestação, sendo este último relevante para evidenciar que existe um ficheiro denominado minuta contrato N.ffl __/2017 no qual foi colocado um carimbo intitulado "Aprovada __/__/__" com o nome "AA Vogal do Conselho Diretivo da ARSLVT,IP" e manuscrita a sua assinatura em cima do mesmo. Do aludido anexo, ressalta ainda o documento mencionado no § *5.14* intitulado de "Garantia bancária n.ffl 72006586765" que corrobora a prova documental que resulta do procedimento quanto a este facto e que se encontra espelhada no (doc. 2 a fls. 256) do RI.

d) Os factos constantes dos §§ *5.15* a *5.20* resultam provados por inferências diretas suportadas na prova documental que acompanhou o RI (cfr. doc. 1 do anexo 12 do ROCI n.ffl 1415/2018), conjugada com a prova junta pelo Demandado no articulado da contestação (cf. anexos 1 a 12) que permitiram sustentar com clarividência um juízo valorativo à luz das regras da experiência e da lógica na apreciação do clausulado que enforma cada um dos contratos enunciados no § *5.15*.

8.2 Relativamente ao enunciado do § *5.21* integrante de parte da alegação do artigo 37.ffl do RI, destaca-se o seguinte:

a) O juízo foi suportado na prova documental respeitante aos atos praticados em cada um dos contratos firmados pelo Demandado, enquanto Vogal do CD da ARSLVT e, sobretudo pela experiência profissional evidenciada na qualidade de dirigente, que foi corroborado pelo mesmo e pelas testemunhas das pessoas que com ele trabalharam.

b) Atendeu-se, ainda às regras e princípios de Direito Probatório e à conjugação dos vários elementos probatórios entre si e com regras da experiência (designadamente sobre o funcionamento dos organismos públicos em especial na área da contratação pública) que permitiu a partir do acervo das provas apresentadas em juízo, formular inferências sobre a condição mental e aptidão cognitiva do Demandado e a conclusão no sentido de que não existe motivo para considerar que a sua liberdade, autonomia de vontade ou consciência no exercício das suas funções enquanto Vogal da ARSLV se encontrassem de alguma forma afetadas ou toldadas.

8.3 Neste âmbito, importa ainda destacar que o Tribunal valorou os esclarecimentos prestados pelo Demandado em sede de audiência de julgamento, conforme menionado no § *7.6.b)* quanto aos factos constantes dos artigos 10.ffl ao 29.ffl do RI.

8.4 O facto do § *5.25* corresponde a alegação do RI, corrigida de acordo com a prova produzida em audiência.

8.5 Os factos constantes dos §§ *5.22* e *5.26* a *5.37* correspondem a factos alegados pelo Demandado na contestação e resultam da apreciação da prova documental pré-constituída no processo jurisdicional e constituenda (testemunhal e declarações do Demandado) produzida no decurso da audiência, correspondendo a factos instrumentais conexos, em consonância com o estatuído no n.ffl 4 do artigo do 607.ffl do CPC *ex vi* artigo 80.ffl da LOPTC, permitindo ao Tribunal tomar em consideração o seguinte:

a) O facto constante do § *5.22* resulta da análise que recaiu sobre os anexos 1 a 12 da contestação complementada pelo depoimento do Demandado, constando dos anexos 1 a 12 a minuta contrato na qual foi aposta um carimbo intitulado "Aprovada __/__/__" com o nome "AA Vogal do Conselho Diretivo da ARSLVT,IP" e manuscrita a sua assinatura em cima do mesmo, bem como a decisão e despacho de adjudicação enquanto órgão competente.

b) Relativamente aos factos constantes nos §§ *5.32* a *5.34* o Tribunal valorou o anexo 13 da contestação, bem como o depoimento do Demandado na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum demonstradas, designadamente na liderança das equipas, o profissionalismo na gestão, desenvolvimento e inovação das áreas que dirigiu na ARSLVT, IP., sendo estes factos corroborados pela testemunha II, que trabalhou diretamente com o Demandado na ARSLVT, I.P., estando envolvido juntamente com o mesmo na implementação da plataforma SAP. Quanto ao facto enunciado no § *5.34*, ficaram evidenciadas as alterações implementadas na Unidade de Administração Geral

da ARSLVT, I.P., que se consubstanciaram na substituição do dirigente intermédio, revisão das minutas contratuais e o reforço da equipa com um elemento com formação jurídica.

