

Secção - 3.^a Secção
Data 15/05/2026
Processo JRF: 24/2025

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA (D1), BB (D2), CC (D3), DD (D4), EE (D5), FF (D6) e GG (D7).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de procedimento de auditoria da Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN) - Processo de Auditoria n.º A15.01/2021-IGDN - que culminou na elaboração de Relatório onde se concluiu pela indicição da prática de infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, as que integram a presente ação proposta pelo MP contra os sete Demandados.
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação:
 - 3.1 Do Demandado AA (D1), em três multas de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 € cada uma), pela prática de 3 (três) infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente;
 - 3.2 Do Demandado BB (D2), numa multa de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 €), pela prática de 1 (uma) infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente;
 - 3.3 Do Demandado CC (D3), numa multa de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 €), pela prática de 1 (uma) infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente;
 - 3.4 Do Demandado DD (D4), em duas multas de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 € cada uma), pela prática de 2 (duas) infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente;

- 3.5 Do Demandado EE (D5), em três multas de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 € cada uma), pela prática de 3 (três) infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente;
- 3.6 Do Demandado FF (D6), numa multa de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 €), pela prática de 1 (uma) infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente;
- 3.7 Do Demandado GG (D7), em duas multas de 25 UC (a que corresponde o montante de 2 550,00 € cada uma), pela prática de 2 (duas) infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente.
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
- 4.1 Por despacho proferido em 20/10/2025 foi ordenada a citação dos Demandados;
- 4.2 Regular e pessoalmente citados, vieram deduzir contestação no prazo legal, com alegação articulada:
- a) O Demandado BB (D2):
- (i) Impugnando a prática da infração que lhe é imputada;
 - (ii) Concluindo com o pedido da sua absolvição ou, subsidiariamente, em caso de condenação, na dispensa da multa a aplicar.
- b) O Demandado DD (D4):
- (i) Arguindo a existência de culpa diminuta quanto a uma das infrações que lhe são imputadas e negando a prática dos factos relativos à outra infração;
 - (ii) Concluindo com o pedido da sua absolvição quanto a uma das infrações e a dispensa da multa a aplicar quanto a outra.
- c) Os Demandados CC (D3), EE (D5), FF (D6) e GG (D7):
- (i) Arguindo a nulidade de todo o processado em relação ao Demandado CC (D3), por violação do direito ao contraditório no que toca ao relatório da IGDN,
 - (ii) Impugnando na íntegra a prática de qualquer das infrações que lhes são imputadas;
 - (iii) Concluindo com o pedido de absolvição da prática das infrações imputadas no RI ou, subsidiariamente, em caso de condenação, na dispensa ou atenuação especial da multa a aplicar.

- 4.3 A Sentença n.º 49/2025, de 15/12/2025, declarou a extinção da instância contra o Demandado D1 por força da extinção da sua eventual responsabilidade financeira sancionatória em virtude da ocorrência do seu óbito na pendência da ação proposta pelo MP.
- 4.4 Houve lugar à produção de prova pessoal e alegações orais (em sessão realizada no dia 15/04/2026).

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 17 a 27), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.
- 5.1 Em 06 de fevereiro de 2019, o Demandado CC subscreveu a Informação n.º 346/DIRFIN-RCA (NPD 2019000365), na qual propunha o seguinte:
- a) *Verificado o suporte orçamental através da Informação de Cabimento n.º 2019100041 (Apenso B), que seja autorizada a despesa de 57.451,00€ (cinquenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e um euros), a que acresce IVA à taxa legal em vigor à data da emissão da fatura, para o "Fornecimento e distribuição de refeições confeccionadas e exploração da cafetaria do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) para o ano de 2019 JAN, FEV e MAR", nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 36.º do CCP;*
 - b) *Que, ao abrigo procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa, nos termos do disposto no artigo 38.º, em conjugação com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, ambos do CCP, seja efetuado o convite à empresa Uniself Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A.; NIF: 501 323 325 pelos motivos explicitados no ponto 8.*
 - c) *Que sejam aprovadas as peças do procedimento, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do CCP, apenas à presente informação;*
 - d) *Que seja o Serviço Administrativo e Financeiro da Direção de Finanças do EMGFA autorizado a pedir esclarecimentos sobre a proposta e a submeter superiormente o projeto da decisão de adjudicação;*
- 5.2 Na sequência de tal informação, o Demandado EE proferiu em 07 de fevereiro de 2019 o seguinte despacho:

DESPACHO

Ao abrigo da competência que me será conferida pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, que vai produzir efeitos desde 15 de outubro de 2018, em conjugação com o disposto no artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e nos termos da presente informação

