



Sentença nº 14/2025 – 3ª Secção

Processo nº 38/2024-JRF/3ª Secção

Sumário

1. A aquisição de serviços de “representação jurídica” é suscetível de permitir a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas de modo a que sejam definidos atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º do CCP, nomeadamente considerando fatores como o nível de especialização nas matérias jurídicas em causa, a experiência no patrocínio, bem no apoio jurídico e emissão de pareceres nas mesmas matérias, além naturalmente da melhor relação “qualidade-preço”.
2. Não se mostrando preenchidos os pressupostos exigidos pelo artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do CCP e considerando aqueles serviços a contratar e o seu valor, atento o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP, não devia ter sido adotado o procedimento de ajuste direto, mas antes a consulta prévia.
3. Não tendo ocorrido uma urgência justificada ou uma situação imprevisível para a entidade contratante, sendo previsível a necessidade de aquisição daqueles serviços e não tendo sido feita uma adequada programação e preparação do procedimento para a sua aquisição, a atribuição de eficácia retroativa ao contrato viola o artigo 287.º, n.º 2, do CCP.
4. A conduta da demandada de dar seguimento a informações de serviço, submetendo-as à consideração superior, com parecer de contratação por ajuste direto e de celebração do contrato de prestação de serviços jurídicos, com eficácia retroativa a data anterior à da adjudicação da prestação de serviços, não tendo esclarecido que não havia legalmente essas possibilidades, configura o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
5. A conduta da demandada é de qualificar como negligente por não ter tido o cuidado, o zelo e a diligência devidos, para observar e dar cumprimento aos dispositivos legais, que conhecia, sobre a não possibilidade de contratação por ajuste direto nas circunstâncias concretas do caso e a não possibilidade de



atribuir eficácia retroativa ao contrato e, dessa forma, ter descurado a observância dos seus deveres funcionais.

AJUSTE DIRETO – CONSULTA PRÉVIA – SERVIÇOS DE JUSTIÇA - EFICÁCIA
DO CONTRATO - RETROATIVIDADE - INFRAÇÃO FINANCEIRA –
NEGLIGÊNCIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

14 | 2025

3.ª Secção

Data: 17/02/2025

Processo: 38/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra demandada (demandada), melhor identificada nos autos, pedindo a sua condenação, como autora de uma infração financeira sancionatória, a título negligente, prevista e punida (p. e p.) no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea I) e 2, da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunais de Contas-LOPTC) e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que a demandada, na qualidade de chefe de divisão do Departamento de Recursos Humanos (DRH) do Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), propôs procedimento para aquisição de serviços, em matéria de assessoria jurídica e patrocínio judiciário, por ajuste direto, na sequência do que veio a ser autorizada a abertura desse procedimento e posteriormente adjudicada a proposta apresentada, por despacho do presidente do Conselho Diretivo (CD) do IPMA.

Mais alega que a demandada propôs fosse dada eficácia retroativa ao contrato a celebrar, em data anterior à data da adjudicação da prestação de serviços.

Alega ainda que não se verificavam os pressupostos para a aquisição dos serviços em causa por ajuste direto, nem para atribuir eficácia retroativa ao contrato, considerando a demandada responsável por efetuar as propostas em causa, submetendo-as à consideração superior, não tendo informado que não havia legalmente a possibilidade de contratação naqueles termos e, assim, não tendo esclarecido, devidamente, os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

Conclui que a demandada não agiu com o cuidado devido e a diligência necessária incorrendo, com esta conduta, na infração financeira sancionatória negligente que lhe imputa.

*

2. Contestou a demandada pedindo a improcedência da ação e, em consequência, a sua absolvição.

Começa por invocar que exerceu aquele cargo de chefia, pela primeira vez, com início em 04.05.2017 e por um período de cerca de um ano, em regime de substituição, sem formação jurídica, nem experiência em matéria de contratação pública.

Alega depois e, em resumo, que recebeu ordens expressas do presidente do CD do IPMA, para diligenciar a contratação da advogada que já vinha prestando serviços da mesma natureza, mediante ajuste direto, limitando-se a atuar em obediência a esta diretrizes superiores e não tendo razões para as questionar. Acresce que toda a tramitação do processo de contratação foi realizada pelo Departamento de Operações, Infraestruturas e Desenvolvimento Tecnológico (DOIDT) e não pelo DRH, que chefiava.