c) Tanto os factos constantes dos §§ *5.22*, *5.29* e *5.32* a *5.34*, para além de resultarem da prova documental e pessoal junta pelo Demandado, resultam ainda de presunções sobre o cumprimento dos procedimentos burocráticos devidos que não foram colocados em causa na alegação do Demandante, atenta a prova pessoal e a ausência de qualquer prova documental em sentido contrário e, ainda o ónus de alegação do Demandante — cf. artigos 342.ffl, 349.ffl e 351.ffl do Código Civil (CC).

d) Os restantes factos enunciados nos §§ *5.25* a *5.28, 5.30, 5.31, 5.36* e *5.37* resultam da valoração do depoimento do Demandado em parte complementados por prova documental junta com a contestação.

e) O enunciado do § *5.35* resultou da prova pessoal arrolada pelo Demandado (acima referida) e, ainda, da conjugação desses depoimentos com os documentos relativos aos louvores que o visaram (Louvor n.ffl 1255 do Senhor Secretário de Estado da Justiça, Dr. LL, de 30 de setembro, o Louvor n.ffl 242 da Senhora Secretária de Estado da Justiça, Dra. MM, de 1 abril e o Louvor n.ffl 395 da Senhora Secretária de Estado da Educação, Dra. NN, de 7 outubro), os quais, atentas as práticas da burocracia do Estado, apresentam menos valor persuasivo do que os daquelas provas pessoais mas servem como corroboração de provas mais relevantes.

9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente supra no § 7, importa ainda atender ao ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (artigos 342.ffl, n.os 1 e 3, 343.ffl, n.os 1 e 3, do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (artigos 342.ffl, n.ffl 2, e 343.ffl, n.os 2 e 3, do CC):

9.1 Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre as três proposições constantes na parte em que se reportam a factos suscetíveis de serem objeto de prova.

9.2 Foi, ainda, valorada prova pessoal em sentido contrário ao teor das referidas asserções.

9.3 Não se provou qualquer atuação do Demandado de forma "desatenta" e "descuidada", nem a "omissão da prudência e diligência" a que estava obrigado no exercício do seu cargo e funções na factualidade objeto do julgamento, nem vícios nos seus processos mentais.

9.4 Além de ausência de qualquer prova no sentido de demonstrar que o Demandado atuou de forma "desatenta" e "descuidada", "omitindo a prudência e diligência a que estava obrigado", cumpre realçar que o Demandante no RI, não referiu quaisquer asserções factuais sobre as etapas procedimentais que apresentavam relação factual com supostas condutas descuidadas do Demandado em desrespeito pelas imposições legais (*elementos essenciais que deveriam figurar no clausulado dos contratos firmados pelo Demandado*).

9.5 O desconhecimento de toda a amplitude do dever legal, i.e., da obrigatoriedade que os contratos contivessem um clausulado com a indicação do «ato de adjudicação, do ato de aprovação da minuta do contrato e referência à caução prestada pelo adjudicatário» constitui circunstância suscetível de ser relevada em sede de julgamento de direito em termos de valoração de eventual responsabilidade por faltas e omissões (caso exista lugar a imputação objetiva de infrações).

9.6 O Demandado enquanto Vogal da ARSLVT, I.P. na equipa que liderou, promoveu o preenchimento de cargos dirigentes intermédios baseado na sua suposta experiência nas áreas administrativas e financeiras, implementou a plataforma informática SAP que permitiu centralizar e melhorar o planeamento de compras anual «originando uma maior agregação das necessidades, aumentando deste modo a eficácia dos recursos humanos» numa atuação global que não se revelou «desatenta», nem «descuidada», nem com «omissão de prudência e diligência».

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em três partes:

10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;

10.2 A responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em multa com fundamento na primeira infração imputada pelo MP ao Demandado;

10.3 A responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em multa com fundamento na segunda infração imputada pelo MP ao Demandado.

