



Sentença n.º 18/2025 – 3.ª Secção

Processo n.º 25/2024-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. O regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos é enformado pelos princípios da “boa administração” e da “onerosidade”.
2. A inobservância daquele regime jurídico, previsto no DL 280/2007 de 07.08, nomeadamente dos princípios da “boa administração” e da “onerosidade”, configura a violação de norma legais sobre a gestão do património, mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Sendo previsível a necessidade de aquisição dos serviços de vigilância e segurança, por serem necessidades que tinham de ser satisfeitas de forma contínua, e não tendo ocorrido uma urgência justificada ou uma situação imprevisível para a entidade contratante, a atribuição de eficácia retroativa ao contrato viola o artigo 287.º, n.º 2, do CCP e configura o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
4. As condutas dos demandados de subscreverem contratos nulos, nos termos do n.º 7 do artigo 96.º do CCP, por falta de inserção nos mesmos de elementos essenciais – identificação do gestor do contrato e falta de referência à prestação de caução - configura o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO – GESTÃO - EFICÁCIA DO CONTRATO -
RETROATIVIDADE – GESTOR DO CONTRATO – CAUÇÃO - INFRAÇÃO
FINANCEIRA – NEGLIGÊNCIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins



3.ª Secção

Data: 05/03/2025

Processo: 25/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra Demandado 1 (1.º demandado ou D1), Demandada 2 (2.ª demandada ou D2), Demandado 3 (3.º demandado ou D3), Demandada 4 (4.ª demandada ou D4), Demandado 5 (5.º demandado ou D5) e Demandado 6 (6.º demandado ou D6), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação:

a) de cada um dos 1.º e 2.ª 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 d), b) e l), 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;

b) 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 d) e l), n.ºs 2 e 5, na multa de 25 UC por cada infração;

c) de cada um dos 4.ª a 6.º demandados, pela prática de uma infração financeira sancionatória, a título negligente, p. e p. 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 nos períodos temporais em que os demandados exerceram funções, como presidentes (o D1 e a D4) e vogais (os restantes demandados), do Conselho Diretivo (CD) do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P. (LNEC), estavam cedidos a 23 entidades espaços do edificado e terrenos pertencentes ao LNEC, sendo que apenas em relação a 5 dessas entidades a cedência estava sujeita a contrapartida sob a forma de compensação financeira.

Alega, ainda, que os demandados, não tendo agido no cumprimento da lei relativamente à cedência daqueles espaços, adotaram comportamento caracterizado pela falta de cuidado, empenho e interesse exigidos para o desempenho eficiente e correto da atividade de um elemento do CD do LNEC.

Mais alega que, em relação a três contratos de prestação dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, que identifica, o início dessa prestação de serviços ocorreu antes de estarem formalizados quaisquer procedimentos típicos de formação dos contratos públicos, designadamente a decisão de contratar, a decisão de escolha do procedimento, a aprovação das peças do procedimento, o envio do convite, a apresentação de proposta, a análise da proposta, a decisão de adjudicação e notificação e a celebração do contrato, tendo os D1 e D2 inobservado as formalidades previstas em diversas normas do Código de Contratos Públicos (CCP), que cita. Assim como tais demandados, ao subscreverem tais contratos com eficácia retroativa, sem se verificarem os pressupostos

para a atribuição dessa eficácia retroativa, não observaram outra norma do CCP, que igualmente invoca.

Relativamente a outros contratos, que igualmente identifica, alega que os D1, D2 e D3, em condutas individuais de subscrição desses contratos, não fizeram constar do clausulado dos mesmos elementos legalmente obrigatórios, concretamente a identificação do gestor do contrato e a referência à prestação de caução, tendo tal conduta omissiva levado à violação de norma do CCP, que cita.

Finalmente alega que os demandados, ao procederem das formas supra descritas, adotaram comportamentos caracterizados pela falta de cuidado, empenho e interesse, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes, descuidando regras financeiras e violando as normas jurídicas, que invoca.

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

*

2. Contestaram os demandados pedindo a improcedência do pedido e a sua absolvição.

Estribam a sua defesa, relativamente às cedências de espaço em causa, descrevendo as ações cometidas ou omitidas pelos demandados, alegando a impossibilidade de os autos prosseguirem em face de decisões prévias do Tribunal de Contas e especificamente do Ministério Público junto deste Tribunal, que demonstram a ausência de ilicitude das ações e omissões imputadas aos demandados e concluindo que não ocorreu violação do regime estabelecido quer no Decreto-Lei n.º 280/2007 quer na Lei n.º 64/2013 e, daí, a ausência de ilicitude das ações e omissões imputadas aos demandados.

No que tange à imputação da execução de serviços, antes de iniciado o procedimento contratual os demandados invocam as características e condições específicas desses procedimentos contratuais e dos serviços a adquirir para procurarem concluir, daí, que não houve tempo útil para a conclusão do procedimento e celebração do contrato antes do início da produção de efeitos. Já quanto à celebração de contratos com eficácia retroativa, consideram que se encontravam preenchidos os requisitos da atribuição de eficácia retroativa e, embora admitam que do conteúdo dos contratos não resulta a fundamentação da atribuição de eficácia retroativa dos mesmos, essa omissão não pode ser imputada aos demandados.

Relativamente aos contratos sem identificação de gestor do contrato alegam que não lhes pode ser imputada responsabilidade pois a elaboração da minuta do contrato e todos os documentos referentes ao procedimento foram elaborados por um departamento do LNEC, tendo os demandados confiado nos profissionais que integram o LNEC, a que acresce que, embora não conste dos contratos a identificação do gestor, tal nomeação ocorreu e a execução do contrato foi gerida por um colaborador dum departamento do LNEC, não tendo assim resultado qualquer prejuízo para o interesse público.

Quanto ao contrato sem referência à prestação de caução, efetivamente a mesma não foi solicitada quando da notificação da adjudicação, facto que não é imputável ao demandado que subscreveu o contrato, considerando ainda que tal realidade não preenche a previsão legal do preceito em causa, pelo que não é ilícita a conduta do demandado a quem tal infração é imputada.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados 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.

Com efeito, não obstante, na contestação, nos artigos 136 a 163, sob a epígrafe “Da prévia pronúncia do Tribunal de Contas sobre os factos objeto do requerimento”, os demandados alegarem a impossibilidade de os autos prosseguirem em face de decisões prévias do Tribunal de Contas e especificamente do Ministério Público junto deste Tribunal, a verdade é que, seja nesse item, seja no final da contestação, não invocam expressamente qualquer exceção, nomeadamente perentória.

É verdade que falam no princípio *ne bins in idem*, mas expressamente o afastam ao referirem que o mesmo “não se pode aqui aplicar” (cf. artigo 155 da contestação).

E, ao contrário do que pretextam, não há “lógica subjacente ao referido princípio” que impossibilite o prosseguimento deste processo de apuramento de responsabilidades financeiras, pois o invocado Relatório de auditoria n.º 19/2018, da 2.ª Secção deste Tribunal de Contas, não incide sobre os factos temporais aqui em causa (ali trata-se dos anos de 2014 a 2016), além de que as conclusões, sobre eventuais “irregularidades”, a que se tenha chegado no mesmo sobre a gestão do património do LNEC, não vinculam esta 3.ª Secção, atentas as diferentes competências de ambas as secções deste Tribunal de Contas, estabelecidas nos artigos 78.º e 79.º da LOPTC.

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. No âmbito do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) - Autoridade de Auditoria, para 2022, foi determinada a realização de uma auditoria financeira e de conformidade ao LNEC, decorrendo a mesma também do Despacho n.º 1542/2021/SEO da Secretária de Estado do Orçamento (SEO), de 16.11.2021.

4.2. Essa auditoria, a que foi atribuído o n.º de processo 2022/300/A10/22, teve como objeto proceder à avaliação dos sistemas de gestão e de controlo interno instituídos pela entidade e verificar se os procedimentos de contratação pública desenvolvidos garantiram a concorrência, afirmando a legalidade e regularidade da despesa realizada.

4.3. No final da instrução da auditoria a IGF elaborou, em 02.11.2023, o relatório n.º 93/2023, o qual fez chegar à SEO.

4.4. A SEO, por despacho de 07.03.2024, homologou o relatório de auditoria n.º 93/2023 elaborado pela IGF.

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. O LNEC é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sendo regulado pela Lei Orgânica respetiva, aprovada pelo DL n.º 157/2012, de 18 de julho, pelos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 99/2013, de 6 de março e pelo Regulamento Interno, aprovado por despacho do Secretário.

4.6. Um dos órgãos do LNEC é o CD, composto por um presidente e dois vogais, ao qual, como órgão executivo, cabe a gestão, planeamento, coordenação e avaliação da atividade do LNEC, bem como dirigir os respetivos serviços.

4.7. O D1 foi Presidente do CD do LNEC, no período de 01.01.2018 a 19.09.2021.

4.8. A D2 foi vogal do CD do LNEC, no período de 01.01.2018 a 19.09.2021.

4.9. O D3 foi vogal do CD do LNEC, no período de 16.07.2018 a 19.09.2021.

4.10. A D4 foi Presidente do CD do LNEC, no período de 20.09.2021 a 31.12.2021.

4.11. O D5 foi vogal do CD do LNEC, no período de 20.09.2021 a 31.12.2021.

4.12. O D6 foi vogal do CD do LNEC, no período de 20.09.2021 a 31.12.2021.

4.13. Nos períodos referidos nos n.ºs 4.7. a 4.12. supra, ou seja, nos períodos temporais em que os demandados exerceram funções como membros do CD do LNEC estavam cedidos a 23 (vinte e três) entidades, identificadas nos quadros que seguem, espaços - do edificado e de terrenos /logradouro – integrados no “*campus LNEC*”:

Entidade	Edifício	Espaços	Título de “cedência”	Área ocupada (m2)	Contrapartida	Observações
Associação G	Arantes e Oliveira	330	Desconhecido	12,16	Não	
Associação H	Manuel Rocha	12-R1 ; 13-R1	Desconhecido	31,3	Não	
Associação I	Calouste Gulbenkian	20B2C	Desconhecido	10,73	Não	
Associação J	Arantes e Oliveira	244-B	Desconhecido	9,6	Não	
Associação K	Engenharia Sanitária	16-N1	Desconhecido	19,14	Não	
Associação L	Calouste Gulbenkian	20B2C	Desconhecido	10,73	Não	
Associação M	Fernando Abecassis	66H1; 68H1	Desconhecido	26,24	Não	
Associação A	Instalações	26C2; 23C2	Arrendamento	33	600 €/mês	Desde 1/05/2016, renovável por períodos de 3 anos
Sociedade B		Terreno / logradouro	Arrendamento		1.567,56 €/mês	Desde 26/06/1998, renovável por períodos de 6 anos
Sociedade N		Terreno / logradouro	Protocolo de cooperação	Não quantificada	Não	Desde 6/11/2014



