



Sentença n.º 1/2025 – 3.ª Secção

Processo n.º 17/2024-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. Estando perante uma aquisição de serviços e perante serviços cuja espécie não estava prevista no contrato inicial, a aquisição posterior desses serviços deveria reger-se pelo artigo 454.º do CCP, na redação então em vigor, dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que tinha então por epígrafe “Serviços complementares” e não pelos artigos 312.º e 313.º do CCP.
2. Não se verificando uma das condições previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 454.º do CCP, os serviços complementares a adquirir deviam ter sido “objeto de contrato celebrado na sequência de procedimento adotado nos termos do disposto no título I da parte II”, ou seja, um dos procedimentos previstos no n.º 1 do artigo 16.º do CCP, em função do valor do contrato.
3. Não tendo sido adotado um destes procedimentos e procedendo-se a aquisição dos serviços por adenda ao contrato inicial, a deliberação que aprova a proposta dessa aquisição viola as normas legais relativas à contratação pública e configura o preenchimento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea I), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
4. A ponderação e avaliação do procedimento legal de contratação de serviços complementares tem de fazer-se no momento em que se toma a decisão de os contratar, não podendo ser diferida para o momento posterior da execução dos serviços, para procurar realizar uma qualquer “espécie de compensação” entre serviços a menos e serviços complementares.
5. Devem constar da adenda ao contrato os elementos obrigatórios previstos no n.º 1 do artigo 96.º do CCP, sob pena de violação das regras da contratação pública e, assim, preenchimento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea I), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
6. Não tendo a despesa dos serviços adquiridos pela adenda sido objeto de inscrição orçamental e de cabimento prévio, nem tendo sido emitido número de compromisso válido e sequencial e, sendo despesa plurianual, não tendo sido obtida a autorização prévia da assembleia de freguesia, a conduta



- omissiva dos demandados – membros do executivo da junta de freguesia - de não acautelarem e observarem o cumprimento daquelas operações no ciclo da despesa pública, configura o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
7. A conduta dos demandados de procederem à execução da adenda, nomeadamente mediante autorizações de pagamento que subscreveram, sem a submissão de tal adenda a fiscalização prévia, que era legalmente imposta no caso concreto, configura o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
 8. Considerando as circunstâncias concretas do caso, nomeadamente o exercício de funções de vogal da junta de freguesia após renúncia do vogal efetivo, sem ser a tempo inteiro, só participando nas reuniões do executivo e tendo confiado em votar a proposta que votou, após a sua preparação material pelos serviços e apresentação da mesma pelo vogal tesoureiro, é de qualificar a culpa do demandado como “diminuta”.
 9. Considerando as circunstâncias concretas do caso, nomeadamente que o propósito dos demandados era encontrar uma solução para a realização de serviços que não tinham sido inicialmente previstos e que se mostravam necessários, mas procurando acautelar que da realização dos mesmos não resultasse um acréscimo ao preço inicialmente contratado, é de concluir que estamos perante circunstâncias anteriores à infração que diminuem por forma acentuada a ilicitude, justificativas de se proceder a uma atenuação especial das multas. .

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – SERVIÇOS COMPLEMENTARES –
PROCEDIMENTO CONTRATUAL – INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL –
CABIMENTO PRÉVIO – NÚMERO DE COMPROMISSO – DESPESA
PLURIANUAL – ASSEMBLEIA DE FREGUESIA - INFRAÇÃO FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA – CULPA DIMINUTA – DISPENSA DE MULTA – ILICITUDE
DIMINUÍDA – ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data: 06/01/2025

Processo: 17/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra demandado 1 (1.º demandado ou D1), demandado 2 (2.º demandado ou D2) e demandado 3 (3.º demandado ou D3), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação:

- de cada um dos 1.º e 2.º demandados, pela prática, a título negligente, de três infrações financeiras sancionatórias, previstas e punidas (pp. e pp.), no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b), l) e h), n.ºs 2 e 5 da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC por cada infração;

- do 3.º demandado, pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias, a título negligente, pp. e pp. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), n.ºs 2 e 5, na multa de 25 UC por cada infração.

Alega, em resumo, que os demandados, nas qualidades de presidente, vogal tesoureiro e vogal, respetivamente, da Junta de Freguesia do Parque das Nações (JFPN), deliberaram aprovar uma proposta, subscrita pelo D2, tendo por objeto a modificação objetiva do contrato de aquisição de serviços n.º 27/2019, anteriormente celebrado pela JFPN e uma sociedade comercial, na sequência do que o D1 veio a celebrar a 1.ª Adenda a tal contrato, a qual era conhecida dos demais demandados, que a aceitaram e quiseram que produzisse efeitos, através da qual foram alterados os meios humanos afetos à prestação de serviços e passaram a ser contemplados novos serviços, com prestações agravando os encargos iniciais.

Mais alega que os demandados não observaram os requisitos legais para qualificar a adenda como modificação objetiva do contrato, não escolheram, em função do valor, o procedimento de formação do contrato (adenda) por concurso público e permitiram que a adenda omitisse elementos obrigatórios que dela deviam constar.

Alega, ainda, que a despesa decorrente da adenda não foi objeto de inscrição orçamental, de cabimentação prévia e de emissão de compromisso válido e sequencial, nem sujeita a autorização plurianual da Assembleia de Freguesia (AF).

Acresce que os D1 e D2 autorizaram e realizaram pagamentos decorrentes dessa adenda, antes que a mesma fosse objeto de pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia.

Finalmente alega que os demandados, ao procederem desta forma, atuaram de modo desatento e descuidado, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes, descurando regras financeiras e violando normas jurídicas, que invoca.

Conclui que os demandados cometeram, assim, as infrações financeiras sancionatórias, na forma negligente, que lhes imputa.

*

2. Contestou o 1.º demandado pedindo que o requerido pelo M.º P.º seja indeferido e admitindo, sem conceder, que seja isento do pagamento de multa ou que o valor desta seja reduzido a metade.

Estriba a sua defesa refutando a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública e alegando que tais regras da contratação pública foram escrupulosamente cumpridas, assim como considera não ter ocorrido violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos. Considera ainda que a adenda em causa não estava sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas, já que da mesma não resultou qualquer aumento do preço contratual.

Conclui assim pela licitude do seu comportamento, pelo não cometimento das infrações financeiras sancionatórias que lhe vêm imputadas e pela improcedência do pedido.

Finalmente alega, por cautela de patrocínio, a verificação dos pressupostos para a dispensa de aplicação de multa ou, no mínimo, a sua redução a metade.

*

3. Igualmente contestou o 2.º demandado pedindo também o requerido pelo M.º P.º seja indeferido e admitindo, sem conceder, que seja isento do pagamento de multa ou que o valor desta seja reduzido a metade.

Baseia a sua defesa na mesma argumentação do D1 e retirando as mesmas conclusões, nomeadamente a da não procedência do pedido formulado pelo demandante.

Alega ainda, igualmente invocando fazê-lo por cautela de patrocínio, que se verificam os pressupostos para que seja isento do pagamento de multa ou que o valor da mesma seja reduzido a metade.

*

4. Deduziu ainda contestação o 3.º demandado pedindo a sua absolvição e, caso assim se não entenda, que deve ser dispensado de pagamento de multa ou o seu valor reduzido a metade.

Alega, em resumo, que em função da realidade factual que deve ser tomada em consideração, não foram cometidas as infrações em causa, sendo ainda certo que, no que lhe diz respeito, a sua intervenção limitou-se a anuir na celebração da adenda, nos termos que descreve, sem qualquer intervenção anterior ou posterior.

Finalmente alega que, no caso de se vir a concluir pela prática de alguma infração financeira sancionatória, se verificam os requisitos para que seja dispensado da aplicação de multa ou o seu valor reduzido a metade.

*

5. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

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

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

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

6. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

6.1. O Tribunal de Contas, por acórdão de 20.02.2023, determinou, através da 1.^a Secção, o envio do processo de fiscalização prévia n.º 1267/2022 ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (doravante DFC) para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, na sequência de uma adenda a um contrato (n.º 27/2019) de aquisição de serviços de "Manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e arvoredos em caldeira", outorgada, em 18.12.2020, entre a JFPN, representada pelo seu então Presidente, o D1, e a sociedade comercial Sociedade A (Sociedade A.), submetida a fiscalização prévia, no âmbito daquele processo.