- 1. Autorizo a despesa relativa à "Fornecimento e distribuição de refeições confeccionadas e exploração da cafetaria do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) para o ano de 2019 JAN, FEV e MAR", nos termos do disposto no artigo 36.º do CCP;*
- 2. Autorizo a adoção do procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa, nos termos do disposto no artigo 38.º, em conjugação com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, ambos do CCP;*
- 3. Aprovo as peças do procedimento, nos termos de disposto no n.º 2 do artigo 40.º do CCP, apenas à presente informação,*
- 4. Autorizo o Serviço Administrativo e Financeiro da Direção de Finanças do EMGFA a pedir esclarecimentos sobre a proposta e a submeter superiormente o projeto da decisão de adjudicação, nos termos do n.º 1 do artigo 125.º do CCP.*

5.3 Em 15 de fevereiro de 2019, o Demandado CC subscreveu a Informação n.º 1392/DIRFIN-RCA, na qual propunha o seguinte:

- a. A adjudicação do procedimento para o "Fornecimento e distribuição de refeições confeccionadas e exploração da cafetaria do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) para o ano de 2019 JAN, FEV e MAR", à empresa Uniself Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A., pelo valor total de 56.165,37 € (cinquenta e seis mil, cento e sessenta e cinco euros e trinta e sete cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, à data da emissão de cada fatura, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 76.º do CCP;*
- b. A notificação ao adjudicatário da decisão de adjudicação, em simultâneo com a notificação para apresentar os documentos de habilitação previstos no ponto 18. do convite à apresentação de propostas, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 77.º, em conjugação com o artigo 125.º, ambos do CPP.*

5.4 Na sequência dessa informação, em 15 de fevereiro de 2019, o Demandado EE proferiu o seguinte despacho:

DESPACHO

Ao abrigo da competência que me será conferida pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, que vai produzir efeitos desde 15 de outubro de 2018, em conjugação com o disposto no artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e nos termos da presente informação

- a. Determino a adjudicação ao concorrente Uniself Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A no presente procedimento para o "Fornecimento e distribuição de refeições confeccionadas e exploração da cafetaria do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) para o ano de 2019 JAN, FEV e MAR", pelo valor total de 56. 165,37 € (cinquenta e seis mil, cento e sessenta e cinco euros e trinta e sete cêntimos), acrescido de IVA á taxa legal em vigor, à data da emissão da fatura, ao abrigo do disposto n.º 1 do artigo 76.º do CCP,*
 - b. Determino a notificação da decisão de adjudicação ao adjudicatário, em simultâneo com a notificação para apresentar os documentos de habilitação previstos no ponto 18. do convite à apresentação de propostas, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 77.º, em conjugação com o artigo 125.º, ambos do CCP.*
- 5.5 Em execução desse despacho, em 27 de fevereiro de 2019 foi assinado o contrato n.º 6/2019, entre o *Estado Português - Ministério da Defesa Nacional - Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA)*, representado pelo Demandado EE, e a sociedade *UNISELF-Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A.*
- 5.6 No âmbito desse contrato:
 - a) em 31/01/2019 foi emitida pela UNISELF a fatura n.º 501/2019, no valor de 22 266,10 €, cujo pagamento foi autorizado pelo Demandado EE em 14/03/2019 através do Pedido de Autorização de Pagamento n.º 0200000071;*
 - b) em 28/02/2019 foi emitida pela UNISELF a fatura n.º 983/2019, no valor de 20 369,21 €, cujo pagamento foi autorizado pelo Demandado EE em 16/04/2019 através do Pedido de Autorização de Pagamento n.º 0200000146;*
 - c) em 31/03/2019 foi emitida pela UNISELF a fatura n.º 1911/2019, no valor de 20 340,86 €, cujo pagamento foi autorizado em 13/05/2019 através do PAP n.º 0200000191.*
- 5.7 As informações subscritas pelo Demandado CC foram objeto de análise e parecer favorável por parte da Chefe de Repartição de Contratos e Aquisições - Tenente-Coronel HH -, imediata superior hierárquica direta do Demandado CC.
- 5.8 O Demandado EE foi empossado como Diretor de Finanças do Estado-Maior-General das Forças Armadas no dia 29 de agosto de 2018, cargo que exerceu até 10 de setembro de 2021.