Entidade	Edifício	Espaços	Título de "cedência"	Área ocupada (m2)	Contrapartida	Observações
Fundação C	Manuel Rocha	Piso -1 e R/C (inclui antiga sala de Encadernação e acabamento com área de 189 m2) Edifício DCCI Estúdio com 129m2 e espaço adjacente ao Estúdio FCCN (área 14.5 m2)Piso 1: Salas 28I2; 32I2; 36I2; 37I2; 6L2; 7L2; 8L2; 9L2; 10L2; 11S2;12S2; 14S2; 13S2; 18S2; 23S2; 25S2; 24S2; Sala	Protocolo de colaboração	Área superior a 320 m2	75.000 €/ano	Desde 21/06/2013, renovável por mais 10 anos
Fundação O	Manuel Rocha	19s2;21s2	Desconhecido	27,2	Não	
Associação P	Arantes e Oliveira	246	Desconhecido	11,55	Não	
Associação Q	Manuel Rocha	21I2; 25I2; 26I2	Desconhecido	60,16	A parceria inclui isenção do pagamento da quota do LNEC	
Sociedade D	Terreno	Terreno / logradouro	Promessa de arrendamento	30	1.514,23 €/mês	Desde 4/08/1997, com duração até 31/07/2015, renovável por
Sociedade R	Manuel Rocha	14S2	Arrendamento	20,5	Não	
Associação S	Instalações	3C2; 4C2	Desconhecido	30,2	Não	
Associação T	Instalações	25C2	Desconhecido	15,19	Não	
Associação U	Calouste Gulbenkian	9,00E+01	Desconhecido	20,9	Não	
Associação V	Manuel Rocha	13C2; 14C2; 19C2	Desconhecido	84,21	Não	
Associação W	Calouste Gulbenkian	68E2; 69E2	Desconhecido	27,3	Não	
Sociedade X	Arantes e Oliveira	106	Desconhecido	7,84	Não	
Sociedade E	Terreno	Terreno / logradouro	Desconhecido	30	703,66 €/mês	Desde 1/04/1996, renovável por períodos de 3 anos

4.14. Nos quadros que antecedem, em cinco casos (Associação A, Sociedade B, Fundação C, Sociedade D e Sociedade E), a cedência dos espaços integrados no "campus LNEC" estavam sujeitos a contrapartida sob a forma de compensação financeira.

4.15. Os demandados, nos períodos referidos nos n.ºs 4.7. a 4.12. supra e relativamente aos espaços anteriormente cedidos pelo LNEC às entidades referidas nos quadros supra, sem contrapartida financeira, não agiram no sentido de obterem das mesmas o pagamento de uma compensação dessa natureza.

4.16. Ao procederem do modo descrito os demandados agiram de forma livre, voluntária e consciente.

4.17. O D1 não teve o cuidado e a diligência, em relação a cedência de espaços do "campus LNEC", por arrendamento ou protocolo, em que interveio como presidente do CD do LNEC, de obter prévia autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela e após prévia avaliação e determinação da compensação financeira pela Direção Geral do Tesouro e Finanças.

4.18. Em 12 de novembro de 2018, através de procedimento de ajuste direto, nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 24.º, do CCP, foi adjudicada, por despacho do D1, à sociedade comercial Sociedade F, a prestação dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC.

4.19. Em 14 de novembro de 2018 foi celebrado entre o LNEC, representado pelo D1 e a sociedade comercial Sociedade F, um contrato – n.º CO/18/325 - com o objetivo de aquisição dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, pelo preço global de 86.289,32 €.

4.20. Na cláusula 5.ª, n.º 2, do contrato foi estipulado que “[a] prestação de serviços tem a duração de 4 meses, no período compreendido entre 2018-09-01 e 2018-12-31”.

4.21. Em 16 de junho de 2020, através de procedimento de ajuste direto, nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 24.º, do CCP, foi adjudicada, por despacho da D2, à sociedade comercial Sociedade F, a prestação dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC.

4.22. Em 18 de agosto de 2020 foi celebrado entre o LNEC, representado pelo D1 e a sociedade comercial Sociedade F, um contrato – n.º CO/20/221 - com o objetivo de aquisição dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, pelo preço global de 100.676,32 €.

4.23. Na cláusula 5.ª, n.º 2, do contrato foi estipulado que “[o] contrato tem a duração de 4 meses, com início a 1 de junho de 2020 e término a 30 de setembro de 2020”.

4.24. Em 21 de dezembro de 2020, através de procedimento de ajuste direto, nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 24.º, do CCP, foi adjudicada, por despacho da D2, à sociedade comercial Sociedade F, a prestação dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC.

4.25. Em 1 de março de 2021 foi celebrado entre o LNEC, representado pela D2 e a sociedade comercial Sociedade F, um contrato – n.º CO/21/2021 - com o objetivo de aquisição dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, pelo preço global de 152.480,64 €.

4.26. Na cláusula 5.ª, n.º 2, do contrato foi estipulado que “[o] contrato tem a duração de 6 meses, com início a 1 de janeiro de 2021 e término a 30 de junho de 2021”.

4.27. A decisão de adjudicação que veio a dar lugar aos contratos CO/18/325 e CO/20/221, foi determinada por despachos, no primeiro caso do D1 e no segundo caso da D2, posteriores à eficácia atribuída aos contratos.

4.28. Nesses casos o início da prestação dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC pela sociedade comercial identificada supra ocorreu antes de estarem formalizados quaisquer procedimentos típicos de formação dos contratos públicos, designadamente uma decisão de contratar, uma decisão de escolha do procedimento, a aprovação das peças do procedimento, o envio do convite, a apresentação de proposta, a análise da proposta, a decisão de adjudicação e notificação, e a celebração do contrato.

4.29. As partes atribuíram eficácia retroativa aos contratos, tendo o D1, em representação do LNEC, subscrito os contratos n.ºs CO/18/325 e CO/20/221 e a D2, igualmente em representação do LNEC, subscrito o contrato n.º CO/21/2021.

4.30. As instalações do LNEC estão “(...) espalhadas por uma área de 22 ha, (...) edifícios (...), guardando, naqueles, tecnologia de ponta (...)”.

4.31. Os demandados D1 e D2 sabiam que a prestação de serviços de vigilância e segurança era uma necessidade que tinha de ser satisfeita de forma contínua.

4.32. Os demandados D1 e D2, ao procederem do modo descrito, agiram de forma livre, voluntária e consciente.

4.33. Os demandados D1 e D2, ao procederem do modo descrito, não tomaram em consideração, atenção e cuidado a necessidade de observarem e adotarem as regras



procedimentais e financeiras relativas à formação dos contratos públicos e a atribuição de eficácia retroativa proibida a contratos.

4.34. Os demandados D1, D2 e D3 não providenciaram no sentido de fazerem constar do clausulado de contratos que outorgaram alguns dados ou elementos, contratos e elementos que se descrevem no quadro que segue:

N.º Proc.	Contrato	Adjudicatário	Objeto	Valor (€) sem IVA	Elementos contrato em falta	Representante LNEC no contrato
64 - PAD n.º 129	CO/18/119	Sociedade FF	Aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC, de 1 de maio a 31 de dezembro de 2018	189 917,28	Al. i) do art.º 96.º CCP: Identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.	Presidente do Conselho Diretivo:
64 - PAD n.º 129	CO/18/129	Sociedade FF	Aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC para abril de 2018	23 995,00	Al. i) do art.º 96.º CCP: Identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.	Presidente do Conselho Diretivo:
84 - PAD n.º 156	CO/19/213	Sociedade FF	Aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC, de 1 de junho a 31 de dezembro de 2019	171 790,08	Al. i) do art.º 96.º CCP: Identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.	Presidente do Conselho Diretivo:
292 - PAD n.º 333	CO/18/325	Sociedade F	Aquisição de serviços de vigilância e segurança entre setembro e dezembro de 2018	86 289,32	Al. i) do art.º 96.º CCP: Identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.	Presidente do Conselho Diretivo:
359 - PAD n.º 203	CO/20/235	Sociedade II	Remodelação das Infraestruturas da Zona A do pavilhão de hidráulica marítima do LNEC	200 999,88	Al. g) do art.º 96.º CCP: Referência à caução prestada pelo adjudicatário.	Vogal do Conselho Diretivo:
409 - PAD n.º 387	CO/20/399	Sociedade FF	Aquisição de serviços de limpeza para o triénio 2020/2022	656 057,52	Al. i) do art.º 96.º CCP: Identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.	Vogal do Conselho Diretivo:
TOTAL				1 329 049,08		

4.35. No clausulado dos contratos CO/18/119, CO/18/129, CO/19/213, CO/18/325 o LNEC, representado pelo D1, não fez mencionar a identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.

4.36. No texto do contrato CO/20/235, o LNEC, representado pelo D3, não fez constar referência à prestação de caução pela entidade adjudicatária.

4.37. No clausulado do contrato CO/20/399 o LNEC, representado pela D2, não fez mencionar a identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante.

4.38. Os demandados D1, D2 e D3, ao procederem do modo descrito, agiram de forma livre, voluntária e consciente.

4.39. Os demandados D1, D2 e D3, ao procederem do modo descrito, não tiveram o cuidado, empenho e interesse no sentido do cumprimento da lei relativamente à inclusão nos contratos que outorgaram dos elementos atrás descritos.

*

5. Da contestação dos demandados:

5.1. O LNEC é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, regulado pela respetiva Lei Orgânica, aprovada pelo DL n.º 157/2012, de 18 de julho, pelos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 99/2013, de 6 de março, e pelo Regulamento Interno, aprovado por Despacho (extrato) n.º 6376/2013, de 16 de maio.

5.2. Um dos órgãos do LNEC é o CD, composto por um presidente e dois vogais, ao qual, como órgão executivo, cabe a gestão, planeamento, coordenação e avaliação da atividade da instituição, bem como dirigir os respetivos serviços.

5.3. Os demandados D1, D2 e D3, na qualidade, respetivamente, de Presidente e Vogais do CD do LNEC, integraram o referido órgão no período compreendido entre 01/01/2018 e 19/09/2021.

5.4. Por sua vez, os demandados D4, D5 e D6, integraram o CD do LNEC, naquilo que para os presentes autos releva, no período de 20/09/2021 a 31/12/2021, ocupando a primeira o cargo de Presidente e os restantes dois o cargo de Vogais desse órgão.

5.5. Integrada no Plano de Atividades da IGF para 2022, ao abrigo do disposto no artigo 2.º, n.º 2 do DL n.º 96/2012, de 23/04, e decorrendo ainda do Despacho n.º 1542/2021/SEO, da SEO, datado de 16/11/2021, em 2022 foi determinada a realização de uma auditoria financeira e de conformidade ao LNEC.

5.6. A referida ação visou, no seu essencial, proceder à avaliação dos sistemas de gestão e de controlo interno instituídos pela entidade e à verificação, quanto aos procedimentos de contratação pública por ela desenvolvidos, de que os mesmos garantem a concorrência e transparência e asseguram a legalidade e regularidade da despesa realizada, no período que mediou entre 2018 e 2021, sem prejuízo do alargamento do âmbito temporal sempre que tal se justificou.

5.7. Finalizada a instrução da referida auditoria, em abril de 2022, foi elaborado e remetido aos demandados o projeto de relatório, para sobre ele se pronunciarem, tendo os mesmos exercido o seu direito ao contraditório, ao abrigo do disposto nos artigos 12.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e 19.º, n.º 2 e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF.

5.8. Na sequência disso a IGF elaborou, em 02/11/2023, o Relatório IGF n.º 93/2023, homologado pelo despacho n.º 256/2024/SEO a 07/03/2024, mantendo, no essencial, as conclusões e recomendações que constavam do projeto de relatório previamente elaborado.