6.2. O DFC prestou a informação devida e propôs que a ação desenvolvida, de apuramento de responsabilidade financeira, fosse objeto de numeração, tendo-lhe sido atribuído, em 10.07.2023, o n.º de processo 2/2023 – ARF/1.^a Secção.

6.3. No final dessa ARF foi elaborado o relatório n.º 1/2024-ARF/1.^a Secção, o qual foi aprovado em sessão de subsecção daquela 1.^a Secção, em 14 de maio de 2024 e enviado à Unidade de Apoio ao Ministério Público (UAMP), tendo dado entrada nesta unidade, em 20.05.2024.

6.4. O D1, bacharel em engenharia, foi Presidente da JFPN no mandato autárquico de 2017-2021, desde a data de posse, em 24.10.2017, até 19.10.2021, tendo exercido o mandato a tempo inteiro.

6.5. O D2 foi Vogal Tesoureiro da JFPN no mandato autárquico de 2017-2021, desde 24.10.2017 a 19.10.2021, tendo exercido o mandato a tempo inteiro.

6.6. O D3, arquiteto, foi Vogal da JFPN no mandato autárquico de 2017-2021, mas apenas no período entre maio de 2018 a 19.10.2021.

6.7. O D1, no exercício das suas funções de Presidente da JFPN, proferiu o despacho n.º 5/P/2020, de 01.10.2020, no qual, além do mais, os pelouros ficaram atribuídos da seguinte forma em relação aos demandados:

a) O D1 ficou com os pelouros da educação, cultura e associativismo, marca e comunicação, desporto e atividade física, sistemas de informação, economia, inovação e empreendedorismo, assuntos jurídicos e auditoria;

b) O D2 ficou com os pelouros das finanças e tesouraria, contabilidade, recursos humanos, contratação pública e aprovisionamento, património, proteção civil e segurança, higiene urbana e espaços verdes;

c) O D3 ficou com os pelouros da acessibilidade e mobilidade, licenciamento e planeamento e projeto.

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.

6.8. A JFPN e a sociedade comercial Sociedade A. celebraram, em 10.05.2019, o contrato n.º 27/2019 de aquisição de serviços de "Manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e arvoredo em caldeira", precedido de concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, com o preço de 1.964.380,00 € e o prazo de 4 anos (contado da data de concessão do visto), junto a fls. 53-A a 53-G, do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF 1.ª Secção, que aqui se dá por reproduzido.

6.9. Este contrato foi remetido para fiscalização prévia deste Tribunal, tendo sido objeto de declaração de conformidade, homologada em 17.06.2019, no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 1867/2019.

6.10. O D2 subscreveu a Proposta com o n.º 296/JFPN/2020, de 16.12.2020, a qual tinha como objeto a modificação objetiva do contrato suprarreferido, junta a fls. 18, 19 v.º e 20, do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF 1.ª Secção, que aqui se dá por reproduzida.

6.11. Em reunião extraordinária da JFPN, de 17.12.2020, formalizada na ata n.º 37/2020, os demandados deliberaram aprovar, por unanimidade, a dita proposta, nos termos do ponto 23 de tal ata, junta a fls. 86-89, do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF 1.ª Secção, a qual aqui se dá por reproduzida.

6.12. Neste seguimento, em 18.12.2020, a JFPN, representada pelo D1 e a Sociedade A., outorgaram um documento que designaram por "1.ª Adenda por modificação objetiva do contrato n.º 27/2019", que integra também dois anexos, junta a fls. 16-17v.º, do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF 1.ª Secção, que aqui se dá por reproduzida.

6.13. Na cláusula Primeira, sob a epígrafe "objeto", a dita Adenda, postula na alínea "a) Alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços aos sábados e domingos, passando de 12 (doze), em cada um daqueles dias, para 22 (vinte e dois) e 2 (dois), respetivamente;" e na alínea "b) Inclusão de serviços de deservagem, de acordo com o anexo I da adenda".

6.14. Com a alínea b) da cláusula Primeira da Adenda passaram a ser contemplados novos serviços, de tipologia não prevista no contrato inicial.

6.15. Na cláusula Segunda é consagrado um aditamento à lista de preços unitários, referente ao item dos serviços de deservagem, em anexo II à adenda.

6.16. Na cláusula Terceira sobre a "remuneração" é acordado que as modificações objeto da presente adenda não determinam a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo-se inalterado o seu valor total inicial.

6.17. A Adenda, subscrita pelo D1, foi qualificada como uma modificação objetiva ao contrato, usando-se essa mesma qualificação na proposta subscrita pelo D2 e na deliberação tomada pelos demandados, formalizada na ata n.º 37/2020, resultante da reunião extraordinária da JFPN, de 17.12.2020.

6.18. Não constam, expressamente, do clausulado da Adenda os seguintes elementos:

- O prazo de execução;
- O ato de aprovação da minuta da adenda;
- O preço contratual;
- A classificação orçamental da dotação por onde seria satisfeita a despesa inerente ao contrato;
- A disposição legal habilitante relativa aos encargos plurianuais.

6.19. Não foram realizados, para efeitos dos serviços de deservagem, a inscrição orçamental da despesa e o cabimento prévio da despesa, nem foi emitido o respetivo número de compromisso sequencial.

6.20. A Adenda teve início de execução em dezembro de 2020 e foi suspensa em março de 2022 por determinação do novo executivo da JFPN.

6.21. No decurso da vigência da adenda e com referência a esta foram emitidas pela Sociedade A. as seguintes faturas, nas datas e com os valores referidos no quadro que segue:

N.º Fatura	Data de emissão	Mês da prestação dos serviços	N.º do Auto	Valor relativo à 1.ª adenda (€) (Sem IVA)	Valores relativos à 1.ª adenda (€) (Com IVA)	Valor total da fatura (€) (Sem IVA)	Valor total da fatura (€) (Com IVA)
59/2021	31.01.2021	"no mês da fatura"	(a)	45.643,50	56.141,51	45.643,50	56.141,51
194/2021	28.02.2021	janeiro/2021	20	6.085,80	7.485,53	39.710,20	48.843,55
315/2021	31.03.2021	fevereiro/2021	(a)	6.085,80	7.485,53	51.726,00	63.020,42
528/2021	30.04.2021	março/2021	22	6.694,38	8.234,09	54.275,32	66.758,64
604/2021	31.05.2021	abril/2021	(a)	6.390,09	7.859,81	50.267,63	61.829,18
734/2021	30.06.2021	maio/2021	(a)	6.390,09	7.859,81	53.318,53	65.581,91
1771/2021	30.11.2021	agosto/2021	27	6.694,38	8.234,09	45.962,42	56.533,78
1772/2021	30.11.2021	setembro/2021	28	6.694,38	8.234,09	46.303,02	56.952,71
1773/2021	30.11.2021	outubro/2021	29	6.085,80	7.485,53	42.154,04	51.849,47
1830/2021	29.12.2021	novembro/2021	30	6.390,09	7.859,81	43.190,33	53.124,11
2060/2021	31.12.2021	dezembro/2021	31	6.390,09	7.859,81	42.519,23	52.298,65
256/2022	23.02.2022	junho/2022	(a)	6.085,80	7.485,53	44.688,34	54.966,66
257/2022	23.02.2022	julho/2022	(a)	6.085,80	7.485,53	43.808,34	53.884,26
476/2022(b)	28.02.2022	janeiro/2022(b)	32	6.390,09	7.859,81	42.614,93	52.416,36
958/2022(b)	13.05.2022	março/2022(b)	34	4.260,06	5.239,87	44.597,50	54.854,93
3/2023(b)	13.01.2023	fevereiro/2023(b)	(a)	6.085,80	7.485,53	41.000,34	50.430,42
Total				138.451,95	170.295,88		

(a) Não foi enviada cópia do respetivo auto.

(b) Não foi enviada cópia das faturas n.ºs 3, 476 e 958/2022, estando apenas referidas no ofício n.º 2023/197 e na cópia da injunção n.º 24337/23.1 YIPRT. A indicação do mês relativo à prestação dos serviços consta de um mapa enviado em anexo ao ofício.