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto

11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 12.ffl, n.ffl 2, al. *b)*, 29.ffl, n.ffl 6, 57.ffl, n.os 1 e 2, 58.ffl, n.ffl 3, e 89.ffl, n.ffl 1, al. *a)*, da LOPTC).

12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.

13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.

14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — cf. artigo 91.ffl, n.ffl 1, al. *b)*, da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.ffl, n.ffl 1, e 552.ffl, n.ffl 1, al. *d)*, do CPC e o artigo 342.ffl, n.os 1 e 3, do CC.

15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.ffl 23/2022-27.JUN-3ffiS/PL).

16 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.ffl, n.ffl 1, al. *c)*, da LOPTC) desde que a Lei n.ffl 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.ffl 1 do artigo 94.ffl da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.

17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.

18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ffi Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.ffl 23/2022-07.OUT-3.ffiS, da 3.ffi Secção do TdC).

19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:

19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.

19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.

19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ *5* a *9*).

20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:

20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.ffl do CPC *ex vi* artigo 80.ffl da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;

20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ *19.3*) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.ffl do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ *19.1*) e concreto, (§ *19.2*), fixando os factos provados (supra § *5*) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

21 Nos limites do objeto do processo, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.ffl, n.ffl 3, do CPC *ex vi* artigo 80.ffl da LOPTC), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 A responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em multa com fundamento na primeira infração imputada pelo MP ao Demandado

II.4.3.1 Eventual responsabilidade por infração financeira sancionatória prevista na norma extraída da conjugação da alínea *d*) do n.ffl 1 do artigo 65.ffl da LOPTC com o artigo 88.ffl, n.ffl 1, alínea *b)*, do CCP

22 O presente julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ *15* a *17*) e, nessa medida, o Tribunal está proibido de apreciar eventuais responsabilidades subjetivas de agentes que além do Demandado intervieram nos procedimentos, nem dimensões com hipotética relevância delitual financeira (sancionatória ou reintegratória) que não integrem o objeto processual recortado pelo Demandante.

23 A imputação do Demandante relativa à primeira infração objeto do presente julgamento estribou-se na argumentação jurídica que, no essencial, consta dos artigos 4.ffl a 6.ffl, 15.ffl (segunda parte), 16.ffl, 21.ffl a 24.ffl do RI:

«4.ffl A ARSLVT é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a superintendência e tutela do Ministro da Saúde, tendo por missão garantir à população da região de Lisboa e Vale do Tejo o acesso à prestação de cuidados de saúde, adequando os recursos disponíveis às necessidades, e cumprir e fazer cumprir políticas e programas de saúde na sua área de intervenção.
5.ffl É dirigida pelo Conselho Diretivo (doravante CD) que tem as competências definidas no art° 5° do Decreto-Lei n° 22/20 12, de 30 de Janeiro, as quais pode delegar nos seus membros.
6.ffl. O CD é constituído por um presidente, um vice-presidente e dois vogais.
[...]
15.ffl Porém, nunca, durante todo o procedimento [referido nos §§ *5.6* a *5.14* da presente Sentença], foi exigida àquela sociedade a prestação de caução, como legalmente se impunha, nos termos do disposto no art° 88°, n°s 1 e 2 do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP) em virtude de o preço não ser inferior a € *200.000,00:* [...]
16.ffl De harmonia com o disposto nos artigos 90°, n° i, 77°, n° 2, alínea b) do CCP e 11° e 14° do "Convite"4 acima referido (em conjugação) a notificação para que a Fine Facilities, Ld prestasse a caução (em 10 dias) deveria ter sido feita com a notificação da adjudicação e da minuta do contrato, ou seja, a 30/8/20 17.
[...]
21.ffl Porém, como resulta dos seus termos, tal garantia [cf. § *5.4* da presente Sentença] nunca poderia ser válida para o procedimento em causa e contrato n° 185/2017.
22.ffl O demandado não curou de acautelar a prestação de caução pela Fine Facilities, Ld como legalmente se impunha e lhe era exigível,
23.ffl descurando a observância das normas atrás citadas,
24.ffl assim incorrendo na prática, a título negligente, de uma infracção financeira sancionatória prevista na alínea l) do n° 1 do art° *65°* da LOPTC. »

24 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.ffl, n.ffl 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas entre si que partilham uma característica comum, as respetivas previsões carecem de ser

complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).