5.9. Atentando nos quadros que constam do artigo 14.º do requerimento inicial – que constituem reprodução fiel do Anexo 6 ao Relatório IGF n.º 93/2023 junto com tal requerimento –, deles resulta que, durante o mandato de cada um dos demandados no CD do LNEC, se encontravam cedidos a 23 entidades espaços pertencentes ao LNEC, sendo elas:

- a) Associação G;
- b) Associação H;
- c) Associação I;
- d) Associação J;
- e) Associação K;
- f) Associação L;
- g) Associação M;
- h) Associação A;
- i) Sociedade B (atual Sociedade B);
- j) Sociedade N;
- k) Fundação C;
- l) Fundação O;
- m) Associação P;
- n) Associação Q;
- o) Sociedade D;
- p) Sociedade R;
- q) Associação S;
- r) Associação T;

- s) Associação U;
- t) Associação V;
- u) Associação W;
- v) Sociedade X;
- w) Sociedade E (atual Sociedade E).

5.10. A Associação G, é uma associação portuguesa científica e técnica, sem fins lucrativos e de âmbito nacional.

5.11. Esta associação encontra-se sedeadada nas instalações do LNEC desde a sua fundação, isto é, desde 20/06/1994.

5.12. A Associação H, é uma associação internacional, não-técnica e sem fins lucrativos, constituída e regida em conformidade com a lei belga.

5.13. Esta associação encontra-se sedeadada nas instalações do LNEC desde agosto de 1997, data em que assumiu a presidência da Delegação o Engenheiro Interveniente Acidental Y.

5.14. A Associação J, anteriormente designada Associação J, é uma associação de carácter científico e técnico, sem fins lucrativos.

5.15. Conforme publicação em Diário da República, a associação encontra-se sedeadada nas instalações do LNEC desde 8 de maio de 1997.

5.16. A Associação K é uma associação sem fins lucrativos, criada por tempo indeterminado, a 23 de abril de 1980 e que tinha, à data, sede provisória na ... Lisboa.

5.17. Conforme declaração da mesma, a associação encontra-se sedeadada nas instalações do LNEC desde 1993.

5.18. A Associação M é uma associação portuguesa, de carácter científico e técnico, sem fins lucrativos e criada por tempo indeterminado.

5.19. Conforme declaração da mesma, a associação encontra-se sedeadada nas instalações do LNEC desde 4 de agosto de 1977.

5.20. A Associação A, é uma associação sem fins lucrativos e de âmbito nacional.

5.21. No dia 14 de março de 2016 foi celebrado, entre o LNEC e a Associação A, um contrato de arrendamento para fins não habitacionais com prazo certo.

5.22. Ao referido contrato de arrendamento foi atribuído o prazo de vigência de 3 (três) anos, com início a 1 de maio de 2016, renovando-se por iguais e sucessivos períodos, salvo oposição, nos termos do disposto na lei e nas cláusulas do contrato, de uma das partes.

5.23. O D1 assinou o contrato de arrendamento inicial em 2016.

5.24. Em 26/06/1998 o LNEC celebrou um contrato de arrendamento com a Sociedade Z para a instalação de uma infraestrutura de suporte à prestação de serviços de comunicações eletrónicas.

5.25. A Sociedade Z alterou a sua denominação para Sociedade Z,

5.26. A Sociedade Z, cedeu a sua posição contratual no contrato de arrendamento à Sociedade AA que alterou a sua denominação social para Sociedade AA

5.27. Em 19/08/2020, a Sociedade AA cedeu a sua posição contratual no contrato de arrendamento à Sociedade BB

5.28. Aos 26 dias do mês de julho de 2021, foi celebrado pela Sociedade N (Sociedade N) e pelo LNEC, neste ato representado pelo D1, um Protocolo de Cooperação, com uma vigência de 20 anos, do qual resulta a cedência para uso público, de parte dos espaços do Campus do LNEC, para execução, pela Sociedade N, dos “Jardins de Água” que aí se referem.

5.29. Neste acordo são estabelecidas contrapartidas a prestar pela Sociedade N a favor do LNEC.

5.30. Parte dessas contrapartidas consistem na realização de obras num montante de até 525.000,00 €.

5.31. Aos 21 dias do mês de junho de 2013 foi celebrado pela Fundação C e pelo LNEC, um Protocolo de Cooperação, do qual resulta a constituição, a favor daquela, de um usufruto sobre parte das instalações deste.

5.32. O referido Protocolo foi celebrado com um prazo de vigência de 10 (dez) anos, renovando-se automaticamente por períodos sucessivos de 1 (um) ano, prevê contrapartidas financeiras para o LNEC e foi objeto de sucessivas adendas em 2016, 2018 e 2021.

5.33. O D 1 assinou o protocolo inicial em 2013 e os aditamentos de 2016 e 2018.

5.34. A Fundação O, que tem por objeto o apoio e financiamento à investigação e desenvolvimento da engenharia, nomeadamente através do LNEC, é uma associação sem fins lucrativos.

5.35. Conforme Estatutos da mesma, a associação encontra-se sediada nas instalações do LNEC.

5.36. O Associação P, é uma associação portuguesa, de caráter cultural e científico.

5.37. Conforme publicação em Diário da República, a associação encontra-se sediada nas instalações do LNEC desde 7 de julho de 1995.

5.38. A Associação Q, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, constituída por pessoas coletivas públicas ou privadas e criada por tempo indeterminado, da qual o LNEC é associado fundador.

5.39. A referida Associação foi constituída por escritura pública lavrada no Cartório de Interveniante Acidental CC em 12/03/2020, encontrando-se a sua sede localizada nas instalações do LNEC desde a sua fundação.

5.40. Aos 31 dias do mês de março de 2021, foi celebrado pela Associação Q e pelo LNEC, representado pelo D1, um Protocolo de Colaboração, do qual resulta a cedência àquela da utilização de um espaço de trabalho no Edifício Manuel Rocha.

5.41. Essa utilização prevê contrapartidas, desde logo, as estabelecidas na cláusula 3.^a, n.º 4, do Protocolo, quantificadas na cláusula 4.^a, do Protocolo.

5.42. No dia 4 de agosto de 1997 foi celebrado, entre o LNEC e a Sociedade D, um contrato promessa de arrendamento.

5.43. No referido contrato ficou estipulado que o mesmo se encontraria em vigor até 31/07/2025, renovando-se sucessivamente por períodos anuais.

5.44. Em 18/11/2014 foi celebrado um aditamento ao referido contrato em que se estabeleceu uma renda mensal de 1.514,23 €.

5.45. A Associação S é uma associação portuguesa de direito privado, de caráter técnico e científico, sem fins lucrativos, constituída por entidades públicas e privadas com interesses no setor da água.

5.46. Conforme escritura de constituição da mesma, a associação encontra-se sediada nas instalações do LNEC à data da sua constituição, isto é, desde 24/04/2011.

5.47. Em 25/10/2011 foi deliberada a constituição da Associação T sendo que o LNEC fazia parte da comissão instaladora.

5.48. Em 26/10/2011, foi criada a Associação T, enquanto associação privada sem fins lucrativos, associação da qual o LNEC faz parte, tendo por objeto promover a reflexão sobre o sector e a implementação de iniciativas e projetos de investigação, desenvolvimento

e inovação que possam contribuir para o incremento da respetiva competitividade no quadro geral da economia.

5.49. Em data que não foi possível determinar foi permitida a utilização das instalações do LNEC pela referida Associação.

5.50. A Associação U, é uma associação científica de pessoas individuais e coletivas, sem fins lucrativos.

5.51. Conforme declaração da mesma, a associação encontra-se sediada nas instalações do LNEC desde a sua constituição, isto é, desde 1960.

5.52. A Associação V é uma associação portuguesa privada, sem fins lucrativos, da qual o LNEC é sócio fundador.

5.53. No dia 1 de setembro de 2021, foi celebrado pela Associação V e pelo LNEC, representado pelo D1, um Protocolo de Parceria e Colaboração, do qual resulta, designadamente, a cedência àquele da utilização de um espaço com uma área não inferior a 150 m² no campus do LNEC.

5.54. A Associação W, é uma associação de âmbito nacional e internacional, fundada em 1962, em Salzburgo, na Áustria.

5.55. Conforme escritura de constituição, a associação encontra-se sediada nas instalações do LNEC desde a sua constituição, isto é, desde 14/02/1995.

5.56. A Sociedade X, é uma entidade não lucrativa que se destina à divulgação, promoção e incentivo do conhecimento, investigação e aplicações da acústica.

5.57. Esta associação encontra-se sediada nas instalações do LNEC desde a sua constituição, isto é, desde 28/12/1980.

5.58. No dia 17 de abril de 1997 foi celebrado, entre o LNEC e a Sociedade E (atual Sociedade E), um contrato de arrendamento.

5.59. No referido contrato ficou estipulado o prazo de vigência de 5 (cinco) anos, com efeitos a partir de 1 de abril de 1996, sendo sucessivamente renovável por simples decisão unilateral da Sociedade E por mais dois períodos de 5 (cinco) anos.

5.60. No ano de 2010, foi ainda remetida pela Sociedade E ao LNEC missiva propondo, entre outras, a renovação do referido contrato de arrendamento pelo período de 12 (doze) anos.

5.61. O contrato de arrendamento prevê o pagamento de uma renda mensal de 703,66 €.

5.62. A receita cobrada com a instalação de antenas de comunicações, bem como com os arrendamentos de salas à Associação A e o protocolo de cooperação com a Fundação C, permitiram ao LNEC a obtenção de receitas próprias que ajudaram a colmatar o défice orçamental.

5.63. Quando os demandados D4, D5 e D6 assumiram funções no CD do LNEC a partir de 20/09/2021, o facto de se tratar de um elenco totalmente renovado, que não tinha exercido anteriormente as referidas funções no LNEC, conferiu alguma morosidade ao processo de recolha de informação necessária ao desenvolvimento do cargo atribuído.

5.64. Nos termos dos Estatutos do LNEC, está prevista uma Direção de Serviços de Financeiros e Patrimoniais (DSFP), a qual, integra nas suas competências funcionais a gestão do património do LNEC.

5.65. No dia 22/05/2017 foi remetida ao LNEC, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC) da Secretária-geral da Presidência do Conselho de Ministros, mensagem de correio eletrónico, informando a pretensão de realização de um procedimento centralizado para a aquisição de serviços de vigilância e segurança ao abrigo do Acordo Quadro (AQ) celebrado

com a Sociedade DD – (Sociedade DD), por um período de 2 (dois) anos, de 01/01/2018 a 31/12/2019.

5.66. Neste sentido, solicitava-se ainda na referida mensagem de correio eletrónico, que as entidades que tivessem interesse em participar de tal iniciativa, efetuassem o levantamento das respetivas necessidades ao nível da vigilância e segurança e transmitissem essa informação à UMC.

5.67. Tendo o LNEC demonstrado o respetivo interesse e remetido todas as informações que lhe foram sendo solicitadas, no dia 09/10/2017, através de mensagem de correio eletrónico dirigida à UMC, foi por aquele submetido o pedido de exceção n.º 2017/1875, requerendo a assunção de compromisso plurianual, para o triénio 2018/2020.

5.68. Apesar de ter sido dado o devido seguimento ao processo de assunção de compromisso plurianual requerido pelo LNEC, porém, a 27/02/2018, a referida assunção não havia ainda sido autorizada pelo Secretário de Estado das Infraestruturas.