6.22. As faturas emitidas de janeiro a junho de 2021 foram pagas pelo valor integral e incluem serviços relativos ao contrato e à respetiva adenda e a primeira fatura - a n.º 59/2021, emitida em 31.01.2021- apenas tem serviços respeitantes à adenda, tendo sido os D1 e D2 os elementos do executivo que autorizaram o pagamento, nos termos do quadro infra:



N.º Fatura	Data de emissão	N.º da Autorização de Pagamento	Data do Pagamento	Valor relativos à 1.ª Adenda (€) (Sem IVA)	Valor total pago (€) (C/ IVA incluído)	Autorização
59	31.01.2021	804 (2942)	26.08.2021	45.643,50	56.141,51	(Presidente)
194	28.02.2021	449 (1519)	19.05.2021	6.085,80	48.843,55	(Vogal Tesoureiro)
315	31.03.2021	804 (2943)	26.08.2021	6.085,80	63.626,42	(Presidente)
528	30.04.2021	449 (1520)	19.05.2021	6.694,38	66.758,64	(Vogal Tesoureiro)
604	31.05.2021	804 (2944)	26.08.2021	6.390,09	61.829,18	(Presidente)
734	30.06.2021	804 (2945)	26.08.2021	6.390,09	65.581,91	(Vogal Tesoureiro)
Total				77.289,66		(Presidente)
						(Vogal Tesoureiro)

6.23. Após agosto de 2021, a JFPN deixou de pagar faturas à Sociedade A, S. A.

6.24. A realização da despesa plurianual, relativa aos serviços de deservagem da adenda, não foi precedida de autorização da Assembleia de Freguesia.

6.25. Quando da apresentação do requerimento de pedido de fiscalização prévia da Adenda, a mesma já se encontrava a produzir efeitos materiais desde a data da sua celebração, em 18.12.2020 e já tinham sido autorizados os pagamentos das faturas referidas no quadro inserto no n.º 6.22. supra.

6.26. Em 24.08.2022, a dita 1.ª Adenda foi submetida ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, indicando como “obrigação legal de fiscalização” a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, conforme requerimento junto a fls. 14-15, do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF 1. Secção, que aqui se dá por reproduzido.

6.27. Em 20.02.2023, em Subsecção da 1.ª Secção, através do Acórdão n.º 6/2023, junto a fls. 7-13, do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF-1.ª Secção, que aqui se dá por reproduzido, foi deliberado:

"- Recusar o visto à adenda objeto de fiscalização prévia; (...)

- Determinar o prosseguimento do processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras”.

6.28. Os demandados, ao aprovarem a proposta 296/JFPN/2020 autorizaram que se procedesse à modificação do contrato inicial n.º 27/2019, bem como autorizaram a celebração de uma adenda ao referido contrato, nos termos dos considerandos da proposta aprovada.

6.29. Esta Adenda foi outorgada pelo D1, em representação da JFPN, querendo os demais demandados que a mesma produzisse efeitos, nos termos da deliberação que aprovaram.

6.30. Os demandados, ao procederem do modo descrito, agiram de forma livre, voluntária e consciente.

6.31. Os demandados atuaram sem atenção e cuidado ao deliberarem, como deliberaram, proceder à aquisição dos serviços de deservagem mediante uma modificação objetiva do contrato, ao invés de escolherem um procedimento de formação do contrato que tivesse em conta o valor dos serviços de deservagem a contratar.

6.32. O D1 atuou de modo desatento e descuidado ao subscrever a Adenda, sendo a mesma omissa quanto aos elementos obrigatórios que dela deviam constar, referidos em 6.18 supra, não tendo tido a prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz, ao subscrever a adenda nesses termos.

6.33. Os demandados atuaram de modo desatento e descuidado ao não acautelarem que a despesa dos serviços de deservagem, adquiridos pela Adenda tivesse ocorrido sem inscrição orçamental e cabimento prévio dessa despesa, bem como sem a emissão do respetivo número de compromisso sequencial, não tendo tido a prudência e diligência de acautelar a observância das normas que estabelecem tais procedimentos no ciclo da despesa pública.

6.34. Os D1 e D2 atuaram de modo desatento e descuidado ao autorizarem os pagamentos dos serviços de deservagem, descritos em 6.22. supra, sem ter ocorrido previamente a tais autorizações a apresentação de requerimento de pedido de fiscalização prévia da Adenda, não tendo tido a prudência e diligência de acautelar a observância das normas financeiras que estabelecem a obrigatoriedade de submeter tal pedido e não dar execução financeira à adenda ao contrato.

*

7. Da contestação do 1.º demandado:

7.1. O D1 e o seus colegas de executivo acordaram com a Sociedade A duas alterações em relação ao contrato de 2019, uma referente à distribuição dos trabalhadores da Sociedade A aos fins de semana e outra relativa à necessidade de realizar serviços de deservagem, acordando ainda que o valor total inicial do contrato visado de 2019 se matinha inalterado.

7.2. A 1ª Adenda ao Contrato n.º 27/2019 celebrado entre a JFPN e a Sociedade A, teve por objeto: “a) Alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços nos sábados e domingos, passando de 12 (doze) em cada um daqueles dias, para 22 (vinte e dois) e 2 (dois), respetivamente; b) Inclusão de serviços de deservagem, de acordo com o Anexo 1, que faz parte integrante desta Adenda” – cf. cl. 1ª do contrato junto aos autos.

7.3. A quantidade de meios humanos que a Sociedade A se comprometia a colocar ao serviço da execução, por si, do Contrato de 2019 não foi alterada com a Adenda.

7.4. Consta da Proposta n.º 296/JFPN/2020 (adiante, a Proposta) que a modificação se deve, quanto à realocação dos meios humanos da Sociedade A aos Sábados e Domingos, ao que ficou declarado nos considerandos a) e b):

“a) Que pelo contrato n.º 27/2019, celebrado em 10/5/2019, com a empresa Sociedade A, tendo como objeto a "Manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e árvores de arruamentos sob gestão da Freguesia do Parque das Nações", foram estabelecidas as equipas afetas à execução do contrato aos sábados e domingos, integradas por 12 trabalhadores em cada um daqueles dias;

b) Que no decurso da execução do contrato tem vindo a ser constatada a desadequação dos meios humanos estabelecidos para aqueles dias, apontando para o seu ajustamento às exigências reais, no sentido de o cocontratante afetar nos sábados, uma equipa constituída por 22 elementos e nos domingos, uma equipa com apenas 2 elementos”.

7.5. Na Proposta, a propósito dos serviços de deservagem, consta o seguinte nos considerandos c) e d):

“c) Que face às condições climáticas, se tem verificado um aumento significativo do volume de ervas infestantes nos passeios, bermas e zonas pedonais, designadamente na zona poente da freguesia, dificultando o trabalho de deservagem atribuído internamente;

d) Que tal situação deverá ser acautelada de modo a proporcionar aos fregueses melhor qualidade na utilização do espaço público mediante reforçada intervenção na eliminação das mencionadas ervas, o que poderá ser atingido com a inclusão no objecto do aludido contrato n.º 27/2019, da execução de deservagem, com um item próprio a aditar à lista de preços unitários, de acordo com o preço proposto pelo adjudicatário na sua carta de 03/11/2020, em anexo”.

7.6. As partes contrataram na cl. 3ª da Adenda: “As modificações objeto da presente adenda não determinam a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo, por conseguinte, inalterado o seu valor total inicial”.

7.7. Foi isso que levou o então executivo da JFPN a não submeter a deservagem a concurso público, nem submeter a Adenda a visto do Tribunal de Contas, nem terem sentido a necessidade de indicar o preço contratual da Adenda, a classificação orçamental da dotação por onde deveriam ser satisfeitos os encargos adicionais dela resultantes, a disposição habilitante relativa aos encargos plurianuais, nem terem alterado a inscrição orçamental da despesa ou previsto o novo cabimento prévio da despesa ou o número do compromisso sequencial, do mesmo modo que não foi solicitada a autorização da Assembleia de Freguesia para a despesa plurianual.

7.8. A Sociedade A faturou à JFPN, entre janeiro de 2021 e janeiro de 2023, a título de deservagem, o valor de 138.451,95 € (sem IVA).

7.9. Consta da cl. 4ª da Adenda que: “Em tudo o mais, seguir-se-á o estabelecido no contrato n.º 27/2019, celebrado em 10 de maio de 2019”.