25 O enquadramento empreendido pelo Demandante da primeira infração imputada ao Demandado teve por referência o ilícito previsto na *norma sancionatória primária* constante da primeira parte da alínea *l)* do n.ffl 1 do artigo 65.ffl da LOPTC, «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública».

26 A *norma sancionatória secundária* que suporta a imputação do Demandante consta do n.ffl 1 do artigo 88.ffl do Código dos Contratos Públicos (CCP): «No caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração».

27 Por seu turno, o n.ffl 2 do artigo 88.ffl do CCP na redação originária do diploma prescrevia não ser exigível a prestação de caução quando o preço contratual é inferior 200.000,00 €.

28 A infração específica da primeira parte da alínea *l)* do n.ffl 1 do artigo 65.ffl da LOPTC foi introduzida no ordenamento pela Lei n.ffl 61/2011 no quadro de um programa legislativo que tinha na base um diagnóstico sobre a necessidade de prevenir e reprimir patologias relativas a ilegalidades nos procedimentos de contratação pública com potencial impacto financeiro (cf. §§ 75 a 90 da Sentença da 3.ffi Secção do TdC n.ffl 23/2022, de 7-10-2022).

29 A norma legal substantiva alegadamente violada tem como elemento nuclear o interesse público que impõe uma garantia de cumprimento do contrato pelo adjudicatário ainda em sede de formação do contrato, relevante em sede transparência e igualdade entre potenciais adjudicatários e também enquanto exigência conexa com capacidade do adjudicatário e eventual cocontratante quanto a riscos de incumprimento em sede de execução, garantia que apresenta potencial impacto financeiro (tanto na formação do contrato como na sua execução, tanto por via da possibilidade de perda da caução em caso de incumprimento como em termos mediatos e preventivos enquanto dissuasor de violações de obrigações contratuais).

30 Tendo por referência a norma vigente à data dos factos importa sublinhar que a exigência de caução para o específico instrumento contratual não se satisfaz com a invocação de caução prestada para outro procedimento, pelo que o documento mencionado no § *5.14* não tinha qualquer valor para efeitos de caução no procedimento indicado nos §§ *5.6* a *5.13*.

31 O artigo 67.ffl, n.ffl 4, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do

Código Penal (CP), o que compreende a norma da primeira parte do n.ffl 2 do artigo 2.ffl do CP, i.e., o facto sancionável *segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infrações*.

32 Pelo que, importa ponderar o eventual relevo no caso *sub judice* das revisões legislativas empreendidas pelo Decreto-Lei n.ffl 111-B/2017, de 31/08 e pela Lei n.ffl 30/2021, de 21/05, que alteraram o n.ffl 2 do artigo 88.ffl do CCP repercutindo-se na previsão do n.ffl 1 desse preceito legal, a norma sancionatória secundária invocada pelo Demandante.

33 Começando com a análise do valor do contrato para efeitos de exigibilidade de caução, a redação do artigo 88.ffl, n.ffl 2, alínea *a)*, do CCP fixada pela Lei n.ffl 30/2021 alterou o valor para 500.000 €, o que no caso do contrato indicado no § *5.10* (cujo valor era de 1.018.031,61 €) não tem impacto.

34 Anteriormente, o Decreto-Lei n.ffl 111-B/2017 operou uma alteração do n.ffl 2 do artigo 88.ffl com maior relevo no caso *sub judice*, pois se na redação originária o valor inferior a 200.000 € implicava a inexigibilidade *ope legis* de caução, nas duas versões revistas a exigibilidade passou a estar no campo de decisão discricionária da entidade adjudicante desde que esteja preenchida uma das situações previstas nas várias alíneas desse número 2 as quais se reportam a fatores distintos do relativo ao valor do contrato (o único previsto na versão originária).