5.69. Não tendo sido possível a aquisição de serviços de vigilância e segurança ao abrigo do Acordo Quadro celebrado com a Sociedade DD e terminando a anterior adjudicação do referido serviço a 31/12/2017, o LNEC decidiu-se a adquiri-lo, pelo menos para o início do ano de 2018.

5.70. Assim, para o período que mediou entre janeiro e maio de 2018, foram os respetivos serviços adquiridos pelo LNEC através de procedimento de ajuste direto.

5.71. Para a aquisição de serviços de vigilância das instalações do LNEC durante o período entre maio e dezembro de 2018, foi determinada a abertura de Concurso Público.

5.72. Por anúncio de procedimento n.º 802/2018, publicado no Diário da República, II Série, n.º 33, de 15/02/2018, Parte L Contratos Públicos, o LNEC publicitou a abertura de Concurso Público para a aquisição de serviços de vigilância e segurança para as suas instalações de 1 de maio a 31 de dezembro de 2018.

5.73. Tal procedimento veio a ser impugnado, já em fase de adjudicação, pela concorrente Sociedade EE, por entender, em suma, que o relatório final elaborado no âmbito do mesmo padecia de erro, pedindo que a proposta ordenada em primeiro lugar fosse excluída.

5.74. Dada a necessidade de manutenção continua de serviços de vigilância e segurança das suas instalações, o LNEC, decidiu, então, lançar procedimentos de ajuste direto, sucessivamente, para os meses de junho, julho e agosto de 2018.

5.75. Posteriormente, foi tomada pelo CD do LNEC a decisão de contratar serviços de vigilância e segurança para as suas instalações através de um procedimento de ajuste direto que abrangesse o período de 1 de setembro a 31 de dezembro de 2018.

5.76. Nesta sequência foi dado início ao procedimento de ajuste direto que antecedeu a formação do contrato CO/18/325.

5.77. Tomada a decisão de adjudicação pelo D1, a 12/11/2018, foi celebrado, no dia 14/11/2018, pelo LNEC, aí representado pelo D1 e pela sociedade comercial Sociedade F, o contrato n.º CO/18/325.

5.78. O referido contrato teve por objeto a aquisição de serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, de 1 de setembro a 31 de dezembro de 2018, tendo sido celebrado pelo preço contratual de 86.289,32 € (oitenta e seis mil duzentos e oitenta e nove euros e trinta e dois cêntimos).

5.79. Do conteúdo do contrato não resulta a fundamentação da atribuição de eficácia retroativa ao mesmo.

5.80. Nos termos do artigo 1.º dos Estatutos do LNEC, aprovados pela Portaria n.º 99/2013, de 6 de março, a organização interna dos serviços do LNEC é constituída pelas seguintes unidades orgânicas:

i) a DSFP;

ii) a Direção de Serviços de Recursos Humanos e Logística (DSRHL).

5.81. Igualmente nos termos dos Estatutos do LNEC, compete:

i) à DSFP “assegurar a gestão orçamental, financeira, contabilística e patrimonial do LNEC, I. P., bem como a gestão administrativa de contratos de ciência e tecnologia” (cf. artigo 4.º);

ii) à DSRHL “assegurar a gestão dos recursos humanos do LNEC, I. P., a sua formação e valorização profissional, a segurança, higiene e saúde no trabalho, a gestão da ação social complementar e as ações de apoio logístico, bem como o apoio à divulgação das atividades científicas e técnicas e a gestão da informação documental” (cf. artigo 5.º).

5.81. A proposta de adjudicação PAD n.º 333/2018 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato e, bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.82. No dia 18/07/2019 foi remetida ao LNEC, pela UMC, uma mensagem de correio eletrónico, informando a pretensão de realização de um procedimento centralizado para a aquisição de serviços de vigilância e segurança.

5.83. Ao abrigo do procedimento gizado pretendiam estabelecer-se relações contratuais para o máximo de 36 meses, a iniciar a 01/01/2020, cabendo às entidades que receberam a referida mensagem de correio eletrónico efetuar o levantamento das respetivas necessidades ao nível da vigilância e segurança e transmitir essa informação à UMC.

5.84. Posteriormente, a 17/09/2019, no seguimento da remessa de todas as informações solicitadas, o LNEC recebeu nova mensagem de correio eletrónico, através da qual foi informado de que, atendendo ao valor do procedimento a realizar para a contratualização de serviços de vigilância e segurança, o mesmo teria de ser autorizado por Resolução de Conselho de Ministros, mais lhe tendo sido solicitado o preenchimento de um formulário relativo à assunção de compromissos plurianuais – pedido ao qual o LNEC acedeu, tendo remetido o referido formulário a 19/09/2019.

5.85. Sucede que, por mensagem de correio eletrónico remetida ao LNEC pela UMC, em 07/11/2019, por fatores extrínsecos à UMC – designadamente, o atraso da tutela na autorização do procedimento por Resolução de Conselho de Ministros –, o procedimento suprarreferido revelou-se mais moroso do que o expectável, tendo a UMC sugerido a aquisição dos serviços em apreço, pelo LNEC, até ao dia 29/02/2020.

5.86. Solicitações de idêntico teor foram igualmente remetidas pela UMC, por mensagens de correio eletrónico datadas de 14/01/2020 e 27/03/2020, requerendo uma vez mais a aquisição dos referidos serviços pelo LNEC, inicialmente até 31/05/2020 e, mais tarde, até 30/09/2020.

5.87. Assim, foi tomada pelo CD do LNEC a decisão de contratar serviços de vigilância e segurança para as suas instalações, pelo período de 1 de junho a 30 de setembro de 2020.

5.88. Nesta sequência, foi dado início ao procedimento de ajuste direto que antecedeu a formação do contrato ora em análise (CO/20/221).

5.89. Em 16/06/2020 foi tomada a decisão de adjudicação pelo LNEC, representado pela D2.

5.90. Tendo sido celebrado no dia 19/06/2020 pelo LNEC, aí representado pelo D1 e pela sociedade comercial Sociedade F, o contrato n.º CO/20/221.

5.91. O referido contrato teve por objeto a aquisição de serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, de 1 de junho a 30 de setembro de 2020, pelo preço contratual de 100.676,32 € (cem mil seiscentos e setenta e seis euros e trinta e dois cêntimos).

5.92. Do conteúdo do contrato não resulta a fundamentação da atribuição de eficácia retroativa ao mesmo.

5.93. Também neste caso a proposta de adjudicação PAD n.º 231/2020 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato, e bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.94. Na sequência da mensagem de correio eletrónico remetida ao LNEC pela UMC, no dia 18/07/2019 e dela resultando o subsequente adiamento da aquisição dos referidos serviços pela mesma, surgiu a necessidade de celebração, pelo LNEC, do contrato n.º CO/21/2021.

5.95. Conforme mensagens de correio eletrónico remetidas ao LNEC, pela UMC, em 07/11/2019, 14/01/2020 e 27/03/2020, por fatores extrínsecos à UMC – designadamente, o atraso da tutela na autorização do procedimento por Resolução de Conselho de Ministros – , o procedimento suprarreferido revelou-se mais moroso do que o expectável, tendo a UMC sugerido a aquisição dos serviços em apreço, pelo LNEC, sucessivamente até 30/09/2020.

5.96. Conforme mensagem de correio eletrónico remetida ao LNEC, pela UMC, em 17/08/2020, o atraso da tutela na autorização do procedimento por Resolução de Conselho de Ministros mantinha-se, tendo a UMC sugerido a aquisição dos serviços em apreço, pelo LNEC, até ao dia 31/12/2020.

5.97. Tendo mais tarde a UMC reformulado a sua sugestão, por mensagem de correio eletrónico datada de 05/11/2020, no sentido de o LNEC providenciar pela aquisição dos serviços em apreço até ao dia 30/06/2021.

5.98. Assim, foi tomada pelo CD do LNEC a decisão de contratar serviços de vigilância e segurança para as suas instalações, pelo período de 1 de janeiro a 30 de junho de 2021.

5.99. Nessa sequência, foi dado início ao procedimento de ajuste direto que antecedeu a formação do contrato CO/21/2021.

5.100. A decisão de adjudicação foi tomada pelo LNEC, representado pela D2, a 21/12/2020.

5.101. No dia 01/03/2021 foi celebrado pelo LNEC, representado pela D2, e pela sociedade comercial Sociedade F, o contrato n.º CO/21/2021.

5.102. O referido contrato teve por objeto a aquisição de serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, de 1 de janeiro a 30 de junho de 2021, pelo preço contratual de 152.480,64 € (cento e cinquenta e dois mil quatrocentos e oitenta euros e sessenta e quatro cêntimos).

5.103. Do conteúdo do contrato não resulta a fundamentação da atribuição de eficácia retroativa ao mesmo.

5.104. A proposta de adjudicação PAD n.º 534/2020 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato, e bem assim, todos os restantes documentos referentes

ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.105. As instalações do LNEC, espalhadas ao longo de uma área de 22 ha, com diversos edifícios e jardins protegidos, onde se encontra guardada tecnologia de ponta, equipamentos de suporte às atividades fundamentais e às atividades de apoio, informação relevante confidencial do LNEC e de clientes, relativa a processos em curso ou já concluídos, e albergadas espécies protegidas, contam com diversas entradas – quer para veículos automóveis, quer para pessoas a pé –, diversas portarias, portões e caminhos, que exigem uma vigilância contínua e rigorosa.

5.106. Os contratos em questão tiveram o propósito de adquirir serviços de vigilância e segurança para as referidas instalações.

5.107. No dia 30 de abril de 2018 foi celebrado pelo LNEC, aí representado pelo D1 e pela sociedade comercial Sociedade FF, o contrato n.º CO/18/119.

5.108. A proposta de adjudicação PAD n.º 129/2018 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato e, bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.109. O referido contrato tem por objeto a aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC, de 1 de maio a 31 de dezembro de 2018, pelo preço contratual de 189.917,28 € (cento e oitenta e nove mil novecentos e dezassete euros e vinte e oito cêntimos).

5.110. Do conteúdo do contrato não resulta a identificação do gestor nomeado para o acompanhamento da respetiva execução.

5.111. Consta do Portal Base que foi nomeada como gestora do contrato em questão uma colaboradora da DSRHL, Interveniente Acidental GG.

5.112. No dia 4 de maio de 2018 foi celebrado pelo LNEC, aí representado pelo D1 e pela sociedade comercial Sociedade FF, o contrato n.º CO/18/129.

5.113. A proposta de adjudicação PAD n.º 131/2018 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato e, bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.114. O referido contrato tem por objeto a aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC, de 1 a 30 de abril de 2018, pelo preço contratual de 23.995,00 (vinte e três mil novecentos e noventa e cinco euros).

5.115. Do conteúdo do contrato não resulta a identificação do gestor nomeado para o acompanhamento da respetiva execução.

5.116. Consta do Portal Base que foi nomeada como gestora do contrato em questão, uma colaboradora da DSRHL, Interveniente Acidental HH.

5.117. No dia 31 de maio de 2019 foi celebrado pelo LNEC, aí representado pelo D1 e pela sociedade comercial Sociedade FF, o contrato n.º CO/19/213.

5.118. A proposta de adjudicação PAD n.º 156/2018 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato e, bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.119. O referido contrato tem por objeto a aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC, de 1 de junho a 31 de dezembro de 2019, pelo preço contratual de 171.790,08 € (cento e setenta e um mil setecentos e noventa euros e oito cêntimos).

5.120. Do conteúdo do contrato não resulta a identificação do gestor nomeado para o acompanhamento da respetiva execução.