7.10. E consta do proémio da Adenda, que esta é celebrada “conforme deliberação de 17/12/2020 da Junta de Freguesia do Parque das Nações”.

*

8. Da contestação do 2.º demandado:

8.1. O D2 e o seus colegas de executivo acordaram com a Sociedade A duas alterações em relação ao contrato de 2019, uma referente à distribuição dos trabalhadores da Sociedade A aos fins de semana e outra relativa à necessidade de realizar serviços de deservagem, acordando ainda que o valor total inicial do contrato visado de 2019 se matinha inalterado.

8.2. A 1.ª Adenda ao Contrato n.º 27/2019 celebrado entre a JFPN e a Sociedade A teve por objeto a “a) Alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços

nos sábados e domingos, passando de 12 (doze) em cada um daqueles dias, para 22 (vinte e dois) e 2 (dois), respetivamente; b) Inclusão de serviços de deservagem, de acordo com o Anexo 1, que faz parte integrante desta Adenda” – cf. Cl. 1.ª da adenda junta aos autos.

8.3. A alínea c) da cl. 1.ª da Adenda estabelece que “As modificações objeto da presente adenda não determinam a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo, por conseguinte, inalterado o seu valor total inicial”.

8.4. A motivação para a aprovação da contratação dos serviços de deservagem, foi justificada nos considerandos das alíneas c) e d) da proposta, subscrita pelo D2.

*

9. Da contestação do 3.º demandado:

9.1. Na “1ª Adenda por modificação objetiva do contrato nº 27/2019”, consta dos seus considerandos:

“(…)

b) Que no decurso da execução do contrato se constatou a necessidade de proceder ao ajustamento dos meios humanos afetos aos sábados e domingos, mantendo, no entanto, o número total de efetivos indicados na proposta da Segunda Contratante para aqueles dois dias;

c) Que face ao aumento significativo do volume de ervas infestantes nos passeios, bermas e zonas pedonais no território da freguesia, se torna necessário reforçar a intervenção com vista à sua eliminação, mediante ampliação do objeto contratual com a inclusão de um item próprio por “deservagem”, à lista de preços unitários;

d) Que a Segunda Contratante apresentou o preço constante do anexo II à presente Adenda, que mereceu a aceitação da Primeira Contratante.”

9.2. Foi estipulado na cláusula 1.ª da Adenda o seguinte:

“a) Alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços nos sábados e domingos, passando de 12 (doze) em cada um daqueles dias, para 22 (vinte e dois) e 2 (dois), respetivamente.”

9.3. A manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e árvores de arruamento objeto do contrato de 2019 envolvia uma série de serviços destinados a garantir a saúde, estética e segurança dessas áreas.

9.4. Durante a execução do contrato, o item dos serviços de deservagem veio a revelar-se necessário para a eliminação de ervas infestantes nos passeios, bermas e zonas pedonais no território da freguesia.

9.5. Tal serviço foi então incluído na adenda ao contrato, discriminando-se o preço do mesmo, que consta do Anexo II sob a epígrafe “Preços Unitários de Serviços”.

9.6. O propósito foi o de conseguir que não houvesse qualquer acréscimo ao preço inicialmente contratado, razão pela qual ficou estipulado na Adenda, na sua Cláusula Terceira que “As modificações objeto da presente adenda não determinam a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo, por conseguinte, inalterado o seu valor inicial”.

9.7. Foi entendimento do executivo da JFPN, ao votar a Proposta n.º 296/JFPN/2020, que os encargos resultantes dos serviços de deservagem seriam assegurados pela dedução de outros, inicialmente contratados, que deixariam de ser executados.

9.8. O demandado fez parte das listas para a eleição da Junta de Freguesia como suplente e independente e assumiu as funções de vogal entre maio de 2018 e outubro de 2021, no decurso de parte do mandato autárquico 2017/2021, após a saída do executivo de um dos vogais eleito no início do mandato, exercendo tais funções sem ser a tempo inteiro,

só participando nas reuniões do executivo, sem auferir qualquer remuneração, a não ser o valor das senhas de presença naquelas reuniões.

9.9. Nunca fez parte de qualquer órgão público executivo.

9.10. O demandado não deu qualquer orientação ou iniciativa no processo de formação da adenda.

9.11. A votação da modificação objetiva ao Contrato n.º 27/2019, resultou da justificação constante dos considerandos enunciados na Proposta n.º 296/JFPN/2020, de 16/12/2020, sendo as razões que levaram o demandado a concordar com o procedimento proposto, os considerandos que constam das alíneas e), f) e g):

“(…)

e) Que das modificações a introduzir não resulta a necessidade de estabelecer a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, havendo apenas lugar ao pagamento dos trabalhos executados, quando ocorram os referentes às despesas, na modalidade de série de preços, sem que daí possa resultar a alteração do valor total do contrato;

f) Que os pressupostos evidenciados nos considerandos anteriores, constituem fundamento para que se proceda à modificação do contrato n.º 27/2019, ao abrigo do disposto na alínea b) do art.º 312.º do Código dos Contratos Públicos, sendo que a mesma também colhe o acordo do fornecedor;

g) Que a modificação contratual se atém nos limites estabelecidos no art.º 313.º do referido Código. (...)”

9.12. A proposta 296/JFPN/2020 foi materialmente preparada pelos serviços da Junta de Freguesia e foi apresentada na reunião do executivo da Junta de Freguesia pelo D2, que tinha o pelouro em causa.

9.13. O D3, com formação académica em Arquitetura, confiou em votar tal proposta, por preparada e apresentada nos termos referidos supra.

*

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

10. Do requerimento inicial:

10.1. Os serviços de deservagem e os respetivos valores (despesa) não foram apreciados na reunião extraordinária da JFPN de 17.12.2020.

10.2. A JFPN deixou de pagar faturas à Sociedade A, S .A., em agosto de 2021, por falta de dotação orçamental.

10.3. A dita 1.ª Adenda, foi submetida ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

10.4. Esta Adenda era, relativamente ao seu teor e anexos, conhecida dos restantes demandados, antes ou quando foi outorgada pelo demandado D1, em representação da JFPN.

*

11. Da contestação do 1.º demandado:

11.1. As alterações climáticas determinaram um imprevisível e anormal aumento do volume de ervas infestantes ou ervas daninhas, nos passeios, bermas e zonas pedonais.

11.2. A JFPN não procedeu ao pagamento à Sociedade A, ente Agosto de 2021 e o termo do mandato em que o D1 exerceu funções na JFPN, porque nesse período a Sociedade A não prestou o serviço de deservagem de acordo com as condições contratuais, estando

os níveis de serviço muito aquém do contratado e do que era exigível no quadro do cumprimento da Adenda.

*

12. Da contestação do 2.º demandado:

12.1. O pressuposto da vontade de contratar da JFPN foi um imprevisível e anormal aumento do volume de ervas infestantes.

*

13. Da contestação do 3.º demandado:

13.1. Os serviços de deservagem, objeto da adenda, envolviam a remoção de ervas daninhas e plantas invasoras, que competiam com as plantas desejáveis por nutrientes, água e luz solar.

13.2. Dos serviços contratados de deservagem não resultaria um acréscimo do valor contratual inicialmente estabelecido, por serem faturados na modalidade de série de preços e porque da alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços aos sábados e domingos resultaria um decréscimo de faturação, ou seja, haveria uma redução do valor contratado para aquele tipo de serviços.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

14. Os factos dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, expressa ou implicitamente nas contestações (cf. artigo 1.º de cada uma das contestações dos demandados), nomeadamente sobre as condutas materiais dos demandados e ao tomar-se posição, em tais articulados, sobre as eventuais repercussões jurídicas desses factos;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (o processo 2/2023-ARF/1.ª Secção, volumes I e II), também indicados na contestação do D2, documentos esses que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas dimensões assinaladas na descrição dos factos provados, ao darem-se como reproduzidos o contrato 27/2019, a proposta 296/JFPN/2020, a ata n.º 37/2020, a 1.ª Adenda, o requerimento de fiscalização prévia apresentado a 24.08.2022, o acórdão de 20.02.2023, da 1.ª Secção, em subsecção, as faturas descritas nos factos provados e as ordens de pagamento também aí referidas, subscritas pelos D1 e D2;

c) as declarações dos demandados, na medida em tais declarações podem ser consideradas credíveis, ou seja, na medida em que são coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental e testemunhal, no que tange aos seguintes aspetos:

i) os mandatos exercidos por cada um, os pelouros atribuídos e a sua área de conhecimento ou habilitação académica, bem como os atos materiais levados a cabo;

ii) as razões subjacentes à proposta e à deliberação aprovada pelo executivo composto pelos demandados, nomeadamente a ligação da necessidade dos serviços de deservagem ao aumento das ervas nos passeios e à decisão da JFPN de terem deixado de usar pesticidas Glifosado, para combater as ervas daninhas.