35 Em particular, desde a revisão operada pelo Decreto-Lei n.ffl 111-B/2017, a entidade adjudicante *pode* não exigir a prestação de caução nos casos em que o contrato não esteja sujeito a fiscalização prévia do TdC, atentas as disposições conjugadas dos artigos 88.ffl, n.ffl 2, alínea *c)*, e 95.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, subalínea *iii)*, do CCP.

36 Desta forma para efeitos de apurar se a conduta imputada ao Demandado é sancionável segundo a lei vigente importa avaliar se o contrato mencionado no § *5.10* estaria sujeito a fiscalização prévia enquanto competência do TdC tipificada por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) num enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, 46.ffl, 47.ffl e 48.ffl da LOPTC.

37 A identificação dos pressupostos materiais de sujeição do contrato referido no § *5.10* a fiscalização prévia tem de ser empreendida com base na interpretação das normas conjugadas da alínea *b)* do n.ffl 1 do artigo 46.ffl, que dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os *contratos de aquisição de serviços*, e da alínea *c)* do n.ffl 1 do artigo 47.ffl da LOPTC, quando prescreve que são *excluídos* do disposto no artigo 46.ffl, n.ffl 1, os *contratos celebrados com empresas de limpeza*.

38 Começando pela interpretação genérica do preceito em causa, como se destacou no Acórdão n.ffl 9/2019-28.MAR-1.ffiS/PL, a isenção estabelecida na alínea *c)* do n.ffl 1 do artigo 47.ffl da LOPTC corresponde à que já constava na alínea *f)* do artigo 14.ffl da anterior Lei do TdC aprovada pela Lei n.ffl 86/89, de 8 de setembro, sem que tenha sido interposta no atual diploma qualquer nova valoração (como aliás se sublinhou nos trabalhos preparatórios[1]), estando subjacente à previsão a identificação, nos anos oitenta e noventa do século passado, de um conjunto de contratos que pela sua natureza se reportam a um universo de fornecimento de serviços conformados por especificidades quanto à natureza dos serviços e forte regulação estatal (determinando margens para formação pelo mercado muito estreitas) ou em que existia uma forte dependência de um contrato principal compreendendo o isento apenas tarefas circunscritas e diretamente conexas com uma matriz de apoio técnico relativa à execução ou garantia daquele.

39 Mesmo nas estritas exegeses do texto das normas o respetivo sentido não pode ser captado através de um literalismo atomístico que não integre as expressões empregues no contexto da frase e o tempo histórico em que foram formuladas, como se destacou no Acórdão n.ffl 11/2019-9.ABR-1.ffiS/PL, §§ 59 e 60, e no Acórdão n.ffl 35/2019-17.SET-1.ffiS/PL, §§ 87 a 90.

40 No caso *sub judice*, o contrato em causa tem como objeto a prestação de serviços de limpeza incluindo alguns consumíveis diretamente conexos com esses serviços reportando-se a componente designada como *higiene* a um conceito amplo de serviços programados e não programados de limpeza e respetiva manutenção, nomeadamente, ao nível de instalações sanitárias sendo integralmente subsumível no artigo 47.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, da LOPTC.

41 Em conclusão do julgamento da primeira infração imputada no caso *sub judice*:

41.1 A norma de conduta extraída das disposições conjugadas dos artigos 88.ffl, n.ffl 1 e n.ffl 2, alínea *c)*, e 95.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, subalínea *iii)*, do CCP (desde a redação fixada pelo Decreto-Lei n.ffl 111-B/2017) e dos artigos 5.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, 46.ffl, n.ffl 1, alínea *b)*, e 47.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, da LOPTC não impõe aos decisores responsáveis no âmbito de entidades adjudicantes sujeitas ao CCP que exijam a prestação de caução aos adjudicatários de contratos que tenham por objeto exclusivo prestação de serviços de limpeza;

[1] Cf. nota justificativa constante da norma correspondente do anteprojeto de lei de bases do Tribunal de Contas in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ffl 25 (1996), tomo II, p. 95.