Alega, ainda, que atuou convicta de estar a proceder dentro da legalidade exigida, confiando que as orientações do mais alto dirigente do IPMA eram alinhadas com os normativos legais aplicáveis.

Conclui que a sua conduta não merece censura à luz do princípio da culpa, não lhe sendo exigível outra conduta, em face da diligência de um homem médio, colocado na mesma situação.

Sem prejuízo alega, finalmente, que considera enquadrável na figura do ajuste direto a contratação dos serviços jurídicos em causa.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e o demandado têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas 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:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. Decorreu na 2.^a seção deste Tribunal de Contas (TdC) uma auditoria financeira e de regularidade, tendo por objetivo a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras de 2019 do IPMA, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes, centrada no exercício de 2019, mas cujo âmbito temporal foi estendido a anos anteriores.

4.2. Tal auditoria constou do Processo n.º 4/2021-Audit, que culminou com a elaboração do Relatório n.º 12/2023-Audit e respetivos anexos.

4.3. No âmbito dessa auditoria foi apurado que em matéria de assessoria jurídica e patrocínio judiciário foi celebrado um contrato, por ajuste direto, em 5 de junho de 2018 (PBS2018-0596-1762), no valor de 39.744€, em que as obrigações da prestadora de serviços incluem “prestar apoio jurídico em exposições e reclamações abrangidas pelo regime da responsabilidade civil extracontratual” e “emitir pareceres e prestar informações nos domínios do Direito Administrativo e Direito Processual Administrativo, mediante solicitação, em prazo razoável”.

4.4. A celebração desse contrato ocorreu na sequência dos procedimentos a seguir descritos.

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.

4.5. Através da Informação n.º DIVRH/n.º 72/2018, de 22 de fevereiro, subscrita pela técnica superior AA, deu-se conta que a advogada, Dr.ª BB, informou no final do ano de 2017 que o IPMA tinha 25 processos civis pendentes, em que intervinha como mandatária e que o contrato de prestação de serviços de assessoria jurídica terminara a 31/12/2017.

4.6. Na mesma informação considerava-se ser necessário assegurar o patrocínio judiciário recorrendo a recursos externos e aí era proposta a abertura de um procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, com fundamento de que se estava perante uma prestação de natureza intelectual, assente numa relação subjetiva, objetivamente imensurável e que a manutenção da mandatária referida era essencial por se encontrar já familiarizada com os processos e a mesma ter delineado a estratégia processual a adotar.

4.7. Sobre tal Informação recaiu parecer de 26/02/2018, da demandada, enquanto chefe de divisão do DRH, em substituição, com o seguinte teor:

«Parece de diligenciar um procedimento por ajuste direto. À DivF para cabimento de 39.744,00€, acrescido de IVA. À DivLO para obtenção de parecer prévio do membro do Governo responsável pela área das Finanças e Administração Pública. À consideração superior.»

4.8. O Presidente do CD, por despacho de 28/02/2018, autorizou a abertura do procedimento por ajuste direto, de acordo com a proposta dos serviços, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o artigo 27.º, n.º 1, alínea b), ambos do CCP.

4.9. Em 30/04/2018 foi remetido o convite e o caderno de encargos à advogada Dr.ª BB, a qual apresentou proposta em 02/05/2018.

4.10. A proposta foi adjudicada por despacho de 23/05/2018 do Presidente do CD, exarado na Informação DivLO/Log - n.º 297/2018, de 23/05/2018, pelo montante de 39.744,00€, a que acresce IVA, o que totaliza o valor de 48.885,12€.

4.11. Através da Informação n.º DIVRH/n.º 72/2018 de 05/06/2018, foi proposta a celebração do respetivo contrato de prestação de serviços, com efeitos a 01/03/2018, no rosto da qual a demandada emitiu parecer, datado de 06/06/2018, com o seguinte teor:

«Parece de autorizar a celebração do contrato de prestação de serviços de representação jurídica, nos termos propostos da presente Informação. À consideração superior.»