- 5.9 O Demandado CC iniciou a sua comissão de serviço na Direção de Finanças do Estado-Maior-General das Forças Armadas no dia 23 de janeiro de 2019, tendo assumido o lugar de Chefe da Secção de Contratos poucos dias depois.
- 5.10 A Direção de Finanças do Estado-Maior-General das Forças Armadas é a unidade responsável por, entre outras coisas, proceder à tramitação e conclusão dos procedimentos pré-contratuais destinados a fazer face às necessidades aquisitivas identificadas por outras estruturas dentro da mesma entidade, que não disponham de capacidade administrativa e financeira própria.
- 5.11 A identificação da necessidade aquisitiva quanto às refeições confeccionadas cabia ao (então) Comando de Apoio Geral, através da Unidade de Apoio ao Estado-Maior-General das Forças Armadas, a quem cabia assegurar o apoio administrativo, logístico e de segurança do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- 5.12 Essa necessidade foi comunicada à Direção de Finanças através da Manifestação de Necessidade n.º 7832/COAG - SGA, datada de 5 de dezembro de 2018.
- 5.13 A Direção de Finanças recebeu essa Manifestação de Necessidade n.º 7832/COAG - SGA, no dia 10 de dezembro de 2018.
- 5.14 Nesse momento, já não era possível tramitar um concurso público com publicidade internacional que estivesse concluído a tempo de assegurar o fornecimento de refeições a partir de 1 de janeiro de 2019.
- 5.15 Esta dificuldade era agravada pela circunstância de ser necessário obter, antes do lançamento do procedimento pré-contratual de natureza concorrencial, uma portaria de extensão de encargos.
- 5.16 As refeições em causa destinavam-se às pessoas em serviço nos órgãos do Estado-Maior-General das Forças Armadas, nos gabinetes do Ministro da Defesa Nacional e dos Secretários-de-Estado, nos órgãos e serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional e na Secretaria-Geral da Defesa Nacional.
- 5.17 Não resultava, assim, viável prescindir da aquisição das refeições mencionadas pelo período necessário à preparação e tramitação do procedimento de concurso público com publicidade internacional que o valor global da despesa correspondente à respetiva aquisição legalmente reclamava.

- 5.18 Impunha-se, por conseguinte, assegurar - através dos meios possíveis - a satisfação da necessidade aquisitiva em causa, de modo a que não ocorresse qualquer interrupção no fornecimento das refeições.
- 5.19 Iniciou-se, então, um processo de avaliação e ponderação de soluções.
- 5.20 O procedimento adjudicatório identificado para o efeito foi, então, um ajuste direto com fundamento em critérios materiais, mais especificamente com base no disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos: ajuste direto por motivos de urgência imperiosa.
- 5.21 Foi convidada a apresentar proposta a empresa que, até então, assegurava a disponibilização das refeições.
- 5.22 O contrato a adjudicar na sequência do ajuste direto visava a satisfação da necessidade aquisitiva (as refeições confeccionadas) pelo período estritamente necessário à cabal tramitação de um procedimento concursal
- 5.23 Esse período foi, então, fixado em de 1 de janeiro a 2019 a 31 de março de 2019, data do previsível início de vigência do contrato de fornecimento de refeições adjudicado na sequência do procedimento concursal tramitado para o efeito.
- 5.24 Tramitado o procedimento, o contrato foi celebrado pelo valor de 56 165,37 €, mantendo-se como valor de refeição o valor que vigorava no contrato antecedente (relativo a 2018).
- 5.25 No dia 31 de janeiro de 2019 foi lançado o concurso público com publicidade internacional, destinado à “aquisição de refeições confeccionadas e exploração de cafetaria do Estado-Maior-General das Forças Armadas para o ano de 2019 - 9 meses” (cf. Anúncio de procedimento n.º 900/2019, de publicado em Diário da República, II série, n.º 22, 31 de janeiro de 2019), tendo como seu preço base €235.100,00.
- 5.26 Tramitado o procedimento, o contrato n.º 07/2019 foi celebrado em 1 de abril de 2019, iniciando então a produção dos seus efeitos e tendo o respetivo valor sido fixado em 169 660,96 €, com um preço por refeição atualizado (em alta), refletindo o aumento do salário mínimo para 2019.
- 5.27 Em 24/06/2019, o Comandante da Unidade de Apoio do Campus de Saúde Militar subscreveu a proposta de adoção do procedimento de ajuste direto por motivos de

urgência imperiosa e autorização da despesa para serviço de tratamento de roupas hospitalares (NPD 2019006513).