41.2 A restrição da norma de conduta do n.ffl 1 do artigo 88.ffl do CCP decorrente da introdução da alínea *c)* ao n.ffl 2 do preceito legal em causa pelo Decreto-Lei n.ffl 111-B/2017 implica que factos anteriormente sancionáveis pela norma extraída das disposições conjugadas da alínea *l)* do n.ffl 1 do artigo 65.ffl da LOPTC e do n.os 1 e 2 do artigo 88.ffl do CCP *deixaram de o ser.*

41.3 A aplicação do regime mais favorável para o Demandado implica a sua absolvição pela circunstância de conduta objeto da imputação formulada pelo Demandante (adjudicação de contrato público de prestação de serviços de limpeza sem exigir caução ao adjudicatário) ter deixado de constituir infração financeira sancionatória em face do complexo normativo constituído pelos artigos 5.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, 46.ffl, n.ffl 1, alínea *b)*, 47.ffl, n.ffl 1, alínea *c)* , 65.ffl, n.ffl 1, alínea *l)*, e 67.ffl, n.ffl 4, da LOPTC, 88.ffl, n.ffl 1 e n.ffl 2, alínea *c)*, e 95.ffl, n.ffl 1, alínea *c)*, subalínea *iii)*, do CCP, e 2.ffl, n.ffl 2, do CP.

II.4.4 A responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em multa com fundamento na segunda infração imputada pelo MP ao Demandado

42 A imputação do Demandante relativa à primeira infração objeto do presente julgamento estribou-se na argumentação jurídica que, no essencial, consta dos artigos 4.ffl a 6.ffl, 30.ffl, 31.ffl (segunda parte), 32.ffl e 33.ffl do RI:

«4.ffl A ARSLVT é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a superintendência e tutela do Ministro da Saúde, tendo por missão garantir à população da região de Lisboa e Vale do Tejo o acesso à prestação de cuidados de saúde, adequando os recursos disponíveis às necessidades, e cumprir e fazer cumprir políticas e programas de saúde na sua área de intervenção.
5.ffl É dirigida pelo Conselho Diretivo (doravante CD) que tem as competências definidas no art° 5° do Decreto-Lei n° 22/20 12, de 30 de Janeiro, as quais pode delegar nos seus membros.
6.ffl. O CD é constituído por um presidente, um vice-presidente e dois vogais.
[...]
30.ffl Impunha-se, sob pena de nulidade, que os contratos contivessem tais elementos [indicação dos atos de adjudicação e dos atos de aprovação das respetivas minutas] como disposto no n° 1 alíneas b) e g) do art° 96° do CCP [...]
31.ffl Representando a ARSLVT, o demandado celebrou e assinou todos os aludidos contratos ao
longo do tempo, entre 16/11/2016 e 1/9/2017, com falta daqueles elementos, em desrespeito pelas citadas imposições legais quanto ao seu conteúdo,
32.ffl as quais não tratou de atender e observar, como podia, devia e lhe competia,
33.ffl incorrendo na prática, a título negligente, de uma infracção financeira sancionatória prevista
na alínea 1) do n° 1 do art° 65° da LOPTC.»

43 O enquadramento empreendido pelo Demandante da segunda infração imputada ao Demandado teve, tal como no caso da primeira, por referência o ilícito previsto na norma sancionatória primária da primeira parte da alínea *l)* do n.ffl 1 do artigo 65.ffl da LOPTC constando a norma sancionatória secundária invocada das alíneas *b)* e *g)* do n.ffl 1 do artigo 96.ffl do CCP (na redação então vigente)[2]: « Faz parte integrante do contrato, quando este for reduzido a escrito, um clausulado que deve conter, sob pena de nulidade daquele, os seguintes elementos: [...]; *b)* A indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato; [...] *g)* A referência à caução prestada pelo adjudicatário».

44 O potencial impacto financeiro da norma legal substantiva alegadamente violada decorria em termos imediatos da estatuição que prescrevia a nulidade dos instrumentos contratuais afetados pelos vícios omissivos indicados.