4.12. O Presidente do CD, por despacho de 06/06/2018, concordou com tal parecer determinando se procedesse em conformidade.

4.13. O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, foi celebrado no dia 05/06/2018, para vigorar de 01/03/2018 até 31/12/2018.

4.14. Foram emitidas as autorizações de pagamento n.ºs 1484/2018, de 25/06/2018, 1696/2018, de 12/07, 2611/2018, de 09/10/2018, 3750/2018 e 3741/2018, ambas de 19/12/2018 e n.º 2380/2018, de 18/09.

4.15. A demandada deu seguimento, nos termos acima transcritos, às referidas informações, submetendo-as à consideração superior com parecer de contratação por ajuste direto e de celebração do contrato de prestação de serviços com eficácia retroativa a data anterior à da adjudicação da prestação de serviços, não tendo esclarecido que não havia legalmente essas possibilidades.

4.16. A demandada conhecia os dispositivos legais sobre a possibilidade de contratação por ajuste direto e da possibilidade de eficácia retroativa dos contratos.

4.17. A demandada agiu, pela forma descrita, de forma livre, voluntária e consciente.



4.18. A demandada não teve cuidado, zelo e diligência, para observar e dar cumprimento àqueles dispositivos legais sobre os termos em que seria possível, ou não, a contratação por ajuste direto e sobre a não possibilidade de eficácia retroativa do contrato em causa.

*

5. Da contestação da demandada:

5.1. O contrato de prestação de serviços descrito em 4.3. supra foi celebrado com a Dr.^a BB, advogada, mediante a abertura do procedimento por ajuste direto, autorizado a 28.02.2018 pelo presidente do CD do IPMA, CC.

5.2. A demandada exerceu funções como chefe de divisão do DRH do IPMA, em regime de substituição, por urgente conveniência de serviço, com efeitos a 04/05/2017 e até 31/08/2018.

5.3. A demandada é licenciada em Psicologia, técnica superior desde 2010, tendo assumido pela primeira vez, em 4 de maio de 2017, um cargo de chefia (dirigente intermédio de 2.º Grau), em regime de substituição, no IPMA, no DRH, sem formação jurídica nem experiência em matéria de contratação pública e durante o período referido em 5.2. supra.

5.4. Foi celebrado contrato de prestação de serviços de assessoria jurídica entre o IPMA, representado no ato por CC, na qualidade de presidente do CD do IPMA e a Dr.^a BB, advogada.

5.5. O contrato anterior, com a referida advogada, tinha terminado a 31.12.2017 e revelou-se necessária a contratação desses serviços.

5.6. Após a autorização de abertura do procedimento, houve atos de tramitação do referido processo de contratação realizados pelo DOIDT, mas a informação sobre a eficácia retroativa do contrato foi elaborada pelo DRH, na qual a demandada exarou o parecer descrita em 4.11. supra.

5.7. A advogada BB já vinha a prestar serviços jurídicos para o IPMA desde 2013, mantendo essa prestação de serviços pelo menos até 2022.

5.8. O regime de ajuste direto adotado foi sempre o utilizado pela IPMA para a contratação da referida advogada.

5.9. A Dr.^a BB desempenhou funções como mandatária do IPMA até ao final de 2017, estando pendentes até essa data mais de 25 processos judiciais, alguns dos quais de elevada complexidade técnica.

5.10. Com a cessação do referido vínculo em 31.12.2017 foi considerado necessário, pelo IPMA, assegurar o patrocínio judiciário naqueles processos recorrendo a recursos externos.

*

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:

6. Do requerimento inicial:

6.1. nenhuns factos.

*

7. Da contestação da demandada:

7.1. A demandada recebeu ordens expressas do presidente do CD do IPMA, CC, para diligenciar a contratação da Dr.^a BB, mediante ajuste direto.

7.2. A demandada limitou-se a atuar em obediência a diretrizes superiores, nomeadamente a instrução expressa do presidente do IPMA, para requerer a contratação dos serviços da advogada Dr.^a BB mediante ajuste direto.