- 5.28 Em 27/06/2019, o Demandado DD proferiu despacho a aprovar aquela proposta, tendo a adjudicação sido feita à sociedade *SOLIDOPROGRESSO - Comércio e Serviços Unipessoal, Lda.*
- 5.29 Em execução dessa adjudicação, em 16/07/2019 foi emitida pela *SOLIDOPROGRESSO* a fatura n.º 2019A1/12, no valor de 6 356,39 €, cujo pagamento foi autorizado pelo Comandante da Unidade de Apoio do Campus de Saúde Militar em 17/09/2019 através do Pedido de Autorização de Pagamento n.º 02000000398.
- 5.30 O Demandado DD, estando obrigado a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à natureza das funções que exercia no que concerne à legalidade dos atos que praticava, nas condutas descritas agiu sem a precaução devida e a diligência necessária.
- 5.31 O Hospital das Forças Armadas (HFAR) dependia da Direção de Saúde Militar, a qual, porém, não detinha quaisquer competências em matéria de autorização de despesas e procedimentos de contratação pública.
- 5.32 Sendo que era à Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar, integrada no Comando de Apoio Geral (COAG), que cabia o apoio administrativo e financeiro ao funcionamento, nomeadamente do HFAR, não compreendido na orientação terapêutica e normalização de procedimentos na área da saúde militar.
- 5.33 E o COAG tinha por missão assegurar o apoio administrativo, logístico e de segurança, bem como a gestão dos recursos patrimoniais necessários ao funcionamento do EMGFA, sendo um órgão de apoio geral ao EMGFA.
- 5.34 A Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar, à qual cabia a identificação das necessidades de contratação na sua área de atuação, não detinha competências, nem pessoal para assegurar os correspondentes procedimentos de contratação pública.
- 5.35 Ao que acrescia a separação física das instalações, do pessoal e dos decisores - respetivamente Restelo (COAG) e Lumiar (Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar).
- 5.36 A identificação da necessidade de contratação coube à Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar no âmbito das suas competências.

5.37 E também coube à Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar identificar a premência de tal aquisição de serviços, essenciais ao adequado funcionamento do HFAR enquanto unidade de saúde hospitalar.

5.38 Em face do Despacho n.º 6861/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 146, de 01/08/2019, o Comandante do COAG era a entidade competente para autorizar a despesa, para a decisão de contratar e para a decisão de escolha do procedimento.

5.39 Em 26/03/2019, o Demandado BB, na qualidade de Comandante do Instituto Universitário Militar, proferiu o seguinte despacho:

Determino a abertura de um procedimento de "NPD 2019003584/2019003583/2019003398 Viagens e Alojamento para a Nato School, Seminário de OpCEMC e Coalition", pelo que:

- 1- Autorizo, nos termos dos artigos 112.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), publicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, o lançamento do procedimento por Ajuste Direto,*
- 2- Autorizo, no pressuposta da delegação de competências de Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, a ser publicado futuramente no Diário da República, 2.ª série, e com efeitos a partir do dia 15 de março de 2019, a realização da despesa para esta aquisição, pelo valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar em 7.500,00€ (à qual acresce o IVA à taxa legal em vigor) de acordo com a informação do histórico de anos anteriores;*
- 3- Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 40.º do CCP, aprovo o Programa, o Caderno de Encargos e o Anúncio, de acordo com as minutas propostas pelo Departamento de Apoio Administrativo e Logístico, juntas em anexo;*
- 4- Aprovo o critério de adjudicação, nos termos da alínea b) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 74.º do CCP, que será o critério do mais baixo preço para a entidade adjudicante;*
- 5- Nos termos do n.º 1 do artigo 290.º-A do CCP, nomeio o TCOR INF 05566291 II para gestor do contrato;*

5.40 Em 02/04/2019, o Demandado BB proferiu o seguinte despacho:

Considerando que o procedimento de formação de qualquer contrato se inicia com a decisão de contratar, a qual, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), cabe ao órgão competente para autorizar a despesa,

No pressuposta da delegação de competências de Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, a ser publicado futuramente no Diário da República, 2ª série, e com efeitos a partir do dia 15 de março de 2019.

Concordo com o presente projeto de decisão de adjudicação e adjudico a "NPD 2019003584/2019003583/2019003398 - Viagens e Alojamento para a Nato School, Seminário de OpCEMC e Coalition", pelo valor de 7.400,00€, valor a que acresce IVA à taxa legal em vigor, à empresa CARAVELAS 2000 - Agência de Viagens e Turismo, Lda., em cumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 125.º do CCP.

Determino, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 77.º do CCP, o seguinte:

- Notificação da adjudicação à empresa CARAVELAS 2000 - Agência de Viagens e Turismo, Lda., a qual será acompanhada do presente despacho,*
- Notificação do adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação, no prazo fixado;*
- Dispensar a prestação de caução, nos termos do n.º 2 do art.º 156 do CCP,*
- Dispensar a celebração de contrato escrito, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 95 do CCP.*