5.121. No dia 14 de novembro de 2018 foi celebrado pelo LNEC, aí representado pelo D1 e pela sociedade comercial Sociedade F, o contrato n.º CO/18/325.

5.122. A proposta de adjudicação PAD n.º 333/2018 foi elaborada pela DSRHL, tendo a elaboração da minuta do contrato e, bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.123. O referido contrato tem por objeto a aquisição de serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, de 1 de setembro a 31 de dezembro de 2018, pelo preço contratual de 86.289,32 € (oitenta e seis mil duzentos e oitenta e nove euros e trinta e dois cêntimos).

5.124. Do conteúdo do contrato não resulta a identificação do gestor nomeado para o acompanhamento da respetiva execução.

5.125. Consta do Portal Base que foi nomeada como gestora do contrato em questão, uma colaboradora da DSRHL, Interveniente Acidental GG.

5.126. No dia 6 de outubro de 2020 foi celebrado pelo LNEC, aí representado pela D2 e pela sociedade comercial Sociedade FF, o contrato n.º CO/20/399.

5.127. A proposta de adjudicação PAD n.º 387/2020 foi elaborada pelo júri do procedimento, tendo a elaboração da minuta do contrato e, bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.128. O referido contrato tem por objeto a aquisição de serviços de limpeza das instalações do LNEC para o triénio 2020/2022, de 1 de outubro de 2020 a 31 de dezembro de 2022, pelo preço contratual de 656.057,52 € (seiscentos e cinquenta e seis mil e cinquenta e sete euros e cinquenta e dois cêntimos).

5.129. Do conteúdo do contrato não resulta a identificação do gestor nomeado para o acompanhamento da respetiva execução.

5.130. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento interno do LNEC, aprovado pelo Despacho n.º 6376/2013, de 16 de maio, o LNEC dispõe de um Departamento de Hidráulica e Ambiente (DHA), ao qual estão atribuídas as competências previstas no artigo 12.º do referido diploma.

5.131. No dia 26 de junho de 2020 foi celebrado pelo LNEC, aí representado pelo D3 e pela sociedade comercial Sociedade II, o contrato n.º CO/20/235.

5.132. Neste caso a proposta de adjudicação PAD n.º 203/2020 foi elaborada pelo DHA, tendo a elaboração da minuta do contrato, e bem assim, todos os restantes documentos referentes ao procedimento que antecedeu a execução do mesmo sido elaborados pelo DIAGP – secção atualmente inexistente na organização do LNEC, mas que, à data, integrava a DSFP.

5.133. O referido contrato tem por objeto a execução da empreitada de “remodelação das infraestruturas da zona A do pavilhão de hidráulica marítima do LNEC”, pelo preço contratual de 200.999,88 € (duzentos mil novecentos e noventa e nove euros e oitenta e oito cêntimos).

5.134. As peças do procedimento, contemplavam a prestação de caução pelo adjudicatário.

5.135. Não tendo sido solicitada a prestação de caução na notificação de adjudicação, o adjudicatário não a prestou, tendo o contrato sido celebrado sem referência à prestação da caução devida.

*

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:

6. Do requerimento inicial:

6.1. Os demandados D2, D3, D4, D5 e D6 não tiveram o cuidado, empenho e interesse, no período de exercício das suas funções, de saberem o estado em que estava o património imobiliário do LNEC e de conhecerem os diplomas legais reguladores do património imobiliário público.

*

7. Da contestação dos demandados:

- 7.1. A Associação L não utiliza qualquer espaço no LNEC.
- 7.2. A cedência do espaço pelo LNEC à Associação Q implicou a realização de obras de beneficiação que revertem para o LNEC e que foram quantificadas em 12.257,84 €.
- 7.3. O Sociedade R não utiliza qualquer espaço no LNEC.
- 7.4. A cedência do espaço à Associação T implicou a isenção de pagamento da quota, por parte do LNEC enquanto associado da Associação T.
- 7.5. A cedência do espaço à Associação V teve contrapartidas para o LNEC, designadamente a prestação de serviços de investigação.
- 7.6. A cedência das instalações do LNEC a entidades sediadas no Campus teve justificação no respetivo carácter técnico ou científico, norteando-se designadamente pelos seguintes critérios:
- a) As entidades têm como objetivo a promoção do conhecimento científico nos domínios da intervenção do LNEC, onde os investigadores do LNEC têm uma participação ativa, nomeadamente enquanto membros dos seus órgãos sociais;
 - b) A cedência das instalações permite uma interação mais próxima com estas entidades, tendo em vista a prossecução dos objetivos comuns das mesmas e do LNEC;
 - c) A permanência das mesmas no Campus do LNEC contribui ainda para uma maior visibilidade do Laboratório, contribuindo para a diversificação e aumento de clientes e, por essa via, para a geração de novas fontes de receitas através da realização de estudos de investigação científica e de desenvolvimento tecnológico;
 - d) Nestas parcerias, o LNEC beneficia do não pagamento de quota de sócio e de redução da despesa que resultaria na participação ativa nessas entidades, nomeadamente em reuniões dos órgãos sociais.
- 7.7. Estas utilizações têm sido permitidas porque delas resultam vantagens para o LNEC, como sejam a de os seus investigadores envolvidos nos trabalhos com as entidades cessionárias não terem de se deslocar ao exterior para desempenharem as funções para que tenham sido nomeados.
- 7.8. Em momento algum o LNEC, enquanto instituto público, cedeu património público para fins privados, antes pretendeu sempre obter vantagens para a sua atividade.
- 7.9. Os demandados D4, D5 e D6, quando assumiram funções no CD do LNEC a partir de 20/09/2021, procuraram dar integral cumprimento a todas as regras e normas vigentes para a gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

7.10. Durante o quadriénio 2018/2021 não foi submetido pela DSFP qualquer procedimento administrativo, para decisão do CD, relativo às cedências de espaços referidas no Relatório IGF n.º 93/2023, incluindo os seus anexos, e no Requerimento, ou mesmo quanto a processos de renovação.

7.11 A execução do contrato n.º CO/19/213 foi gerida por um colaborador da DSRHL.

7.12 A execução do contrato n.º CO/20/390 foi gerida por um colaborador da DSRHL.

7.13. Durante o período temporal sujeito à auditoria da IGF, foram celebrados pelo LNEC 1395 procedimentos de contratação pública sujeitos ao regime de contratação previsto no CCP.

7.14. Desses 1395 procedimentos de contratação pública levados a cabo pelo LNEC no quadriénio 2018/2021, apenas relativamente a 6 (seis) deles se verificou a falta de identificação de elementos essenciais e obrigatórios.

7.15. Os membros do CD confiaram na qualidade e rigor dos serviços que haviam prévia e adequadamente instruído tais procedimentos, não lhe sendo possível prever que, nestes casos específicos, iria existir um lapso que exigia a sua atenção.

*

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 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 na contestação, nomeadamente sobre as condutas materiais dos demandados e ao tomar-se posição, em tal articulado, sobre as eventuais repercussões jurídicas desses factos;

b) os documentos juntos a estes autos com o requerimento inicial (o relatório n.º 93/2023 da IGF e seus anexos n.ºs 6, 10, 12 e 16, além do ROCI n.º 15/2024), bem como os 86 documentos juntos 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 orgânica do LNEC, as funções dos demandados e períodos de exercício dessas funções relevantes, em função do período temporal dos factos em causa nos autos;

ii) o levantamento do património imobiliário integrado no “*campus LNEC*”, em termos de espaços cedidos, as condições relacionadas com tais cedências ou utilizações por parte de outras entidades e a participação do D1 nas cedências desses espaços;

iii) os procedimentos de aquisição de serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, as condições em que tais procedimentos foram levados a cabo pelo LNEC, a execução desses serviços e a participação dos demandados D1 e D2 nesses procedimentos;

iv) os contratos celebrados em que não se fez constar do seu clausulado o gestor do contrato e a falta de prestação de caução e a participação dos demandados D1, D2 e D3 na celebração de tais contratos;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas *infra* e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

1.^a – testemunha JJ (inspetora da IGF, tendo integrado a equipa que realizou a auditoria, com cerca de 32 anos naquelas funções e com formação em organização e gestão de empresas), a qual deu conta, genericamente, da forma como foi levada a cabo a auditoria, com ida ao LNEC e visualização dos espaços em geral, bem como mediante entrevistas com pessoas da área do património;

2.^a – testemunha KK (inspetor da IGF, tendo integrado a equipa que realizou a auditoria, com cerca de 32 anos naquelas funções e com formação em direito), o qual deu conta de que a informação sobre os espaços integrados no “*campus LNEC*”, cedidos a outras entidades, foi obtida junto do LNEC, nomeadamente o chefe da divisão financeira, que a forneceu por e-mail e mediante mapa que preencheu, tendo sido com essa informação que foi elaborado o anexo 6 ao relatório de auditoria, tendo a designação aí constante de “Desconhecido” sido da iniciativa da equipa de auditoria, em face da circunstância de não ter sido, na altura, fornecida informação pelo LNEC sobre a existência, ou não de título de “cedência” desses espaços onde consta tal designação.

*

d) 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:

1) as funções e atividades dos demandados, incluindo as condutas:

- do D1, no que tange à cedência de espaços integrados no “*campus LNEC*” a outras entidades;

- dos seguintes demandados no que tange às suas intervenções nos contratos n.ºs CO/18/325, CO/20/221 (D1) e n.º CO/21/2021 (D2), nomeadamente procedimentos iniciados e levados a cabo quando os serviços já estavam em execução e decisões de adjudicação e celebração de contratos com cláusulas retroativas;

- dos demandados D1, D2 e D3 na celebração dos contratos elencados no quadro constante do n.º 4.34. dos f. p. sem que desses contratos constassem os elementos aí indicados (identificação de gestor de contrato e caução);

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 CD de um instituto público, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a falta de cuidado, por parte do D1, em relação à forma como interveio na cedência de espaços integrados no “*campus LNEC*”, nomeadamente quanto aos termos ou condições dessa cedência a satisfazer pelas entidades utilizadoras dos espaços, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz;

iv) a falta de consideração, atenção e cuidado, por parte dos demandados D1, e D2, nos termos considerados provados, de não observarem nem adotarem as regras procedimentais relativas à formação dos contratos públicos e de atribuição de eficácia retroativa proibida a contratos, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes;

v) a falta de cuidado, empenho e interesse, por parte dos demandados D1, D2 e D3, nos termos considerados provados, no sentido do não cumprimento da lei relativamente à inclusão nos contratos que outorgaram, de elementos obrigatórios, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes ao celebrarem tais contratos sem deles constarem tais elementos.

*

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, 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., nomeadamente:

(i) Sobre a falta de cuidado, empenho e interesse dos demandados D2, D3, D4, D5 e D6 de saberem o estado em que estava o património imobiliário do LNEC e de conhecerem os diplomas legais reguladores do património imobiliário público;

(ii) Sobre a forma como era feita a cedência das instalações a entidades sediadas no “*Campus LNEC*”, nomeadamente se havia critérios para tal e quais.