7.3. Tendo em consideração que a instrução foi dada diretamente pelo presidente do CD do IPMA, a demandada, pautando-se pela boa-fé e pelo respeito hierárquico, não teve razões para questionar a referida diretiva.

7.4. Agiu com a convicção de estar a atuar dentro da legalidade exigida confiando que as orientações provenientes do mais alto dirigente do IPMA estavam devidamente fundamentadas e alinhadas com os normativos legais aplicáveis.

7.5. A demandada não participou no processo decisório que conduziu à opção pelo ajuste direto e não teve qualquer influência na escolha da referida advogada nem no regime de ajuste direto adotado.

7.6. A demandada confiou na legalidade dos procedimentos estabelecidos e nas orientações emanadas das instâncias hierárquicas superiores.

7.7. Tendo em conta as instruções recebidas, a urgência do assunto e a contratação reiterada da Dra. BB em regime de ajuste direto, não existiam quaisquer indícios ou circunstâncias que permitissem à demandada prever, ou sequer considerar, que o procedimento pudesse não estar em conformidade com os requisitos legalmente estabelecidos.

7.8. Face à urgência de prosseguir com os processos pendentes e a cessação do contrato de prestação de serviços da advogada, decidiu o presidente do CD do IPMA proceder à abertura de um procedimento de ajuste direto.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. 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 Código de Processo Civil (CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma adiante citados, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo na contestação, explícita ou implicitamente, relativos aos atos materiais levados a cabo pela demandada, nomeadamente ao tomar posição sobre as eventuais consequências jurídicas desses atos;

b) os documentos juntos a estes autos com o requerimento inicial, bem como com a contestação, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) a prolação por parte da demandada dos pareceres na Informação n.º DIVRH/n.º 72/2018 de 22.02.2018 e na Informação n.º DIVRH/n.º 139/2018 de 05.06.2018;

ii) os termos do convite, proposta e adjudicação da proposta, no âmbito do procedimento de aquisição de serviços de representação jurídica, por ajuste direto, bem como a decisão sobre a eficácia retroativa do contrato;

iii) os termos do contrato de prestação de serviços celebrado entre o IPMA e a advogada Dr.^a BB;

iii) a nomeação da demandada como dirigente, em regime de substituição e a cessação do exercício de funções, a categoria profissional da demandada e os contratos de ajuste direto celebrados pelo IPMA com a Dr.^a BB.

c) o depoimento da seguinte testemunha, a qual depôs com razão de ciência que lhe advém do conhecimento dos factos, em virtude dos contactos e interações descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

i) BB (advogada), a qual foi segura no sentido de que celebrou vários contratos de prestação com o IPMA, tendo confirmado o contrato que lhe foi exibido (fls. 18/22 dos autos), com o conteúdo que consta do mesmo, incluindo os serviços previstos na alínea j) da cláusula 4.^a (“Emitir pareceres e prestar informações nos domínios do Direito Administrativo e Direito Processual Administrativo, mediante solicitação, em prazo razoável”), embora os seus serviços tenham sido, essencialmente, de patrocínio judiciário.

d) as declarações da demandada, 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) as habilitações académicas na área da Psicologia, bem como os atos materiais levados a cabo, nomeadamente os pareceres que subscreveu;

ii) a falta de experiência e conhecimento da demandada na área da contratação pública.

*

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental e testemunhal, conjugada 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 ações levadas a cabo pela demandada;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente da demandada, no que tange às ações que levou a cabo, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das suas funções de chefe de divisão, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características, sendo de notar que o conhecimento dos dispositivos legais sobre a possibilidade de contratação por ajuste direto e da possibilidade de eficácia retroativa dos contratos é inferido do facto de serem invocados nas informações onde a demandada emitiu pareceres;

iii) a atuação da demandada, sem a atenção e o cuidado de não ter esclarecido que não havia legalmente a possibilidade de contratação por ajuste direto, em função dos serviços a contratar, e de não possibilidade de celebração do contrato de prestação de serviços com eficácia retroativa a data anterior à da adjudicação da prestação de serviços resulta, desde logo, de a demandada se ter limitado a subscrever os pareceres que subscreveu, sem ter desenvolvido qualquer diligência para analisar, criticamente, as informações que lhe foram presentes.