- 5.41 Em 07/05/2019 foi emitida pela CARAVELAS a fatura n.º 312010529, englobando o valor de 1 000,00 €, cujo pagamento foi autorizado em 13/05/2019 através do Pedido de Autorização de Pagamento n.º 0200000193.
- 5.42 O Demandado BB foi nomeado Comandante do IUM pelo Despacho n.º 4140/2019, de 08 de março, publicado no *Diário da República*, 2.ª série n.º 75, de 16/04/2019, tendo tomado posse no dia 15 de março de 2019.
- 5.43 Pelo Despacho n.º 4911/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, de 16/05/2019, o Demandado BB passou a deter competências para autorizar despesas com a aquisição de bens e serviços, até ao limite de 150 000,00 €, ficando ratificados os atos praticados desde 15/03/2019.
- 5.44 Após a tomada de posse, o Demandado BB foi confrontado com o procedimento de participação da delegação do IUM no Exercício *Coalition 2019*, já iniciado e em curso.
- 5.45 Com efeito, em 14/02/2019 já tinha sido aprovada a participação da delegação do IUM naquele Exercício, para um período de participação de 08/04/2019 a 19/04/2019.
- 5.46 Sucede que, desde fevereiro e até à tomada de posse do Demandado BB como Comandante do IUM, não foi realizado qualquer procedimento de contratação, tendo em vista a aquisição dos serviços necessários - viagens e alojamento - à efetiva participação da delegação do IUM no Exercício *Coalition 2019*.

- 5.47 Assim e poucos dias após a tomada de posse - precisamente 7 dias úteis - foi apresentado ao TGEN BB o projeto de despacho que se consubstanciou no Despacho n.º 38/2019, de 26 de março, com a proposta de fundamentação da escolha do procedimento, da qual fazia parte a referência expressa às «informações de índole técnica e financeira de acordo com o histórico de anos anteriores, e prestados pela Área de Ensino de Operações», bem como a necessidade de recorrer ao «concurso público por força do disposto no artigo 155.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)».
- 5.48 O procedimento de contratação pública autorizado pelo Demandado no Despacho n.º 38/2019 foi o Ajuste Direto e não o concurso público urgente.
- 5.49 O Programa, o Caderno de Encargos e o Anúncio do procedimento foram propostos pelo Departamento de Apoio Administrativo e Logístico do IUM e constavam em anexo ao Despacho n.º 38/2019 e foram por este aprovados, peças procedimentais que o Demandado não verificou e que são desconformes com o procedimento autorizado pelo Despacho n.º 38/2019 por si assinado.
- 5.50 Naquela data, o Demandado, tendo estado anteriormente a desempenhar funções na Força Aérea, não conhecia, nem podia conhecer, as qualificações, competências e aptidões dos titulares dos diferentes cargos que passou a comandar, especificamente do Departamento de Apoio Administrativo e Logístico, e também não tinha conhecimento de qualquer censura que tivesse sido dirigida ao IUM e seus serviços relacionada com matérias administrativas e financeiras, especificamente com a contratação de viagens e alojamentos de missões do IUM, razões pelas quais confiou na legalidade, adequação e correção do que lhe estava a ser proposto pelo Departamento de Apoio Administrativo e Logístico.
- 5.51 Por despacho de 07/08/2018, o Demandado DD aprovou a adoção de procedimento visando aquisição de escape completo com catalisador da viatura matrícula ... (NPD 2019008225) tendo a tipologia adotada sido classificada como «de consulta prévia».
- 5.52 Por despacho de 04/10/2019 do Demandado FF, por delegação do Demandado DD, foi autorizada a realização da despesa associada ao contrato e a adjudicação à sociedade *Manuel Nunes - Sociedade Unipessoal, Lda*.
- 5.53 Em execução desse contrato, em 07/10/2019 foi emitida pela sociedade *MANUEL NUNES* a fatura n.º 1/589, no valor de 4 788,88 €, incluindo IVA, cujo pagamento foi autorizado

em 14/10/2019, pelo Demandado FF, por Delegação do Demandado DD, através do Pedido de Autorização de Pagamento n.º 0200000458.