*

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) as funções e atividades dos demandados, incluindo a proposta, a deliberação, a subscrição da adenda e as ordens de pagamento que os D1 e D2 subscreveram, nas circunstâncias em que o fizeram;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de membros do executivo de uma junta de freguesia, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a falta de atenção e cuidado, por parte de cada um dos demandados, nos termos considerados provados, às normas e procedimentos legalmente previstos sobre o procedimento para a aquisição dos serviços de deservagem, sobre a subscrição da Adenda sem os elementos obrigatórios omitidos na mesma e que dela deviam constar, sobre a não inscrição orçamental e cabimento prévia da despesa prevista na Adenda e a emissão de compromisso prévio em relação aos serviços assim adquiridos, bem como sobre a execução financeira dos serviços adquiridos pela adenda, sem submissão da mesma a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estavam obrigados – na dimensão respeitante a cada demandado - e de que eram capazes.

*

11. Igualmente, quanto aos **factos** julgados **não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, que nenhuma prova documental foi produzida quanto a estes f. n. p., mormente:

(i) A falta de dotação orçamental ter sido a razão de a JFPN ter deixado de pagar faturas à Sociedade A, S. A., em agosto de 2021, sendo insuficiente para o efeito a afirmação feita pelo novo executivo da JFPN, em resposta a esclarecimentos solicitados pelo Tribunal no âmbito do processo de fiscalização prévia (cf. fls. 39 do Vol. 1, do Processo n.º 2/2023-ARF 1. Secção), pois tal afirmação deve ser entendida como um mero exercício ou extrapolação sem suporte na documentação contabilística à data em que ocorreu a falta de pagamentos à Sociedade A, S. A.

(ii) O teor da Adenda e anexos ser conhecida dos demandados D2 e D3, antes ou quando foi outorgada pelo demandado D1, em representação da JFPN, até porque a deliberação do executivo da JFPN é completamente omissa sobre a apresentação da minuta da adenda e a sua aprovação por aquele executivo;

(iii) A dita 1.ª Adenda ter sido submetida ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, porquanto expressamente se invoca no requerimento a alínea a) do mesmo preceito;

(iv) Uma atuação material ou volitiva do D3, para além da sua participação na aprovação da deliberação sobre a proposta 296/JFPN/2020 na ata n.º 37/2020;

b) as declarações dos demandados não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto:

(i) às alegações dos demandados, julgadas não provadas, nomeadamente que houve um aumento anormal e imprevisível de ervas daninhas por causa das alterações climáticas ou outra circunstância anormal e imprevisível, pois resulta expressamente do considerando c) da Proposta que as “ervas infestantes” abrangidas eram as dos “passeios, bermas e zonas pedonais” e não plantas invasoras “que competiam com as plantas desejáveis por nutrientes, água e luz solar”; que o não pagamento de faturas se deveu à não prestação de serviços de acordo com as condições contratadas quanto ao conteúdo dos serviços de deservagem, pois nenhuma prova documental foi feita nesse sentido; que da alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços aos sábados e domingos resultaria um decréscimo de faturação, com redução do valor contratado para tais serviços, pois tal redução não foi consagrado na adenda.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

12. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como as defesas apresentadas nas contestações, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a *Cada um dos demandados, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas à contratação pública, à assunção de despesas públicas e compromissos e procederam à execução de contrato, sem a sua submissão à fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), l) e h), da LOPTC?*

2.^a – *Considerando a resposta dada à questão antecedente, que aliás se divide em várias questões, considerando as diversas infrações em causa, devem os demandados ser dispensados de aplicação de multas, ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou devem estas ser reduzidas a metade, como peticionam os demandados?*

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.^a parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

13. O Ministério Público imputa a cada um dos dois primeiros demandados a prática de três infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, previstas no art.º 65º, nº 1, alíneas b), l) e h) e, ainda ao terceiro demandado, duas infrações da mesma natureza, a título negligente, previstas nas alíneas b) e l), do mesmo preceito, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

14. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no nº 1 daquele preceito que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b);

- “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º” – cf. alínea h);

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

15. Por outro lado, no n.º 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.º 4 do art.º 65.º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.º 5 do mesmo preceito).

16. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, que aliás se dividirá em várias subquestões como já se deixou nota, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, nos segmentos relevantes, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

17. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva às diversas subquestões daquela primeira questão, se analisarão as seguintes, ou seja, saber se deve ser dispensada a aplicação de multa ou multas, ou em que termos se deve proceder à sua graduação.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras sancionatórias imputadas

1.ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), 1.ª parte da LOPTC (cf. nomeadamente artigos 35.º e 36.º do requerimento inicial)

18. O demandante imputa aos demandados esta infração tendo por base, desde logo, a alegação de não estarem preenchidos os requisitos, ou pressupostos, para a qualificação legal da adenda como modificação objetiva ao contrato e, nessa medida, ter havido preterição do procedimento de concurso público, que seria legalmente adequado, mas também pela omissão de elementos obrigatórios no clausulado do contrato escrito, a referida adenda.

19. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 6.10 a 6.19 dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos que a seguir se procurará justificar.

20. Começando pela questão da escolha do procedimento de formação do contrato para a aquisição dos serviços de deservagem e a decisão de qualificar essa aquisição como modificação objetiva ao contrato, com a posterior celebração de uma adenda ao mesmo, tenhamos presente que a deliberação do executivo da JFPN é de 17.12.2020 e a 1.ª Adenda foi subscrita no dia seguinte, para tomar em consideração que as disposições legais do Código de Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL 18/2008 de 29.01, a suscitar aplicação, são as que se encontravam em vigor nessas datas.

21. Por outro lado, a conduta provada nesta matéria no que tange aos D2 e D3 é restrita à deliberação do executivo da JFPN em que participaram e aos termos em que autorizaram a celebração da adenda (cf. n.ºs 6.10, 6.11 e 6.28 dos f. p.), mas já não quanto ao teor e anexos da Adenda, porquanto não se provou ser conhecida destes demandados, antes ou quando foi outorgada pelo demandado D1, em representação da JFPN (cf. n.ºs 6.31 e 9.10 dos f. p. e n.º 10.5. dos f. n. p.).

22. Ora, analisados os fundamentos subjacentes à deliberação adotada pelos demandados a 17.12.2020, nomeadamente os considerandos c) a g) da proposta n.º 296/JFPN/2020 - e são apenas estes que podem ser analisados para aferir da correção do procedimento adotado (e não outros agora invocados), pois foram aqueles que fundamentaram a decisão de contratar, naqueles termos - cremos que não estão

preenchidos os pressupostos para a qualificação da aquisição dos serviços de deservagem como modificação objetiva ao contrato n.º 27/2019.

23. Desde logo não tem fundamento a invocação, feita na proposta aprovada, dos artigos 312.º e 313.º do CCP porquanto os mesmos se integram no capítulo V, do Título I, Parte III, sobre as modificações objetivas dos contratos administrativos em geral, quando as disposições aplicáveis são as que tratam do contrato administrativo especial de aquisição de serviços, constantes do Capítulo V, do Título II, Parte III, do CCP, nos artigos 450.º e segs.

24. Com efeito, estando, como estamos, perante uma aquisição de serviços e perante serviços cuja espécie – deservagem – não estava prevista no contrato inicial, a aquisição posterior desses serviços deveria reger-se pelo artigo 454.º do CCP, na redação então em vigor, dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que tinha então por epígrafe “Serviços complementares”.