Era exigível que a demandada, não tendo experiência e conhecimento na área da contratação pública, tivesse equacionado aceitar/continuar no exercício daquelas funções de chefia, em regime de substituição em função da responsabilidade inerente e, a partir do momento em que as aceitou/continuou, se entendia que aquela atividade não era da sua competência funcional ou da área do departamento que chefiava, devia ter suscitado hierarquicamente tais questões, por forma a receber ordens ou instruções escritas expressas, o que não se demonstrou tenha feito.

*

9. 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, desde logo porque a generalidade desses factos é contraditória com os factos provados, e ainda porque:

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

b) os depoimentos da testemunha e demandada, acima indicadas, não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto à alegação da demandada de ter recebido ordens expressas do presidente do CD do IPMA para diligenciar a contratação da Dr.^a BB, mediante ajuste direto e de se ter limitado a atuar em obediência a diretrizes superiores.

Tal alegação é apenas corroborada pelas declarações da demandada que, nesta matéria, não se mostraram credíveis, pois a sua postura foi a de rejeitar qualquer responsabilidade própria. É sintomático disso as afirmações de que “delegou na técnica superior DD” a preparação da informação e que “de acordo com o Presidente e a advogada estava tudo bem”. Ou seja, para a demandada, a responsabilidade estará a montante e a jusante da sua atuação.

Note-se que a testemunha, a referida advogada, não confirma que tenha prestado qualquer esclarecimento à demandada sobre o tipo de procedimento de contratação que esteve na origem do contrato de prestação de serviços em causa e que veio a celebrar, tendo apenas presente ter recebido um convite para apresentar uma proposta, o que fez.

*

B – De direito

B.A. As questões decididas

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a - *A demandada, na qualidade em que interveio, subscrevendo os pareceres que subscreveu, não esclareceu os assuntos da sua competência de harmonia com a lei e agiu com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC?*

2.^a - *Considerando a resposta dada à questão antecedente, deve a demandada ser condenada na multa peticionada pelo Mº Pº ou deve ser absolvida?*

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

11. O Ministério Público imputa à demandada a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, prevista no art.º 65º, nº 1, alínea l), tendo por base a conduta sumariamente descrita no relatório supra.

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

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

13. Por outro lado, no nº 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 (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se a demandada, com culpa, incorreu na previsão típica da imputada infração financeira sancionatória, no segmento relevante, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente se analisará a seguinte, ou seja, saber se a demandada deve ser absolvida ou condenada e, neste caso, em que termos se deve proceder à graduação da multa.

✱

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória imputada

16. O demandante imputa à demandada esta infração tendo por base as suas condutas, de propor a abertura do procedimento contratual e a eficácia retroativa do contrato, nos termos em que o fez, submetendo à consideração superior tais propostas, não tendo esclarecido que não havia legalmente a possibilidade de contratação naqueles termos nem de atribuição de eficácia retroativa, não tendo assim esclarecido, devidamente, os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

17. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.3. a 4.15. dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, como a seguir se procurará justificar.

18. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa desde logo ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação”, mas também os “funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei” - cf. art.º 61º, n.ºs 1 e 4, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

19. Ou seja, no caso, é de considerar como responsável a demandada por, na qualidade de dirigente intermédio de 2.º Grau, chefe de divisão do DRH do IPMA, ter levado a cabo as condutas em causa, de dar seguimento às informações acima descritas, submetendo-as à consideração superior, com parecer de contratação por ajuste direto e de celebração do contrato de prestação de serviços jurídicos, com eficácia retroativa a data anterior à da adjudicação da prestação de serviços, não tendo esclarecido que não havia legalmente essas possibilidades.

20. Com efeito, não se verificavam os pressupostos exigidos pelo artigo 27.º, n.º 1, alínea b)³, do Código dos Contratos Públicos (CCP), para se lançar mão do procedimento por ajuste direto, com base em critérios materiais, como ocorreu, por decisão do presidente do CD do IPMA, na sequência de parecer nesse sentido da demandada.