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto:

i) à falta de cuidado, empenho e interesse dos demandados D2, D3, D4, D5 e D6 de saberem o estado em que estava o património imobiliário do LNEC, pois não referiram terem tido contacto com tais demandados e também não é possível inferir tal conclusão de outros factos, em função de regras de experiência comum;

ii) aos factos não provados alegados pelos demandados, pois nenhuma prova testemunhal foi produzida sobre eles.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. 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 D1 a D6, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas legais ou regulamentares relativas à gestão do património, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC?*

2.^a - *Cada um dos demandados D1 e D2, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas legais ou regulamentares relativas à assunção de despesas públicas e à contratação pública, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC?*

3.^a - *Cada um dos demandados D1, D2 e D3, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC?*

4.^a - *Considerando as respostas dadas às questões antecedente, que aliás se dividem em várias questões, atentas as condutas dos diversos demandados, devem estes ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou devem ser absolvidos?*

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 a cada um dos demandados D1 a D6 a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, prevista no art.º 65º, nº 1, alíneas d) e l), a cada um dos demandados D1 e D2 uma infração da mesma natureza, a título negligente, prevista nas alíneas b) e l), do mesmo preceito e, ainda, a cada um dos demandados D1, D2 e D3 uma infração da mesma natureza, a título negligente, prevista na alínea l) do mesmo preceito, tendo por base as condutas sumariamente descritas 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 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 violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património” – cf. alínea d);

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

13. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estabelecidos 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 às três primeiras questões equacionadas supra, que aliás se dividirão 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.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva às diversas subquestões daquelas três primeiras questões, se analisará a seguinte, ou seja, saber se devem os demandados ser absolvidos ou condenados em multa e, neste caso, 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

1ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC (cf. nomeadamente artigos 19.º e 22.º do requerimento inicial)

16. O demandante imputa a cada um dos demandados D1 a D6 esta infração tendo por base, no essencial, a alegação de não terem agido no cumprimento da lei relativamente à cedência de espaços do edificado e terrenos pertencentes ao LNEC a diversas entidades, que discrimina, tendo assim tido um comportamento caracterizado pela falta de cuidado, empenho e interesse exigidos para o desempenho eficiente e correto da atividade de um elemento do CD do LNEC (cf. artigos 18.º e 19.º do requerimento inicial).

17. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 4.13 a 4.17. e 5.9. a 5.64 dos f. p., afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião, que só em relação a cinco daquelas entidades e apenas no que tange ao D1, é possível concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª

parte da alínea d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos em que a seguir se procurará justificar.

18. Temos por certo que o LNEC “é um instituto público integrado na administração indireta do Estado dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio” e, nessa medida, enquanto instituto público, sendo-lhe aplicável a Lei n.º 3/2004 de 15.01 (Lei-Quadro dos Institutos Públicos-LQIP), é da competência do CD do LNEC “gerir o património” - cf. artigo 1.º, n.º 1 do DL 157/2012 de 18.07 e artigo 21.º n.º 2, alínea d) da LQIP.

19. A gestão de património aqui prevista abrange os bens próprios do LNEC, mas também os bens do Estado que lhe estejam afetos, sendo precisamente uma obrigação dos institutos públicos e, conseqüentemente, do CD de cada instituto público, elaborar e manter atualizado um inventário dos bens próprios e dos bens do Estado que lhe estejam afetos – cf. artigo 36.º, n.º 5 da LQIP.

20. Acresce que, por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, os bens dos institutos públicos que se revelarem desnecessários ou inadequados ao cumprimento das suas atribuições, podem ser incorporados no património do Estado ou da segurança social, “salvo quando devam ser objeto de alienação, oneração ou arrendamento, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto” – cf. n.º 4 do artigo 36.º atrás citado.

21. Este último diploma estabelece, além do mais, o “regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos” – cf. artigo 1.º, n.º 1, alínea b), do DL 280/2007.

22. Desse regime jurídico sobressai o princípio da “boa administração”, concretizado em termos de a gestão, a utilização e a alienação daqueles bens imóveis “deve[re]m ser realizadas de acordo com a ponderação dos custos e benefícios”, prevendo-se como uma das formas de administração a “cedência de utilização” e o “arrendamento”, podendo “os imóveis dos institutos públicos ... ser arrendados mediante autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, após emissão de parecer da Direção-Geral do Tesouro e Finanças”, devendo tal arrendamento ser “precedido do procedimento de avaliação previsto nos artigos 108.º e seguintes” – cf. artigos 3.º, 52.º, 59.º, n.ºs 2 e 3, do DL 280/2007, sendo o sublinhado da nossa autoria.

23. Assim como ressalta desse mesmo regime jurídico o princípio da “onerosidade”, nos termos do qual o “espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida”, a qual “pode assumir a forma de compensação financeira” e, no caso de dever ser paga “por entidades diversas dos serviços do Estado é determinada por avaliação promovida pela Direção Geral do Tesouro e Finanças – cf. artigos 4.º e 54.º do DL 280/2007, com sublinhado igualmente da nossa autoria.

24. É de fazer notar, porém, que por força da norma transitória do artigo 124.º do DL 280/2007, o regime instituído por este diploma legal apenas se aplica “aos procedimentos iniciados a partir da sua entrada em vigor”, a qual ocorreu em 06.09.2007, atento o disposto no artigo 129.º do mesmo diploma legal.

25. Cumpre finalmente, neste domínio de procurar traçar o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, salientar as previsões de responsabilidade previstas nos artigos 11.º e 120.º do DL 280/2007, nos termos das quais, respetivamente, os titulares dos órgãos das entidades abrangidas pelo presente decreto-lei “podem ser responsabilizadas, disciplinar, financeira, civil e criminalmente, nos termos da lei, pelos atos e omissões de que resulte a violação do disposto no presente decreto-lei” e o “incumprimento dos deveres de organização e atualização do inventário

previstos no presente decreto-lei, por parte dos titulares dos órgãos e seus funcionários, agentes e trabalhadores, é comunicado ao Tribunal de Contas”.

26. Vejamos agora a aplicação deste regime ao caso concreto.

27. O que vem imputado a cada um dos demandados D1 a D6 é, como vimos, uma “atitude omissiva”, por “não terem agido no sentido do cumprimento da lei relativamente aos espaços cedidos pelo LNEC às entidades referidas nos quadros supra” (cf. artigos 18.º e 19.º do requerimento inicial).

28. Nessa medida compreende-se mal a referência feita no requerimento inicial à violação do artigo 36.º, n.º 4, da LQIP, porquanto não está aqui em causa qualquer incumprimento de determinação, por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, da incorporação, no património do Estado, de bens do LNEC desnecessários ao cumprimento das atribuições deste.

29. Num breve interlúdio dir-se-á que se percebe que parece estar subjacente a tal imputação a referência também feita a tal dispositivo legal no Relatório n.º 93/2023 e as considerações aí tecidas sobre uma não “utilização racional” do património imobiliário que integra o “*campus LNEC*”, considerando o número atual de trabalhadores, menos de metade comparados com os que exerciam funções entre 1979 e 1999 e, nessa medida, “nem todos os espaços atualmente ocupados serão necessários ao cumprimento da sua missão e atribuições legalmente estabelecidas” – cf. último parágrafo do ponto 2.4.2. do citado Relatório.

30. Provavelmente terão sido também tais preocupações que terão estado subjacentes ao Despacho da SEO que determinou a realização desta auditoria (cf. n.ºs 4.1. e 5.5. dos f. p.), embora não deixe de se estranhar não merecerem igual preocupação as sucessivas recomendações constantes do Parecer deste Tribunal sobre a Conta Geral do Estado, relativamente à inventariação do património imobiliário do Estado, pois continuam sistematicamente sem acatamento – cf., por todas, as recomendações n.ºs 17 e 18 do Parecer da Conta Geral do Estado de 2023³.

31. Retornando à aplicação do regime jurídico exposto e considerando que não está em causa nos autos a imputação, aos demandados, de incumprimento de incorporação no património do Estado de bens do LNEC, nem uma “atitude omissiva” de não elaboração e manutenção atualizada de bens do património imobiliário do LNEC, torna-se claro que não é possível concluir pela violação quer do n.º 4 quer do n.º 5, ambos do artigo 36º da LQIP, para efeitos de responsabilidade financeira, nos termos previstos no artigo 120.º do DL 280/2007.

32. Vejamos agora, no que tange à observância dos citados princípios da boa administração e da onerosidade (embora este com nuances consoante se trate de bens imóveis propriedade dos institutos públicos ou do Estado), se a apurada conduta dos demandados é suscetível de censura.

33. Ora, tendo presente que resulta da matéria de facto provada (cf. nomeadamente n.ºs 5.11, 5.13, 5.15., 5.17, 5.19, 5.24, 5.37., 5.42., 5.46., 5.51., 5.55., 5.57 e 5.58 dos f. p.) que as cedências de espaços a treze entidades terão acontecido em data anterior à entrada em vigor do DL 280/2007, ou seja, anterior a 06.09.2007, cremos que não pode deixar de se concluir que o regime instituído pelo citado diploma legal não é aplicável a tais procedimentos de cedência dos espaços a Associação G, Associação H, Associação J, Associação K,

³ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/detalhe.aspx?dset=2023>

Associação M, Sociedade B (atual Sociedade B), Associação P, Sociedade D, Associação S, Associação U, Associação W, Sociedade X e Sociedade E.

34. Nessa medida, quanto a 13 daqueles 23 espaços cedidos pelo LNEC, cremos que não pode imputar-se a qualquer um dos demandados a violação dos artigos 3.º, 4.º e 52.º do DL 280/2007, por inaplicabilidade do regime jurídico da gestão dos bens imóveis previsto no mesmo a tais cedências e, conseqüentemente, é de concluir que, relativamente à gestão desse património imobiliário, não se mostra preenchida a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, por violação de normas legais relativas à gestão de património – cf. artigo 65.º, n.º 1, alínea d), 2.ª parte, da LOPTC.

35. No que tange às cedências de espaços a cinco outras entidades, não vêm alegadas (nem pelo demandante nem pelos demandados) as datas em que ocorreram tais cedências e também não se mostram provadas e, assim, não é possível afirmar a aplicabilidade do regime jurídico do DL 280/2007, pelo que, pelas razões atrás expostas, se tem de concluir relativamente aos espaços cedidos a Associação I, Associação L, Fundação O, Sociedade R e Associação T, que igualmente não se mostra preenchida a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, por violação de normas legais relativas à gestão de património – cf. artigo 65.º, n.º 1, alínea d), 2.ª parte, da LOPTC.

36. Relativamente às cedências de espaços a cinco outras entidades, Associação A, Sociedade N, Fundação C, Associação Q e Associação V, resulta da matéria de facto provada (cf. nomeadamente n.ºs 5.22, 5.23, 5.28., 5.31, 5.40 e 5.53) que as cedências de tais espaços, por arrendamento ou protocolo, renovações ou adendas a tais títulos de cedência, ocorreram em datas posteriores à entrada em vigor do DL 280/2007, ou seja, datas posteriores a 06.09.2007, pelo que se considera que o regime instituído por este diploma legal é aplicável a tais procedimentos de cedência dos espaços.

37. Assim, os procedimentos de cedência desses espaços deviam ter observado o regime jurídico previsto no citado DL 280/2007, nomeadamente os princípios da “boa administração” e da “onerosidade”, acima explanados (cf. §§ 22 e 23), quer se tratasse de espaços sediados em imóveis património próprio do LNEC ou sediados em imóveis do Estado, a serem geridos e administrados pelo LNEC.