- 5.54 Neste procedimento, não foram elaborados convite e caderno de encargos, nem foram exigidos documentos de habilitação tendo o Demandado FF adotado as exigências do ajuste direto por considerar que era esse o tipo de procedimento que devia ser seguido no caso, apesar da classificação distinta constante no ato de abertura do procedimento.
- 5.55 Os Demandados DD e FF, estando obrigados a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à natureza das funções que exerciam no que concerne à legalidade dos atos que praticavam, agiram sem a precaução devida e a diligência necessária relativamente à classificação correta da tipologia de procedimento, não tendo o Demandado FF empreendido a respetiva alteração quando constatou que devia ser adotado o ajuste direto por ser o mais adequado no plano da economia e eficiência e estarem verificados todos os requisitos legais para o efeito.
- 5.56 O procedimento iniciou-se, internamente, através de uma proposta para adoção do procedimento e realização da despesa.
- 5.57 Definia-se, então, que o valor estimado de aquisição seria de 1 000,00 € (s/ IVA).
- 5.58 Ainda que se previsse a consulta de três entidades, foram, na verdade, consultadas quatro, devidamente listadas na aludida proposta.
- 5.59 Foram efetuadas pela Unidade de Apoio ao Reduto Gomes Freire, através do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN), consultas a 04 (quatro) empresas (*Manuel Nunes Lopes, Jorge Pereira & Martins, Alifã e Costa & Rebocho*)
- 5.60 Os quatro operadores económicos em causa foram escolhidos em virtude de terem figurado como fornecedores em procedimentos anteriores.
- 5.61 A cada um desses operadores económicos foi, então, remetido um documento intitulado consulta, pedindo que, em resposta, por referência a um escape completo viatura ..., fossem indicados preços unitários (e respetiva taxa de IVA), condições de pagamento, prazo de entrega, validade da proposta e prazo de garantia.
- 5.62 Obtidos esses elementos (que foram apresentados por três dos quatro operadores consultados), procedeu-se à identificação do operador que oferecia o preço mais baixo, a quem foi solicitado o fornecimento do bem em causa.

- 5.63 O preço mais baixo apresentado era de 3 893,40 €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor (correspondente a 895,48 €).
- 5.64 Tais consultas, tal como a subsequente condução do procedimento até à adjudicação, foram integralmente conduzidas pela Unidade de Apoio ao Reduto Gomes Freire.
- 5.65 Por efeito da alínea *a)* do n.º 2 e do n.º 3 do Despacho n.º 8143/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 177, de 16/09/2019, o Demandado DD subdelegou no Demandado FF, Comandante da Unidade de Apoio ao Reduto Gomes Freire, a competência para autorizar as despesas com a aquisição de bens e serviços até ao limite de 10 000,00 €, acrescido de IVA, a partir de 07 de agosto de 2019.
- 5.66 Em 12/11/2020, o Demandado EE, na qualidade de Diretor de Finanças do EMGFA, classificou como procedimento por ajuste direto (nos termos do artigo 20.º, n.º 1, d) do CCP) a adjudicação à sociedade *Alive Portugal- Agência de Viagens, S.A.*, no valor de 10 217,02 € (incluindo IVA) de viagem que tinha anteriormente sido contratada por essa empresa com o Ministério da Defesa Nacional (MDN) estando o contrato já executado.
- 5.67 Subsequentemente, foram emitidas por essa empresa as faturas no montante indicado, cujo pagamento foi autorizado em 22/12/2020, pelo Demandado GG, na qualidade de Chefe da Repartição Administrativa e Financeira, através do PAP n.º 0200000566.
- 5.68 Neste procedimento não houve lugar a qualquer publicitação nem foram exigidos documentos de habilitação.
- 5.69 Os Demandados EE e GG, estando obrigados a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à natureza das funções que exerciam no que concerne à legalidade dos atos que praticavam, na conduta descrita acima agiram sem a precaução devida na medida em que por via da análise dos documentos subscritos e acima referidos se podia inferir erroneamente que teria havido uma contratação levada a cabo pelo EMGFA.
- 5.70 Além do Senhor Ministro da Defesa Nacional e de membros da respetiva comitiva, deveriam deslocar-se a França nos dias 09 a 11 de outubro de 2020 (i) o Senhor Chefe do Estado-Maior do Exército; (ii) o Senhor Presidente da Liga dos Combatentes; (iii) um assessor do Estado-Maior-General das Forças Armadas; (iv) o Senhor Bispo das Forças Armadas; (v) um assessor do Senhor Presidente da Liga dos Combatentes; (vi) um ajudante-de-campo.