21. Está a partir-se do pressuposto, o que aliás não é colocado em causa pela demandada, da aplicabilidade do regime geral da contratação pública incluído na parte II do CCP aos serviços jurídicos pois, apesar do admitido no artigo 10.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, a alteração efetuada ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que transpõe a referida Diretiva, optou por não incluir os serviços jurídicos no elenco dos serviços excluídos dos procedimentos de contratação, como resulta, *à contrário sensu*, do artigo 6.º-A e Anexo IX do CCP.

³ Na redação então em vigor, introduzida pelo DL 111-B/2017 de 31.08.

22. Como dizíamos, não se verificam aqueles pressupostos porquanto os serviços a contratar, “representação jurídica”, englobando-se aí não apenas a “representação judicial”, mas também “prestar apoio jurídico em exposições e reclamações abrangidas pelo regime da responsabilidade civil extracontratual” e “emitir pareceres e prestar informações nos domínios do Direito Administrativo e Direito Processual Administrativo, mediante solicitação, em prazo razoável”, são suscetíveis de “elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º” do CCP, nomeadamente considerando fatores como o nível de especialização nas matérias em causa e a experiência no patrocínio bem como a experiência no apoio jurídico e emissão de pareceres, nas mesmas matérias, além naturalmente da melhor relação “qualidade-preço”.

23. Nem se diga, como pretexta a demandada, que “considerando o vínculo específico e incomparável que esta advogada possuía com os processos em curso, bem como a pendência de várias ações, torna-se evidente a impossibilidade de outra pessoa assumir a condução destes de forma eficaz”, que “os serviços de patrocínio judiciário pressupõem a existência de uma relação de confiança entre o cliente e o advogado, apresentando este últimas competências específicas e atributos qualitativos próprios para a defesa de certos processos”, que “face aos variados processos pendentes apenas a referida advogada poderia assumir o patrocínio judiciário” e que “existe uma prática administrativa no que diz respeito a este tipo de procedimentos”.

24. E não se diga tal desde logo porque, como resulta da factualidade provada, os serviços a contratar não eram apenas de “representação judicial do IPMA ... em processos judiciais”, mas também de “prestar apoio jurídico” e “emitir pareceres e prestar informações”.

25. Acresce que, mesmo no domínio do patrocínio judiciário, o eventual conhecimento dos processos em curso e a eventual “relação de confiança entre o cliente e o advogado”, além de não serem critérios materiais que justifiquem a opção pelo ajuste direto, não se podem sobrepor aos princípios e critérios legais da contratação pública, nomeadamente da legalidade, da imparcialidade, da concorrência, da publicidade, da transparência e da igualdade de tratamento, consagrados no artigo 1.º-A do CCP.

26. Aliás, no caso de entidade pública e pessoa coletiva, como é o caso do IPMA, não cremos que tenha sequer fundamento apelar-se a uma “relação de confiança entre o cliente e o advogado”, que é própria de pessoas singulares.

27. Acresce que, a ser válida a tese da demandante, estaria encontrado o caminho para que o “conhecimento dos processos em curso” e a “relação de confiança”, pudesse justificar a sistemática contratação da mesma pessoa, *ad eternum*, por ajuste direto.

28. Quanto à alegada “prática administrativa”, dir-se-á que tal eventual prática, aliás não provada nos autos em termos generalizados da administração pública, além de não ser fonte de direito, não se poderia sobrepor aos critérios legais.

29. Por outro lado, essa aparente “prática administrativa” no IPMA (cf. n.º 5.7. dos f. p.) não tem respaldo legal, como atrás se procurou demonstrar, sendo certo que, na própria auditoria, foram identificados outros responsáveis (cf. Quadro 28, do Anexo IV, Responsabilidade financeira ao Relatório de Auditoria n.º 12/2023, anexo a estes autos), os quais já terão assumido essa responsabilidade procedendo ao pagamento voluntário das multas.

30. Nesta medida, não se mostrando preenchidos os pressupostos exigidos pelo citado artigo 27.º, n.º 1, alínea b) e considerando os serviços a contratar e o valor do contrato a celebrar, superior a 20 000,00 e inferior a 75 000,00 €, atento o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea c)⁴, do CCP, devia ter sido adotado o procedimento de consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, com vista à formação do contrato a celebrar.