25. Não se mostra provada factualidade que permita concluir que tais serviços complementares resultaram de “circunstâncias imprevisíveis” (cf. n.º 3 do artigo 454.º citado), pelo que será à luz do n.º 2 daquele artigo 454.º, ou seja, por serem serviços complementares resultantes de “circunstâncias não previstas”, que se terá de aferir do preenchimento dos requisitos aí exigidos, para saber se o contraente público poderia ordenar a execução dos mesmos ao cocontratante.

26. Sem prejuízo, por força do estabelecido no artigo 375.º do CPC, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto e aplicável *ex vi* n.º 6 do citado artigo 454.º, da posterior formalização por escrito dos termos e condições a que deveria obedecer a execução desses trabalhos complementares.

27. Os requisitos previstos nas diversas alíneas n.º 2 do artigo 454.º, são os seguintes:

“a) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos;

b) O preço desses serviços, incluindo o de anteriores serviços complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceda 10 % do preço contratual; e

c) O somatório do preço contratual com o preço atribuído aos serviços complementares não exceda os limites previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, quando o procedimento adotado tenha sido o concurso público ou o limitado por prévia qualificação sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, na alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo, quando o procedimento adotado tenha sido a consulta prévia, ou na alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo, quando o procedimento adotado tenha sido o ajuste direto;

28. Até se admite que a execução dos trabalhos complementares em causa fosse mais fácil e conveniente ser levada a cabo pelo contratante a quem estavam já adjudicados os trabalhos iniciais, desde logo pela coordenação das equipas para a realização dos dois tipos de trabalhos, embora esse fundamento não tenha sido invocado para proceder à modificação objetiva do contrato, nos termos em que foi deliberada.

29. Porém, a lei é mais exigente, ao estabelecer que sejam trabalhos complementares que não possam ser separáveis do objeto do contrato inicial, por razões técnicas ou económicas, sem inconvenientes graves e, além disso, impliquem um aumento considerável de custos.

30. Ora, dos considerandos da proposta adotada pelos demandados, não é possível concluir pela existência de inconvenientes graves em separar os serviços de deservagem do objeto do contrato inicial, sendo certo que não foram tomadas em conta quaisquer razões

técnicas ou económicas que impeçam a separação daqueles serviços de deservagem, nem as mesmas se vislumbram, em termos gerais.

31. Acresce que igualmente o outro requisito exigido, a separação dos trabalhos complementares dos que eram objeto do contrato inicial implicar um “aumento considerável de custos” não se mostra preenchido, porquanto nenhum facto foi tomado em consideração para esse efeito, pelos demandados, quando adotaram a deliberação de aprovação da proposta em causa.

32. Por outro lado, não constando da proposta que foi aprovada o preço global dos serviços de deservagem a adquirir, em função do período em que seriam levados a cabo (cf. n.º 6.18. dos f. p.), pois só constam do anexo à proposta os preços unitários ou diários de tal serviço, torna-se claro que não é possível concluir pelo preenchimento dos pressupostos da alínea b), do n.º 2 do artigo 454.º citado, ou seja, afirmar que o preço dos serviços complementares não excedia 10% do preço contratual inicial

33. Pela mesma razão, não constar da proposta o preço global dos serviços de deservagem a adquirir, também não é possível concluir pelo preenchimento dos pressupostos da alínea c), do n.º 2 do artigo 454.º, ou seja, afirmar que o preço dos serviços complementares, somado com o preço contratual, não excedia os limites previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

34. Nestas circunstâncias, não se verificando uma das condições previstas no n.º 2 do artigo 454.º citado, por força do n.º 5 do mesmo preceito, na redação então em vigor, os serviços complementares a adquirir deviam ter sido “objeto de contrato celebrado na sequência de procedimento adotado nos termos do disposto no título I da parte II”, ou seja, um dos procedimentos previstos no n.º 1 do artigo 16.º do CCP, em função do valor do contrato - cf. artigos 18.º e 20.º do CCP.

34. Não o tendo sido, como não foi, temos por certo que a deliberação do executivo da JFPN, que aprovou a proposta em causa, de aquisição de serviços de deservagem, como uma “modificação objetiva do contrato” ao abrigo do artigo 312.º do CCP, viola aquelas normas legais relativas à contratação pública e, assim, mostra-se preenchido o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

35. Nem se diga, como pretextam os demandados nas contestações, que os serviços de deservagem não constituíam encargo algum e, por isso, era óbvio que não excediam os 10% do preço contratual inicial e, pela mesma razão, mesmo que somados com o valor do contrato inicial, também não excederiam os limites da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

36. Tal raciocínio parte dum pressuposto errado, o de que os serviços de deservagem teriam um custo de “zero euros” (cf. n.º 49 da contestação do D1).

37. Aliás, é o mesmo raciocínio errado que terá estado, pelos vistos, no entendimento do executivo da JFPN, ao votar a Proposta n.º 296/JFPN/2020, isto é, que os encargos resultantes dos serviços de deservagem seriam assegurados pela dedução de outros, inicialmente contratados, que deixariam de ser executados (cf. n.º 9.7. dos f. p.) e daí o que depois veio a ficar estipulado na Adenda, na sua Cláusula Terceira: “As modificações objeto da presente adenda não determinam a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo, por conseguinte, inalterado o seu valor inicial”.

38. O pressuposto errado é o de que seria possível à entidade contratante adquirir serviços complementares, sem a adoção do procedimento contratual adequado, como se estes não viessem a ter custos, desde que, para o efeito, quando da posterior execução de

serviços inicialmente contratados, alguns não viessem a ser executados e, assim, pudessem ser compensados com aqueles e, dessa forma, virem a conter-se no valor global do contrato inicial.

39. Mas tal não é possível, pois nenhuma norma da contratação pública permite diferir, para o momento posterior da execução dos serviços, a ponderação e avaliação do regime legal da sua contratação.

40. Pelo contrário, esse regime tem de aferir-se no momento em que se toma a decisão de contratar - cf. artigo 36.º do CCP.

41. Acresce, ser de fazer notar que, como expressamente se previa no n.º 6 do artigo 454.º, na redação então em vigor, introduzida pelo citado DL 111-B/2017, “aos serviços complementares e aos serviços a menos é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 371.º a 375.º e 379.º a 381.º”.

42. Daí resulta que não pode haver qualquer “espécie de compensação”, ou algo similar segundo a tese dos demandados, entre serviços a menos e serviços complementares, pois cada um tem o seu regime.

43. Da remissão daquele n.º 6 do artigo 454.º, para o artigo 379.º, resulta claro que o preço dos trabalhos a menos é deduzido ao preço contratual (necessariamente o preço contratual do contrato onde tais trabalhos foram previstos) e isto sem prejuízo do estabelecido no artigo 381.º do CCP, ou seja, a possibilidade de indemnização por redução do preço contratual.

44. Já quanto aos trabalhos complementares, o seu preço e prazo de execução são fixados nos termos do artigo 373.º do CCP, na falta de estipulação contratual, e os termos e condições de execução desses trabalhos complementares devem ser objeto de “formalização por escrito” (cf. artigo 375.º do CCP, na redação introduzida pelo citado DL 111-B/2017), sendo estes dois preceitos aplicáveis por força do n.º 6 do citado artigo 454.º.

45. Cumpre agora fazer incidir a nossa análise no outro fundamento alegado pelo demandante, relativo ao preenchimento dos pressupostos desta infração, ou seja, a omissão de elementos obrigatórios no clausulado do contrato escrito, a referida adenda.

46. Este vício, da deliberação sobre a aquisição de serviços de deservagem, como uma mera “modificação objetiva do contrato”, quando deveriam ter sido “objeto de contrato celebrado na sequência de procedimento adotado nos termos do disposto no título I da parte II”, ou seja, um dos procedimentos previstos no n.º 1 do artigo 16.º do CCP, em função do valor do contrato, estende-se à Adenda, que fica assim também contaminada com a mesma violação das regras da contratação pública acima referidas.

47. Ocorreu ainda violação das regras da contratação pública quanto aos elementos que estão omissos na adenda (cf. n.º 6.18 dos f. p.) e dela deviam constar, obrigatoriamente, nos termos do artigo 96.º, n.º 1, alíneas b), d), e), h) do CCP (na redação introduzida pelo DL 111-B/2017).