- 5.71 Foi elaborada, e aprovada pelo Senhor Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, a competente ficha de missão, na qual se pode ler o seguinte: “a identificação e pedido de reserva de voos e alojamento foi realizada pelo GabMDN”.
- 5.72 O que significa que foram os serviços do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional a proceder à aquisição das viagens e alojamento para toda a comitiva.
- 5.73 À data, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional figurava como contraente público num contrato celebrado com a *Alive Portugal- Agência de Viagens, S.A.*, na sequência do procedimento 115/AP-UMC/2020 - Aquisição de Serviços de Viagens e Alojamento para o Ministério da Defesa Nacional, que vigoraria até setembro de 2020.
- 5.74 Foi posteriormente decidido que a parte das despesas incorridas na deslocação em causa (relativas aos voos e alojamentos, naturalmente) correspondente aos membros da comitiva acima listados, teria de ser suportada pela dotação orçamental disponível e atribuída ao Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- 5.75 Por essa razão, as faturas respeitantes aos encargos a suportar pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas - emitidas pela *Alive Portugal- Agência de Viagens, S.A.* - foram recebidas no Gabinete do Senhor Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- 5.76 As diligências procedimentais levadas a cabo no âmbito da Direção de Finanças do Estado-Maior-General das Forças Armadas tinham como único propósito regularizar (administrativamente) uma despesa que o Estado-Maior-General das Forças Armadas teria de suportar, o que correspondia a uma mera operação contabilística de “compensação financeira” ao Gabinete do Ministro da Defesa Nacional de uma despesa que se pretendia fosse suportada pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- 5.77 À Repartição Administrativa e Financeira, chefiada pelo Demandado GG, cabia, tendo em conta os fluxos documentais então definidos (i) lançar em sistema informático interno as faturas recebidas; (ii) elaborar os pedidos de autorização de pagamento; (iii) entregar a decisão na secção de tesouraria para processamento do pagamento aos fornecedores.
- 5.78 Em todas as condutas *supra* descritas, os Demandados agiram livre e conscientemente.
- 5.79 O Demandado CC é Capitão-de-Fragata da Marinha Portuguesa.
- 5.80 Exerce funções militares há 31 anos.
- 5.81 Ao longo desses anos, exerceu, entre outras, as seguintes funções:

- a) Chefe da Secção de Pensões da Chefia do Serviço de Apoio Administrativo da Marinha;
 - b) Chefe de Secção de Processamento de Outros Abonos da Chefia do Serviço de Apoio Administrativo da Marinha;
 - c) Chefe da Secção de Registo de Dados da Chefia do Serviço de Apoio Administrativo da Marinha;
 - d) Chefe do Serviço de Contabilidade e Finanças da Direção-Geral da Autoridade Marítima;
 - e) Chefe do Serviço de Aprovisionamento e Património da Direção-Geral da Autoridade Marítima;
 - f) Chefe da Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da Direção-Geral da Autoridade Marítima;
 - g) Chefe da Secção de Contratos da Direção de Finanças do Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - h) Adjunto Administrativo do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - i) Assessor Financeiro do Superintendente do Pessoal da Marinha.
- 5.82 O Demandado EE é Contra-Almirante da Marinha Portuguesa.
- 5.83 Exerce funções militares há 40 anos.
- 5.84 Ao longo desses anos, exerceu, entre outras, as seguintes funções:
- a) Chefe do Serviço de Gestão Financeira do extinto Hospital da Marinha;
 - b) Diretor Financeiro do Instituto Hidrográfico;
 - c) Diretor de Administração Financeira da Marinha;
 - d) Diretor de Finanças do Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - e) Diretor de Abastecimento da Marinha;
 - f) Superintendente das Finanças da Marinha.
- 5.85 O Demandado FF é Capitão-de-Mar-e-Guerra da Marinha Portuguesa.
- 5.86 Exerce funções militares há 42 anos.
- 5.87 Ao longo desses anos, exerceu, entre outras, as seguintes funções:

- a) Oficial Imediato do NRP Bacamarte;
- b) Chefe de Serviço de Eletrotecnicia do NRP JJ;
- c) Chefe de Serviço de Apoio e Chefe de Serviço do Aprontamento da Esquadilha de Helicópteros da Marinha;
- d) Chefe da Divisão de Helicópteros da Direção de Navios;
- e) Chefe do Departamento de Apoio à Gestão da Direção de Análise e Gestão de Informação;
- f) Oficial Adjunto da Divisão de Planeamento e, depois, Chefe da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação, ambas no Estado-Maior da Armada;
- g) Diretor de Serviços de Programação, Cooperação, Investigação e Desenvolvimento e, depois, Diretor de Serviços de Programação e Relações Externas, ambas na Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa do Ministério da Defesa Nacional;
- h) Adido de Defesa junto da Embaixada de Portugal em França;
- i) Coordenador da Área de Ensino de Administração do Instituto Universitário Militar e
- j) Comandante da Unidade de Apoio ao Reduto Gomes Freire, do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

5.88 O Demandado GG é Coronel do Exército Português.

5.89 Exerce funções militares há 35 anos.

5.90 Ao longo desses anos, exerceu, entre outras, as seguintes funções:

- a) Adjunto Financeiro da Seção Logística da Unidade de Apoio do Aquartelamento da Amadora;
- b) Ajusto Financeiro da Seção Logística/Repartição Apoio Geral da Direção dos Serviços de Engenharia/Direção de Infraestruturas do Exército;
- c) Diversas funções no Centro de Finanças Geral/Exército: Chefe da Seção de Orçamento, Chefe da Seção de Finanças e Contabilidade, Oficial Auditor e Sub-chefe do Centro de Finanças Geral;
- d) Chefe da Repartição de Auditoria da Direção de Finanças do Exército;

e) Chefe da Repartição de Auditoria Financeira e Verificação de Contas da Direção de Finanças/Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA);

f) Chefe da Repartição Administrativa e Financeira da Direção de Finanças/EMGFA.