31. Acresce que ao contrato em causa, não obstante celebrado no dia 05/06/2018, foi-lhe atribuída eficácia retroativa, para vigorar a partir de 01/03/2018, na sequência de despacho do presidente do CD do IPMA e após emissão de parecer nesse sentido por parte da demandada (cf. n.ºs 4.11. a 4.13 dos f. p.), tudo isto em violação do artigo 287.º, n.º 2, do CCP.

32. Na verdade, não se verificam os pressupostos exigidos por este preceito para poder ser atribuída eficácia retroativa ao contrato, nomeadamente “razões de interesse público [que] o justifiquem”, até porque tal eficácia retroativa falseou a concorrência garantida pelo CCP no que tange à formação do contrato em causa.

33. Como resulta claramente dos factos provados, não houve aqui uma urgência justificada ou uma situação imprevisível para a entidade contratante, tendo antes ocorrido uma situação de não adequada programação e preparação do procedimento, pois era previsível a necessidade de aquisição daqueles serviços, em face do contrato anterior terminar a 31.12.2017, da necessidade de recorrer a esses serviços externamente por falta de quadros no IPMA e do número de processos pendentes em Tribunal.

34. Nessas circunstâncias, o que se impunha era a abertura de procedimento, atempadamente, por forma a dar continuidade à prestação dos serviços jurídicos, o que não foi feito, tendo-se depois retroagido o início dos efeitos do contrato a 01.03.2018, ou seja, logo no dia seguinte a ter sido determinada a abertura formal do procedimento, por despacho do presidente do IPMA de 28.02.2018 (cf. n.º 4.7. dos f. p.).

35. Com a consequência de o contrato ter acabado por começar a produzir efeitos antes de envio do convite e do caderno de encargos (30.04.2018) e antes da proposta apresentada (02.05.2018) – cf. n.º 4.9. dos f. p. – num claro indício de que foi falseado o princípio da concorrência garantido pelo CCP e que esta contratação teve apenas o objetivo de dar aparência formal de contratação a uma realidade material já em execução.

36. Ocorreu assim violação de normas legais relativas à contratação pública, mostrando-se, pois, 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.

37. 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 ou responsável da ação.

38. 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, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

39. A culpa, na modalidade de negligência (aquela que vem imputada à demandada), implica uma censura à conduta do agente porquanto, *in casu*, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investida a demandada, tendo o dever de esclarecer os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, não teve o devido cuidado na

⁴ Na redação então em vigor, introduzida pelo DL 111-B/2017 de 31.08.

observância de tal dever, subscrevendo pareceres que vieram a ser acolhidos pelo órgão competente para a decisão de abertura do procedimento e para a contratação, em violação de normas da contratação pública, como vimos e, nessa medida, não tendo o devido cuidado de esclarecer o regime legal, não observando tal dever de cuidado, agindo assim com culpa.

40. 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.

41. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. nomeadamente n.ºs 4.16 a 4.18. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a conduta da demandada é de qualificar como negligente porquanto não teve o cuidado, o zelo e a diligência devidos, para observar e dar cumprimento aos dispositivos legais, que conhecia, sobre a não possibilidade de contratação por ajuste direto nestas circunstâncias e a não possibilidade de atribuir eficácia retroativa ao contrato e, dessa forma, descurou a observância dos seus deveres funcionais.

42. Não tem assim fundamento a invocação da demandada de que “não praticou qualquer facto culposos” e de que não lhe “era exigível ... outra conduta”, revelando a sua atuação “total ausência de culpa, perante o circunstancialismo que caracteriza o caso concreto”.

43. Com efeito, estribando-se tal invocação, na generalidade, na alegação de um conjunto de factos que não se provaram (cf. n.ºs 7.1. a 7.8. dos f. n. p.), ficam sem sustentáculo as questões jurídicas suscitadas na contestação, máxime a não punibilidade por cumprimento de ordens expressas do presidente do CD do IPMA ou uma atuação da demandada suscetível de ser enquadrada no instituto do “erro sobre a ilicitude”.