48. Nem se diga, como argumentam os demandados, que pelo facto de na cláusula quarta da adenda se ter consagrado que, “em tudo o mais, seguir-se-á o estabelecido no contrato n.º 27/2019...”, poderiam ir buscar-se a este contrato tais elementos e, assim, não ocorreria qualquer omissão.

49. Não é assim desde logo, como já acima se procurou justificar, quanto à questão do preço destes serviços complementares, que deveria ter sido previsto na adenda, em função do valor global a contratar e não apenas por preços unitários, pelo que falta na adenda esse preço global, assim como a classificação orçamental da dotação dessa despesa e a habilitação para os encargos plurianuais, não podendo recorrer-se, para essa despesa, à

classificação orçamental e à habilitação de encargos plurianuais da despesa do contrato n.º 27/2019.

50. Quanto ao ato de aprovação da minuta da adenda é inquestionável a omissão desse dado, no que os próprios demandados concordam.

51. Já no que tange ao “prazo de execução”, também a remissão da cláusula quarta não pode suprir a falta de indicação desse prazo, pois o contrato inicial previa um prazo de execução de quatro anos e, necessariamente, esta adenda teria um prazo menor, que não resulta da adenda qual seja, não tendo que ser, necessariamente, como parece pressuposto pelos demandados, o restante tempo de execução do contrato inicial pois os serviços de deservagem poderiam não o justificar e, mesmo que assim fosse, ou seja se fosse para o restante tempo de execução do contrato, então isso deveria ter sido previsto na adenda.

52. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que vimos analisando, embora neste último segmento ou dimensão apenas pela conduta omissiva por parte do D1, como acima se procurou salientar (cf. § 21. supra).

53. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, n.º 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

54. Ou seja, no caso, são de considerar como responsáveis os demandados, ao aprovarem a deliberação de 18.12.2019, da JFPN nos termos em que a aprovaram e, dessa forma, autorizando a celebração da adenda como uma modificação objetiva ao contrato ao abrigo do artigo 313.º do CCP e, ainda o D1, ao subscrever a adenda permitindo que a mesma fosse omissa quanto a elementos ou dados que da mesma deveriam constar obrigatoriamente, nos termos do artigo 96.º do mesmo diploma legal.

55. Por outro lado, não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade dos demandados, nomeadamente à luz do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (na redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12) e artigo 80.º-A do RJALEI, porquanto não se mostra provado que as condutas dos demandados tenham sido levadas a cabo na sequência de audição prévia dos serviços competentes para informar e em conformidade com o parecer desses serviços.

56. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

57. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, n.º 5, 65º, n.º 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.

58. A culpa, na modalidade de negligência – única que está em causa nestes autos, desde logo pela conformação à alegação no requerimento inicial - implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

59. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma

atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

60. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. n.ºs 6.31 e 6.32. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as condutas dos demandados são de qualificar como negligentes porquanto, ao aprovarem a deliberação que aprovaram, nos termos em que a aprovaram, e o D1 ao subscrever a Adenda, nos termos em que a subscreveu, atuaram sem a atenção e cuidado que deveriam ter, quer quanto ao procedimento legal adequado para a aquisição de “serviços complementares”, quer quanto ao conteúdo obrigatório ou dados a fazer constar da Adenda.

*

2ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b, da LOPTC (cf. nomeadamente artigo 37.º e 38.º do requerimento inicial)

61. O demandante imputa a todos os demandados esta infração tendo por base, em resumo, o seu comportamento omissivo de, em relação à despesa decorrente da Adenda, a mesma não ter sido objeto de inscrição orçamental, de cabimento prévio, de emissão de número de compromisso válido e sequencial e de não ter sido sujeita a autorização plurianual pela Assembleia de Freguesia.

62. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 6.19 e 6.24. dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que, com aquela apurada conduta omissiva, os demandados não observaram os comandos estabelecidos nas normas infra mencionadas, violando assim normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção de despesas públicas e compromissos.

63. Com efeito, a despesa em causa devia ter sido objeto de inscrição orçamental e cabimento prévio, nos termos das disposições conjugadas do artigo 52.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 151/2015 de 11.09 (Lei de Enquadramento Orçamental-LEO) e artigos 13.º e 22.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do DL 155/92 de 28.07.

64. Acresce que igualmente deveria ter sido objeto de emissão de número de compromisso válido e sequencial e, sendo despesa plurianual, de autorização prévia da assembleia de freguesia, nos termos das disposições conjugadas do artigo 5.º n.ºs 1, 3 e 5 e dos artigos 6.º e 9.º da Lei n.º 8/2012 de 01.02 (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso-LCPA) e artigo 7.º, n.º 3, alíneas b) e c) do DL 127/2012 de 21 de junho.

65. Não tendo assim procedido e tendo omitido tais ações, os demandados, enquanto membros do executivo da JFPN, a quem incumbia acautelar e observar pelo cumprimento daquelas operações no ciclo da despesa pública, incorreram na previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

66. Nem se invoque, como pretextam os demandados, não existir necessidade de realização dessas operações que já estariam acauteladas pelo contrato inicial.

67. São aqui aplicáveis as considerações acima tecidas sobre a circunstância de estarmos perante uma despesa resultante da aquisição de serviços complementares, objeto da adenda, que não poderia ser compensada por eventual menos despesa de não prestação de serviços incluídos no contrato inicial e, nessa medida, aquela despesa, sendo nova por relativa a serviços agora contratados, não poderia deixar de ser objeto destas operações.

68. Tendo sido os demandados a levar a cabo estas condutas omissivas, são os mesmo de considerar como responsáveis, porquanto estamos perante “o agente ou agentes

da ação”, nos termos previstos no art.º 61º, n.º1, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

69. São aqui aplicáveis as considerações acima tecidas para justificar que não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade dos demandados, nos termos das disposições legais citadas no § 55 supra, porquanto não se provou que os mesmos tenham ouvido quaisquer “estações competentes” ou “serviços competentes” sobre aquela matéria, ou seja, em relação à despesa contratada pela Adenda a mesma ser objeto de inscrição orçamental, cabimento prévio, emissão de compromisso válido e sequencial e obtenção de autorização da assembleia municipal para a despesa plurianual.

70. Mas não basta, como já acima assinalámos, uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

71. A responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, nas modalidades de dolo ou negligência, como acima se justificou, fundamentação essa que aqui se dá por reproduzida (cf. §§ 57 a 59 supra).

72. Ora, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 6.33. dos f. p.) cremos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a apurada conduta dos demandados é de qualificar como negligente, por não terem atuado com o cuidado e atenção que se lhes exigia, com vista a dar cumprimento aos dispositivos legais que lhes impunham acautelar e observar o cumprimento daquelas operações no ciclo da despesa pública - inscrição orçamental, cabimento prévio, emissão de compromisso válido e sequencial e obtenção de autorização da assembleia municipal para a despesa plurianual - e, nessa medida, por não terem adotado o comportamento que era funcional e legalmente devido.

*

3ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC (cf. nomeadamente artigo 39.º e 40.º do requerimento inicial)

73. O demandante imputa aos D1 e D2 esta infração tendo por base, em resumo, o seu comportamento de autorizarem e realizarem pagamentos de serviços complementares, sem que a Adenda pelos quais tais serviços foram adquiridos tivesse sido objeto de submissão ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia.

74. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 6.22., 6.25. e 6.26. dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea h), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que, com aquela apurada conduta, os D1 e D2 deram lugar à execução financeira da adenda, sem a sua submissão a fiscalização prévia, o que era legalmente imposto, no caso concreto, como a seguir se justificará.

75. Na verdade, nos termos da alínea d), do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, aditada pelo artigo 1.º da Lei n.º 61/2011 de 07.12, “os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras”, devem ser sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

76. Ora, a adenda em causa, consubstanciando-se na aquisição de serviços complementares, configura uma “modificação objetiva” ao contrato anteriormente visado, o n.º 27/2019, pois acrescenta ao conjunto de serviços contratados através deste contrato inicial, um outro item de serviços, adquirido pela adenda.

77. Deixe-se claro que não há aqui qualquer contradição pelo facto de anteriormente não termos considerado possível a atuação dos demandados de procederem à aquisição dos serviços em causa ao abrigo do artigo 311.º do CCP (na redação dada pelo DL 111-B/2017), cuja epígrafe era, então, “modificação objetiva do contrato”.