38. Mas tal regime jurídico e princípios não foram observados porquanto, pese embora em relação a todas essas entidades (exceto a Associação V-cf. 7.5.dos f. n. p.) a quem foram cedidos tais espaços, tivesse sido clausulada uma contrapartida financeira para a utilização dos mesmos, tais contrapartidas financeiras não foram estabelecidas em conformidade com os procedimentos legalmente previstos, nomeadamente prévia autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, após emissão de parecer da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e previa avaliação nos termos estabelecidos no artigo 108.º e seguintes do DL 280/2007, isto é, avaliação e determinação da compensação financeira pela Direção Geral do Tesouro e Finanças.

39. Ou seja, não estava na livre decisão do CD do LNEC e muito menos por ato exclusivo do seu presidente, a possibilidade de cedência de espaços de imóveis do património do LNEC ou sob a sua gestão e administração, pois tal dependia de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, assim como não estava na sua livre decisão a fixação dos montantes de contrapartida financeira a prestar por aquelas entidades, devendo ser feita uma avaliação prévia por entidade exterior ao LNEC, a Direção Geral do Tesouro e Finanças.

40. Nesta medida, a inobservância do regime jurídico previsto no citado DL 280/2007, nomeadamente os princípios da “boa administração” e da “onerosidade”, acima

explanados (cf. §§ 22 e 23), configura a violação de norma legais sobre a gestão do património, mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

41. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

42. Ou seja, no caso, em função da factualidade provada (cf. nomeadamente n.ºs 5.23, 5.28., 5.33., 5.40 e 5.53) é de considerar como responsável o D1 porquanto foi este demandado quem, em representação do LNEC, subscreveu os contratos ou protocolos celebrados com aquelas cinco entidades, Associação A, Sociedade N, Fundação C, Associação Q e Associação V, cedendo assim a utilização de espaços em imóveis do LNEC ou na esfera de gestão do LNEC, em relação a quatro delas com contrapartidas financeiras que não resultaram de avaliação prévia realizada pela Direção Geral do Tesouro e Finanças e, no que tange à outra sem sequer ter sido estabelecida uma contrapartida financeira.

43. O demandante imputa, como vimos, esta infração a todos os demandados, mas afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião em contrário naturalmente, que a factualidade provada não permite que se extraia essa conclusão.

44. É verdade que, nos termos do artigo 11.º do DL 280/2007, como se assinalou supra, podem ser responsabilizados “pelos atos e omissões de que resulte a violação do disposto no presente decreto-lei”, “os titulares dos órgãos” das entidades abrangidas subjetivamente por aquele diploma legal e o LNEC, enquanto instituto público, é uma dessas entidades.

45. Porém, não se mostra alegado nem provado que os demandados D2 a D6 tenham tido qualquer intervenção ou participação na cedência de espaços àquelas cinco entidades (Associação A, Sociedade N, Fundação C, Associação Q e Associação V), nomeadamente que tenham tido intervenção em deliberações do CD do LNEC aprovando a cedência de tais espaços mediante a celebração de contratos de arrendamento ou protocolos.

46. Por outro lado, não cremos que a conduta dos demandados D2 a D6 de, nos períodos de exercício dos seus mandatos, não terem agido no sentido de obterem da entidade a quem estava cedido um espaço sem contrapartida financeira, a Associação V, uma compensação dessa natureza, configure o preenchimento da previsão objetiva da infração em causa.

47. Tais condutas omissivas não se enquadram na previsão da violação do citado princípio da “onerosidade” porquanto é com o ato de cedência que este deve ser observado e, nos diversos atos de cedência aqui em causa, não se provou a intervenção dos demandados D2 a D6.

48. A sua conduta posterior, omissiva, de não terem atuado no sentido de obterem uma contrapartida financeira do espaço que tinha sido anteriormente cedido à Associação V, poderá configurar uma gestão pouco cuidada ou preocupada com critérios de rigor e de se deverem alcançar benefícios com a gestão do património imobiliário do LNEC, mas não se enquadra nas condutas tipificadas no regime jurídico previsto no citado DL 280/2007, nomeadamente por violação dos princípios da “boa administração” e da “onerosidade”, acima explanados (cf. §§ 22 e 23).

49. Aliás, no que tange aos demandados D4 a D6, considerando o escasso período de exercício de funções aqui em causa nestes autos, cerca de três meses (cf. n.ºs 4.10. a 4.12 dos f. p.) e as circunstâncias inerentes ao início de exercício dessas funções (cf. n.º 5.63. dos f. p.), bem como o natural período para se inteirarem e conhecer os diversos assuntos e

dossiers a cargo do CD do LNEC, dificilmente poderia considerar-se exigível que tais demandados tivessem essa imediata preocupação com aquela situação específica e concreta da cedência de espaço à Associação V, naqueles cerca de três meses.

50. 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.

51. 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 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

52. 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.

53. 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.

54. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. n.ºs 4.15 e 4.17. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a conduta do D1 é de qualificar como negligente porquanto, ao ceder a utilização de espaços em imóveis do LNEC ou na esfera de gestão do LNEC, nuns casos com contrapartidas financeiras que não resultaram de avaliação prévia realizada pela Direção Geral do Tesouro e Finanças e, noutro caso, sem sequer ter sido estabelecida uma contrapartida financeira, atuou sem a atenção e cuidado que deveria ter, enquanto presidente do CD dum instituto público, relativamente ao procedimento legal de cedência da utilização de tais imóveis.

55. Embora estejamos perante mais do que uma ação, porquanto o D1 autorizou a cedência de cinco espaços a outras tantas entidades, em momentos temporais diversos, a repetição daquelas condutas ocorre num mesmo circunstancialismo, falta de rigor na gestão do património imobiliário, pelo que pode considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição das condutas, estando assim 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, que nos permitem concluir que estamos perante uma única infração, na forma continuada.

*

2ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b e l), da LOPTC (cf. nomeadamente artigos 34.º, 41.º, 42.º e 45.º do requerimento inicial)

56. O demandante imputa a cada um dos demandados D1 e D2 esta infração tendo por base as suas condutas de, em relação a contratos que subscreveram (o D1 dois contratos e a D2 um contrato), os terem subscrito com inobservância de diversas formalidades e com eficácia retroativa, sem se verificarem os pressupostos para a atribuição dessa eficácia retroativa, tendo o início da prestação de serviços ocorrido antes de estarem formalizados quaisquer procedimentos típicos de formação dos contratos públicos, designadamente a

decisão de contratar, a decisão de escolha do procedimento, a aprovação das peças do procedimento, o envio do convite, a apresentação de proposta, a análise da proposta, a decisão de adjudicação e notificação e a celebração do contrato, tendo assim tais demandados inobservado as formalidades previstas em diversas normas do CCP.

57. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.18. a 4.31. e 5.65. a 5.106 dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, na dimensão da alínea l), como a seguir se procurará justificar.

58. Na verdade, não se verificam os pressupostos exigidos no artigo 287.º, n.º 2, do CCP para poder ser atribuída eficácia retroativa àqueles contratos, nomeadamente “razões de interesse público [que] o justifiquem”, até porque tal eficácia retroativa falseou a concorrência garantida pelo CCP no que tange à formação dos contratos em causa.

59. Como resulta claramente dos factos provados, não houve aqui uma urgência justificada ou uma situação imprevisível para a entidade contratante, pois estamos perante necessidades que tinham de ser satisfeitas de forma contínua (cf. n.º 4.31. dos f. p.).

60. Nessas circunstâncias, o que se impunha era a abertura de procedimentos, atempadamente, por forma a dar continuidade à prestação daqueles serviços de vigilância e segurança, o que não foi feito, tendo-se depois retroagido o início dos efeitos dos contratos, para procurar formalizar ou documentar a prestação de facto que vinha sendo levada a cabo desses serviços.

61. Com a consequência de os contratos terem começado a produzir efeitos, juridicamente, por força daquela retroatividade, antes de estarem formalizados quaisquer procedimentos típicos de formação dos contratos públicos, designadamente uma decisão de contratar, uma decisão de escolha do procedimento, a aprovação das peças do procedimento, o envio do convite, a apresentação de proposta, a análise da proposta, a decisão de adjudicação, a notificação e a celebração do contrato (cf. n.º 4.28 dos f. p.), num claro indício de que foi falseado o princípio da concorrência garantido pelo CCP e que estas contratações tiveram apenas o objetivo de dar aparência formal de contratação a uma realidade material já em execução.

62. Ocorreu assim violação de normas legais relativas à contratação pública, além do citado artigo 287.º, n.º 2, também os artigos 36.º, 38.º, 40.º, n. 2, 56.º, 73.º, 76.º, 96.º, 115.º e 125.º, todos do CCP, 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.

63. Nem se diga, como pretextam os demandados, que as aquisições dos serviços em causa deveriam ter sido promovidas pela UMC e por motivos estranhos ao LNEC não foi possível a aquisição desses serviços ao abrigo do acordo quadro celebrado com a Sociedade DD.

64. E não se diga tal, desde logo, porque a responsabilidade pela aquisição dos serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC era do CD do LNEC e, a partir do momento em que foi perceptível que tais aquisições não conseguiriam ser levadas a cabo, atempadamente, pela UMC (que aliás foi reincidente nessas falhas), mediante concurso público, deveria o CD do LNEC ter iniciado o procedimento de contratação de tais serviços, por ajuste direto se necessário e verificados os seus pressupostos, mas não limitar-se a formalizar serviços já em execução.

65. Aquelas circunstâncias, ou seja, não desenvolvimento dos procedimentos de aquisição por parte da UCM, poderão ter relevância, em termos de avaliação da culpa dos

demandados, mas não têm a virtualidade de delas se procurar extrair, como parecem pretender os demandados D1 e D2, a licitude das suas condutas, ao assinarem contratos com efeitos retroativos, sem invocação de qualquer justificação para tal e sem se verificarem os pressupostos para o efeito.

66. Por outro lado cumpre deixar claro que não se vislumbra, como pretextam os demandados, que “a própria natureza dos serviços em causa nem sempre permite a normal tramitação de um procedimento de contratação pública” (cf. n.º 353 da contestação), até porque os procedimentos que aqui estão em causa foram procedimentos por ajuste direto.

67. Tendo sido os demandados D1 e D2 a levar a cabo estas condutas, são os mesmo 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.

68. Os demandados não podem eximir-se a tal responsabilidade alijando-a para quem, administrativamente, tenha elaborado a minuta dos contratos e os demais documentos dos procedimentos aquisitivos, porquanto só com as ações dos demandados D1 e D2, nomeadamente a subscrição dos contratos, é que se materializou a conduta violadora das normas legais relativas à contratação pública.

69. 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.

70. 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. §§ 50 a 53 supra).

71. Ora, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 4.32. e 4.33. dos f. p.) cremos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as apuradas condutas dos demandados D1 e D2 são de qualificar como negligentes, por não terem atuado com o cuidado e atenção que se lhes exigia, com vista a dar cumprimento aos dispositivos legais sobre a contratação pública, que se lhes impunha observarem e, nessa medida, por não terem adotado os comportamentos que eram funcional e legalmente devidos.

72. Embora quanto ao D1 estejamos perante mais do que uma ação, porquanto o mesmo interveio em dois procedimentos de contratação daqueles serviços, considerando que estamos perante o mesmo tipo de serviços, pode considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição da conduta e, nessa medida, pelas razões atrás expostas (cf. § 55 supra) e que aqui se dão por reproduzidas, é de se concluir que estamos perante uma única infração, na forma continuada.