44. Por outro lado, a circunstância de a demandada não ter formação jurídica nem experiência em matéria de contratação pública (cf. n.º 5.3. dos f. p.), não a exime, por si só, daquela responsabilidade pessoal e culposa, na medida em que o que está subjacente ao juízo de culpa não é uma apreciação sobre as suas condições ou qualificações académicas ou profissionais, mas antes uma apreciação sobre se, em concreto, a sua conduta se pautou pelos padrões exigíveis a quem tem responsabilidade, ainda que a nível intermédio, na gestão da *res publica*, ou seja, se a sua conduta, *in casu*, foi diligente e prudente ao subscrever os pareceres que subscreveu.

45. E a resposta, como decorre do que já anteriormente se expôs (cf. § 41 supra), é claramente no sentido de que não teve tal diligência nem prudência.

46. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra, que estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática pela demandada de uma infração financeira sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. l), primeira parte (violação de normas legais relativas à contratação pública).*

*

B. D. Consequência da infração

47. Impõe-se agora decidir a 2ª questão atrás enunciada (cf. § 10 supra) e em face da resposta dada à 1.ª questão, torna-se evidente que a mesma se reconduz a analisar a pretensão do demandante de condenação na multa peticionada.

48. Considerando que estamos perante uma infração financeira sancionatória cometida 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, como se justificou supra (cf. § 13).

49. Porém, atendendo às circunstâncias que envolvem a conduta da demandada e não estando em causa que atuou com culpa, como acima se demonstrou, ainda assim se nos afigura que tais circunstâncias são de molde a diminuir, por forma acentuada, a sua concreta culpa, justificadoras de uma atenuação especial da multa, ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.

50. A esta conclusão se chega no seguimento da jurisprudência deste Tribunal de que o inciso “pode” da norma em causa deve ser interpretado no sentido de que a aplicação deste regime “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”, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção⁵.

51. Assim como atendendo a 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»⁶, entendimento que é de manter.

52. Com efeito, considerando as circunstâncias concretas do caso, nomeadamente que o ajuste direto era o procedimento que vinha sendo utilizado pelo IPMA para a contratação de serviços jurídicos, que quem vinha prestando estes serviços desde 2013 era a mesma pessoa a convidar para o procedimento a lançar, que os atos de tramitação deste procedimento de contratação foram repartidos por dois departamentos do IPMA, sendo que o DRH chefiado pela demandada não era o departamento organicamente adequado para tramitar este procedimento e ainda que, em função das qualificações da demandada (licenciatura em Psicologia sem formação jurídica nem experiência em matéria de contratação pública), a expectativa por parte do decisor – presidente do CD do IPMA – de que os pareceres da demandada resultasse de uma análise crítica do regime legal não poderia ser fundada (cf. n.ºs 5.3., 5.7 e 5.8. dos f. p.), cremos que tais “circunstâncias anteriores...” à infração em causa possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a... culpa” da demanda, concluindo-se assim pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.

53. Nesta medida, os limites mínimos e máximo abstratos acima indicados (cf. § 48 supra), por força desta atenuação especial reduzem-se a um mínimo de 12,5 UC e a um máximo de 45 UC - cf. art.º 65º, n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC.

54. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 4.15. a 4.18. e 5.3. a 5.7. dos f. p.), e os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

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

⁵ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁶ 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>

(ii) que assumem alguma gravidade os factos atinentes à violação das regras de contratação pública, colocando em causa princípios de legalidade, transparência e concorrência, embora não se tendo provado serem 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 da demandada, em termos de responsabilidade, no patamar intermédio, em função da sua qualidade de dirigente de um departamento de um instituto público;

(v) a condição económica da demandada, de considerar como média/baixa, em função da sua qualificação profissional;

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

Conclui-se que o montante da multa a impor à demandada se deve situar no limiar mínimo da moldura abstrata, especialmente atenuada, em concreto, em 13 UC⁷.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação procedente, por provada e, em consequência, *condeno a demandada, pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. l), primeira parte (violação de normas legais relativas à contratação pública), na multa de 13 (treze) UC.*

Condeno ainda a demandada nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 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, 17 de fevereiro de 2025

⁷ 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€.