78. São questões diferentes, por um lado, o procedimento legalmente devido para a aquisição dos serviços de deservagem, que se considerou não poder ser feito ao abrigo daquele citado artigo 311.º, mas antes dever ser ao abrigo do artigo 454.º e, por outro lado, a classificação dogmática destes serviços de deservagem, em relação aos serviços inicialmente contratados.

79. Aliás, a prova disso está na epígrafe atual do artigo 454.º, “modificações ao contrato” (na redação introduzida pela Lei n.º 30/2021 de 21.05), que aqui apenas se chama à colação para evidenciar que a classificação dogmática é a mesma, a de modificação do contrato e, no caso concreto, uma modificação do objeto do contrato e, por isso, uma modificação objetiva.

80. Acresce que, esta adenda implicou um agravamento dos encargos financeiros em relação ao contrato inicial, sendo aqui aplicável todas as considerações acima tecidas para demonstrar não assistir razão aos demandados quando pretextam que não houve agravamento de encargos e, pelo contrário, teria havido um “custo zero” ou nenhum aumento de encargos.

81. Como dissemos e aqui se enfatiza, laboram os demandados em equívoco ao alegarem que a despesa resultante da aquisição de serviços complementares, objeto da adenda, poderia ser compensada por eventual menor despesa de não prestação de serviços incluídos no contrato inicial e que, nessa medida, o relevante era que a execução do contrato não desse lugar a alteração do valor do contrato inicial, o que não se teria demonstrado, por não se ter apurado a totalidade dos pagamentos objeto do contrato inicial e da adenda.

82. Tendo sido os D1 e D2 a levar a cabo estas condutas de autorizarem o pagamento dos serviços de deservagem, são os mesmos de considerar como responsáveis, porquanto estamos perante “o agente ou agentes da ação”, nos termos previstos no art.º 61º, n.º 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

83. São aqui aplicáveis as considerações acima tecidas para justificar que não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade dos D1 e D2, nos termos das disposições legais citadas no § 55 supra, porquanto não se provou que os mesmos tenham ouvido quaisquer “estações competentes” ou “serviços competentes” sobre a matéria de autorizarem o pagamento das faturas de serviços de deservagem, sem que a Adenda que consubstanciava a aquisição dos mesmos fosse sujeita fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

84. Pese embora estejamos perante mais do que uma ação, aquelas sucessivas condutas materiais ocorrem no âmbito do mesmo circunstancialismo, o propósito de pagamento dos sucessivos serviços de deservagem e, nessa medida, pode assim considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição da conduta, estando preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

85. Mas não basta, como temos vindo a assinalar, uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

86. A responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, nas modalidades de dolo ou negligência, como acima se justificou, fundamentação essa que aqui se dá por reproduzida (cf. §§ 57 a 59 supra).

87. Ora, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 6.34. dos f. p.) cremos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a apurada conduta dos D1 e D2 é de qualificar como negligente, por não terem atuado com o cuidado e atenção que se lhes exigia, de não procederem à execução financeira da adenda, sem esta ser submetida a fiscalização prévia e, nessa medida, por não terem adotado o comportamento que era funcional e legalmente devido.

*

88. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto às subquestões contidas na primeira questão equacionada supra, que estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática:*

a) *por cada um dos demandados de uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte (violação das normas legais relativas à contratação pública);*

b) *por cada um dos demandados de uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b) (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos);*

c) *pelos D1 e D2 de uma infração financeira sancionatória, negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. h), primeira parte (execução de contrato sem a sua submissão a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito).*

*

B.D. Dispensa de aplicação de multas/graduação das multas

89. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada (cf. § 12 supra), considerando as respostas dadas às subquestões da 1.ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e as pretensões dos demandados de dispensa de aplicação de multas ou a sua redução a metade.

90. Vejamos, tendo presentes desde logo os requisitos ou pressupostos exigidos pelos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar tais institutos.

91. Cremos, como decorre do inciso “pode” das normas em causa que, quer a dispensa de aplicação de multa, quer a sua atenuação especial, não são automáticas e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção³, a aplicação destes regimes “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

92. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁴ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

³ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁴ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

93. Assim, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, quer a relativa à ilicitude quer a relativa à culpa dos demandados, afigura-se-nos que se justifica a dispensa de aplicação de multa relativamente ao D3 e, quanto aos D1 e D2, que se proceda à atenuação especial da multa, como a seguir se procurará justificar.

94. No que tange ao D3, considerando as circunstâncias concretas do caso, nomeadamente o seu exercício de funções após renúncia do vogal efetivo, sem ser a tempo inteiro, só participando nas reuniões do executivo e tendo confiado em votar a proposta que votou, após a sua preparação material pelos serviços e apresentação da mesma pelo D2, cremos que a sua culpa é de qualificar como “diminuta”.

95. Acresce que, não havendo lugar a reposição, é de concluir que se mostram preenchidos os pressupostos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC para dispensar o D3 da aplicação de multa.

96. Já no que tange aos D1 e D2, considerando o exercício de funções a tempo inteiro e as suas especiais responsabilidades, enquanto presidente da junta de freguesia e vogal tesoureiro, com os pelouros jurídico e financeiro, respetivamente, cremos que a factualidade provada não permite concluir no sentido de a culpa dos mesmos poder ser qualificada como “diminuta”, pois o circunstancialismo em relação a eles é distinto do que ocorre quanto ao D3.

97. Ainda assim, afigura-se-nos que existem circunstâncias anteriores à infração que diminuem por forma acentuada a ilicitude, nomeadamente que pode entender-se ser “bom” o propósito destes demandados, ou seja, conseguir encontrar uma solução para a realização de serviços que não tinham sido inicialmente previstos e que se mostravam necessários, mas procurando acautelar que da realização dos mesmos não resultasse um acréscimo ao preço inicialmente contratado.

98. Assim, perante tais “circunstâncias anteriores...” à infração em causa que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a ilicitude” da conduta dos D1 e D2, conclui-se pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial das multas.

99. Considerando, outrossim, que estamos perante infrações financeiras sancionatórias cometidas na forma negligente, impõe-se atentar que os limites mínimos e máximo se situam, em abstrato, entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC e que, por força desta atenuação especial, se reduzem a um mínimo de 12,5 UC e a um máximo de 45 UC - cf. art.º 65º, nºs 2, 5 e 7, da LOPTC.

100. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 6.31 a 6.34., 7.6, 7.7., 8.3. e 8.4. dos f. p.), e os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;

(ii) que assumem alguma gravidade os factos atinentes à violação das regras de contratação pública, colocando em causa princípios de legalidade, transparência e concorrência, e à violação de normas financeiras, nomeadamente a execução financeira do contrato sem a sua submissão a fiscalização prévia, com o que isso implica de falta de cautela na gestão pública, embora não se tendo provado graves as consequências concretas desses factos;

(iii) que o montante material dos valores públicos em causa ou em risco não é elevado;

(iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente e vogal tesoureiro do executivo da junta de freguesia;

(v) as condições económicas dos demandados, de considerar como médias, em função das suas profissões;

(vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias;

Conclui-se que os montantes de multas, a impor aos D1 e D2, se deve situar no limiar mínimo das molduras abstratas, especialmente atenuadas, em concreto em 12,5 UC⁵ por cada infração.

*

III – Decisão

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

a) Condeno cada um dos demandados demandado 1 e demandado 2 pela prática de:

a.1.) uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. l), primeira parte (violação das normas legais relativas à contratação pública) e n.ºs 2, 5 e 7, na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

b) uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. b) (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos) e n.ºs 2, 5 e 7, na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

c) uma infração financeira sancionatória, negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. h), primeira parte (execução de contrato sem a sua submissão a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito) e n.ºs 2, 5 e 7, na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

b) Julgo o demandado demandado 3 incurso na prática de:

b.1.) uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. l), primeira parte (violação das normas legais relativas à contratação pública) e n.ºs 2 e 8, dispensando-o da aplicação de multa;

b) uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. b) (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos) e n.ºs 2 e 8, dispensando-o da aplicação de multa.

⁵ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2019 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182.º da Lei n.º 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.

Condeno ainda os demandados *demandado 1 e demandado 2* nos emolumentos devidos – cf. artigos 1.º, 2.º e 14.º n.ºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.
D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 06 de janeiro de 2025