*

3ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC (cf. nomeadamente artigo 50.º, 51.º e 54.º do requerimento inicial)

73. O demandante imputa a cada um dos demandados D1, D2 e D3 uma infração desta natureza tendo por base, em resumo, as suas condutas de, relativamente a contratos que identifica, cada um daqueles demandados os ter subscrito, sem que constassem do clausulado dos mesmos elementos legalmente obrigatórios, concretamente a referência à prestação de caução num caso e a identificação do gestor do contrato nos outros, em violação do artigo 96.º do CPP.

74. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.34. a 4.37. dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida

em que, com aquelas apuradas condutas, os demandados D1, D2 e D3 violaram normas legais relativas à contratação pública, como a seguir se justificará.

75. Com efeito, deve fazer parte integrante do contrato, reduzido a escrito, “a identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante” e “a referência à caução prestada pelo adjudicatário” – cf. artigo 96.º, n.º 1, alíneas i) e g), respetivamente.

76. Ora, em relação aos contratos CO/18/119, CO/18/129, CO/19/213, CO/18/325 (cf. quadro inserto no n.º 4.34. dos f. p.), o LNEC, representado pelo D1, não fez mencionar a identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante e no que tange ao contrato CO/20/399 (cf. o mesmo quadro) o LNEC, representado pela D2, não fez mencionar também a identificação do gestor desse contrato.

77. Por sua vez, no contrato CO/20/235 (identificado ainda no referido quadro), o LNEC, representado pelo D3, não fez constar referência à prestação de caução pela entidade adjudicatária.

78. A inserção de tais elementos é considerada essencial pelo legislador e, tanto assim, que determina que são “nulos” os contratos “a que falte algum dos elementos essenciais referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, salvo se os mesmos constarem dos documentos identificados no n.º 2” - cf. n.º 7 do artigo 96.º do CCP.

79. Nem se diga, como pretextam os demandados, que em termos literais a alínea g) do n.º 1 do artigo 96.º expressamente refere “caução prestada” e, no caso, não tendo sido prestada qualquer caução, por falta de notificação dos serviços para o adjudicatário a prestar, tal conduta configura uma situação de “caução a prestar”, não abrangida pela previsão da norma em causa.

80. Afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião, que é um caso típico em que o legislador disse menos do que o que queria dizer, pois o propósito da norma, conjugada com aquela que prevê a prestação de caução e a sua função (cf. artigo 88.º do CCP) é o de, no âmbito da contratação pública, garantir a celebração do contrato por parte do cocontratante e este prestar garantias relativamente à boa execução do contrato, a que acresce, por outro lado, dar execução aos princípios da publicidade e transparência, consagrados no artigo 1.º-A do CCP.

81. Não se compreenderia que uma conduta mais grave, a não exigência de prestação de caução ao adjudicatário e a assinatura do contrato sem referência a esse facto, com todas as consequências daí resultantes, nomeadamente o favorecimento que para o mesmo daí advém e a não possibilidade de aplicação da consequência de não adjudicação no caso de a caução não ser prestada (cf. artigo 91.º do CCP), pudesse passar incólume e só cair na previsão da norma uma conduta menos grave, o esquecimento de mencionar a caução que foi prestada.

82. Igualmente não assiste razão aos demandados quando alegam que, embora não conste dos contratos a identificação do gestor, tal nomeação ocorreu e a execução do contrato foi gerida por um colaborador dum departamento do LNEC, não tendo assim resultado qualquer prejuízo para o interesse público.

83. Além de não se mostrar provado que a execução dos contratos foi gerida por um colaborador do LNEC (cf. n.ºs 7.11. e 7.12. dos f. n. p.), o preenchimento do ilícito infracional ocorre com a não inserção, no contrato, desse elemento, não se exigindo qualquer resultado danoso para a consumação da violação da lei relativa à contratação pública.

84. Pese embora estejamos perante mais do que uma ação por parte do D1, aquelas sucessivas condutas materiais posteriores ao contrato inicial CO/18/119 é de considerar que ocorrem no âmbito do mesmo circunstancialismo 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. §§ 50 a 53 supra).

87. Ora, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 4.37. e 4.38. dos f. p.) cremos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as apuradas condutas dos demandados D1, D2 e D3 são de qualificar como negligentes, por não terem atuado com o cuidado e atenção que se lhes exigia, ao celebrarem contratos feridos de nulidade, vinculando o LNEC aos mesmos e, nessa medida, por não terem adotado o comportamento que lhes era funcional e legalmente devido.

88. Cumpre ainda reafirmar o que já acima se explanou, ou seja, que os demandados não podem eximir-se a esta responsabilidade alijando-a para os serviços administrativos, porquanto só com as ações dos demandados D1, D2 e D3, nomeadamente a subscrição dos contratos, é que se materializou a conduta violadora das normas legais relativas à contratação pública, além de que não se provou a alegada confiança na qualidade e rigor dos serviços (cf. n.º 7.15 dos f. n. p.)

*

89. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto às diversas subquestões contidas nas três primeiras questões equacionada supra, o seguinte:*

a) Não estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática por cada um dos demandados D2 a D6, da infração financeira sancionatória, na forma negligente, que lhes vinha imputada (cf. artigo 22.º do requerimento inicial, com correção do lapso de escrita no sentido de onde se escreveu “demandantes” quis dizer-se “demandados”);

b) Mostram-se preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática:

i) pelo demandado D1 de uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. d), 2.ª parte (violação das normas legais relativas à gestão do património);

ii) por cada um dos demandados D1 e D2, de uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, alínea l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública), sendo quanto ao demandado D1 tal infração cometida na forma continuada;

c) por cada um dos demandados D1, D2 e D3 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), sendo quanto ao demandado D1 tal infração cometida na forma continuada.

*

B.D. – Consequências/Sanções das apuradas infrações

90. Impõe-se agora analisar e decidir um dos aspetos da 4ª questão atrás enunciada (cf. § 10 supra), considerando as respostas dadas às demais questões e tendo presente o pedido do demandante de condenação em multas nos montantes indicados e a pretensão dos demandados de serem absolvidos.

91. No que tange à infração imputada aos demandados D2 a D6, de violação de normas legais relativas à gestão do património, não se tendo provado os pressupostos objetivo e subjetivo da prática de tal infração, devem tais demandados ser absolvidos da mesma.

92. Relativamente às demais infrações apuradas (cf. § 89 supra) considerando que estamos perante infrações financeiras sancionatórias, impõe-se atentar que os limites mínimos e máximo são, no caso da infração negligente, de 25 UC a 90 UC e que a moldura abstrata, na infração negligente com atenuação especial, se situa entre o mínimo de 12,5 UC e o máximo de 45 UC, podendo ser dispensada a aplicação de multa verificados certos pressupostos - cf. art.º 65º, nºs 2, 5, 7 e 8 da LOPTC.

93. Ponderando todas as circunstâncias do caso, em função dos factos provados, cremos que não se verificam os requisitos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para se poder dispensar a aplicação de multa.

94. Com efeito, como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.^a Secção⁴, 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”.

95. 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»⁵ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

96. Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, relativa à conduta dos demandados, não temos dúvidas ser de concluir que não se verificam aqueles pressupostos, nomeadamente uma “culpa diminuta”, nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma “quase ausência de culpa”.

97. Já se nos afigura, no entanto, relativamente às infrações financeiras sancionatórias negligente indicadas no § 89 b)-ii) e c) supra que existem “circunstâncias anteriores” às mesmas que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a ... culpa” dos demandados e, nessa medida, para concluir pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC para, no que tange a tais infrações, o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.

98. Na verdade considerando que, relativamente aos contratos de prestação de serviços de vigilância e segurança das instalações do LNEC, pese embora a conduta dos demandados D1 e D2 mereça censura, pois deviam ter acautelado o lançamento, atempado, de procedimentos de contratação pública, ainda assim não pode olvidar-se que contribui para isso, pelo menos em parte, as informações por parte do Governo no sentido de estarem a ser preparados procedimentos centralizados para a aquisição desses serviços ao abrigo de acordo quadro, que sistematicamente se frustraram por inércias na área governamental,

⁴ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁵ 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>

nomeadamente falta de decisão, atempada, de autorização de assunção de compromissos plurianuais e autorização por Resolução do Conselho de Ministros.

99. Também no que tange à falta de elementos nos elementos considerados essenciais nos contratos descritos no quadro inserto no n.º 4.34. dos f. p., pese embora a conduta dos demandados D1, D2 e D3 seja censurável, pois não deviam celebrar tais contratos, assim feridos de nulidade, não pode deixar de tomar-se em consideração que a preparação material desses contratos foi naturalmente feita pelos serviços administrativos e, havendo alguma confiança nestes, uma menor atenção por parte dos dirigentes àqueles aspetos não deixando de ser censurável, é menos censurável.

100. Cremos, assim, que as realidades acima explanadas (cf. §§ 98 e 99 supra) configuram aquelas circunstâncias anteriores diminuidoras de forma acentuada da culpa dos demandados, que fundamentam se proceda a uma atenuação especial da multa relativamente a tais infrações, ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.

101. Já no que tange à infração financeira sancionatória, negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. d), segunda parte (violação das normas legais relativas à gestão do património), não se vislumbram quaisquer “circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa” do D1, que justifiquem a possibilidade de atenuação especial da multa, ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º citado.

102. Com efeito, estamos perante regras básicas de gestão do património do LNEC, que não é aceitável que um gestor de topo dum instituto público, não acautele e não observe.

103. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 4.7. a 4.9 e 5.3 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 em relação a todas as infrações;
- (ii) que não assumem especial gravidade os factos nem as suas consequências, pese embora a violação de regras de legalidade, seja na gestão do património seja na assunção de despesas públicas, causam sempre dano na imagem associada à integridade da *res publica*;
- (iii) o montante material dos valores públicos em causa ou em risco, com realização de despesas afetadas por aqueles vícios de legalidade;
- (iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente e vogais dum instituto público;
- (v) as condições económicas dos demandados, de reputar como médias, atentas aquelas suas atividades profissionais;
- (vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias;
- (viii) a limitação do tribunal, em face do princípio do dispositivo e dos montantes peticionados pelo demandante,

Conclui-se que é de impor multas no limiar mínimo daquelas molduras abstratas, em concreto, 12,5 UC⁶ (§ 89, b)-ii e c) e 25 UC (§ 89, b-i), por se mostrarem ajustadas àqueles critérios.

⁶ 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.

*

III – Decisão

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

a) Absolvo os demandados Demandada 2, Demandado 3, Demandada 4, Demandado 5 e Demandado 6 da infração financeira sancionatória, negligente, que a cada um vem imputada (artigo 22.º do requerimento inicial, com correção do lapso de escrita no sentido de onde se escreveu “demandantes” quis dizer-se “demandados”);

b) Condeno o demandado Demandado 1, pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. d), 2.ª parte (violação das normas legais relativas à gestão do património), na multa de 25 (vinte e cinco) UC;

c) Condeno cada um dos demandados Demandado 1 e Demandada 2, pela prática 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) e nºs 2, 5 e 7 – sendo o demandado D1 na forma continuada -, na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

c) Condeno cada um dos demandados Demandado 1, Demandada 2 e Demandado 3, pela prática 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) e nºs 2, 5 e 7 – sendo o demandado D1 na forma continuada - na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;

Condeno ainda os demandados Demandado 1, Demandada 2 e Demandado 3 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, 05 de março de 2025

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL nº 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 (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€.