45 A interpretação sistemático-teleológica da norma sancionatória secundária invocada pelo Demandante exige que se atenda ao disposto no n.ffl 2 do artigo 96.ffl do CCP:

« Fazem sempre parte integrante do contrato, independentemente da sua redução a escrito:
a) Os suprimentos dos erros e das omissões do caderno de encargos identificados pelos concorrentes, desde que esses erros e omissões tenham sido expressamente aceites pelo órgão competente para a decisão de contratar;
b) Os esclarecimentos e as retificações relativos ao caderno de encargos;
c) O caderno de encargos;
d) A proposta adjudicada;
e) Os esclarecimentos sobre a proposta adjudicada prestados pelo adjudicatário.»

46 O artigo 96.ffl do CCP na redação estabelecida pelo Decreto-Lei n.ffl 111-B/2017 deixou de prever a nulidade no n.ffl 1, mas manteve o sancionamento como nulidade no novo n.ffl 7 do preceito legal, que tem o seguinte teor: «são nulos os contratos a que falte algum dos elementos essenciais referidos nas alíneas *a)* a *i)* do n.ffl 1, salvo se os mesmos constarem dos documentos identificados no n.ffl 2».

47 Esse preceito tornou claro que os únicos contratos afetados pelo vício de omissão no texto contratual da indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato são aqueles em que esses elementos também não integram o arquivo com a documentação do procedimento que, nomeadamente, integra a proposta do adjudicatário.

48 Desta forma, se o arquivo que integra os elementos identificados no n.ffl 2 do artigo 96.ffl do CCP permitir a identificação dos elementos referidos na alínea *b)* do n.ffl 1 do preceito legal em causa, nomeadamente, pela circunstância de também aí se encontrarem arquivados, tem de se

[2] Não se aplicando as redações do corpo do artigo 96.ffl, n.ffl 1, revista pelo DL n.ffl 111-B/2017.

concluir que não se encontra preenchida a norma sancionatória secundária atualmente prevista nas disposições conjugadas do artigo 96.ffl, n.ffl 1, alínea *b)*, e n.ffl 7 do CCP.

49 No caso *sub judice*, os atos de aprovação das minutas e de adjudicação dos contratos identificados no § *5.15* estão arquivados no sistema de gestão documental da entidade adjudicante por referência aos respetivos procedimentos (cf. § *5.22*).

50 Quanto à falta da indicação no texto do instrumento contratual da caução relativa ao contrato identificado no § *5.15.i)*, no caso concreto não consta nenhum facto de onde se possa inferir que essa caução tenha sido efetivamente prestada e, por outro lado, como se destacou supra nos §§ *26* a *41*, o objeto do contrato em causa (serviços de limpeza) implica que o mesmo tenha deixado de estar sujeito à obrigatoriedade de exigência de caução não podendo, por força do disposto no artigo 2.ffl, n.ffl 2, do CP *ex vi* artigo 67.ffl, n.ffl 4, da LOPTC, a omissão dessa exigência num período em que a lei determinava a sua obrigatoriedade ser relevada para efeitos de condenação por infração financeira sancionatória.

51 Pelo que se impõe a absolvição do Demandado pela segunda infração que lhe foi imputada pelo Demandante.

II.4.5 Emolumentos

52 A absolvição do Demandado relativamente às duas infrações financeiras sancionatórias que lhe foram imputadas implica que não haja lugar a emolumentos por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.ffl, n.^{os} 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.ffl do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

1) **Absolver o Demandado AA relativamente à infração financeira sancionatória extraída das normas do artigo 65.ffl, n.ffl 1, alínea *l)*, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e 88.ffl, n.ffl 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP) que lhe foi imputada pelo Ministério Público (MP);**
2) **Absolver o Demandado AA relativamente à infração financeira sancionatória extraída das normas do artigo 65.ffl, n.ffl 1, alínea *l)*, da LOPTC e 96.ffl, n.ffl 1, alíneas *b)* e *g)*, do Código dos Contratos Públicos (CCP) que lhe foi imputada pelo MP;**

3) **Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra o Demandado AA e o pedido de condenação desse Demandado em duas multas no montante total de 50 Unidades de Conta Processual (UC).**

4) **Não há lugar a emolumentos.**

*

- Registe e notifique.
- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 30 de janeiro de 2024,

O Juiz Conselheiro,

_____

(Paulo Dá Mesquita)