5.91 Nenhum dos Demandados foi alguma vez condenado em sede de responsabilidade financeira.

5.92 A Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN) realizou uma auditoria com o objetivo de avaliar a conformidade legal e a regularidade dos procedimentos de contratação pública, processo de Auditoria n.º A15.01/2021- IGDN, que culminou com a elaboração do Relatório final em que foram considerados «evidenciados» alegados pelo MP no seu requerimento inicial.

5.93 Nesse processo de auditoria, antes da aprovação do relatório, a IGDN notificou as pessoas identificadas como eventuais agentes responsáveis financeiros para, querendo, exercerem o contraditório pessoal.

5.94 Em 23-10-2023, o Demandado CC, depois notificado para o exercício do contraditório pessoal, enviou solicitou à IGDN um «esclarecimento»: «na sequência do documento mencionado em referência, solicito a V. Exa. esclarecimento de que a que título, à luz do regime estabelecido no Código dos Contratos Públicos, é efetuada a notificação, por não conseguir efetuar o adequado enquadramento, com a análise da informação constante do quadro do anexo 02 (conjugação das colunas “Norma(s) violada(s)” e “Responsáveis - Autor dos factos”)».

5.95 As dúvidas suscitadas pelo Demandado CC não foram esclarecidas pela IGDN antes da aprovação do relatório de auditoria definitivo.

5.96 O Demandado CC, na medida em que tinha a expectativa de que as dúvidas suscitadas fossem esclarecidas pela IGDN, não apresentou perante a IGDN os seus argumentos contra o juízo de evidenciação formulado por essa entidade no projeto de relatório e mantido inalterado no relatório de auditoria.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os factos que se passam a indicar.
- 6.1 Que no que se reporta aos factos relativos à aquisição de refeições de janeiro a março de 2019, os Demandados EE e CC, estando obrigados a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à natureza das funções que exerciam no que concerne à legalidade dos atos que praticavam, tenham agido sem a precaução devida e a diligência necessária;
- 6.2 Que no que se reporta aos factos relativos à aquisição de serviços de viagens e alojamento para o exercício *Coalition 2019*, o Demandado BB, estando obrigado a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à natureza das funções que exercia no que concerne à legalidade dos atos que praticava, tenha agido sem a precaução devida e a diligência necessária.
- 6.3 Que no 1.º semestre de 2019, face à dotação orçamental, aos compromissos assumidos e à dotação disponível, não fosse possível realizar um procedimento de aquisição do serviço de tratamento de roupas hospitalares para o ano inteiro.
- 6.4 Que fosse, no entanto, essencial, por razões de saúde pública, que tal tratamento tivesse lugar e se tenha demonstrado indispensável o recurso à aquisição de serviços de empresas.
- 6.5 Que fosse manifesta a insuficiência dos recursos humanos próprios - HFAR e Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar - para a realização de tal atividade.
- 6.6 Que nem o Comandante do COAG, nem a Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar pudessem sequer imaginar que o reforço orçamental necessário a uma gestão corrente das necessidades, em limiares mínimos, não ocorresse até final do 1.º semestre, repetindo-se, assim, uma prática usual na Administração direta do Estado: descativações e autorizações de reforço de dotações em maio e junho.
- 6.7 Que em 2019 tal não tenha sucedido.
- 6.8 Que, assim, em junho de 2019 a Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar se tenha visto na contingência de, com urgência, ter de promover a aquisição de serviços de tratamento de roupa, de forma que não houvesse danos de saúde pública para o HFAR, respetivos utentes e trabalhadores.

- 6.9 Que em causa estivesse a garantia de salvaguarda da saúde pública na prestação de cuidados hospitalares, por via da limpeza, desinfeção e descontaminação das roupas afetas ao HFAR.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (que acompanharam o RI), tendo presentes as regras e princípios de Direito Probatório e o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 17 a 27), impondo-se destacar que:
- 7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos demandados, daí que o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.º, n.º 3, da LOPTC).
- 7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material (*infra* §§ 19 e 20).
- 7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).
- 7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em conjugação com análises atomizadas de cada específico facto controvertido atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 8 Quanto à matéria de facto provada:
- 8.1 Os enunciados constantes do §5 correspondem a factos alegados no RI e nas contestações, tendo o tribunal desconsiderado a matéria de direito ou meramente conclusiva e, das contestações, apenas considerado a parte com relevância para a

factualidade em discussão e a decisão a proferir sobre a eventual responsabilidade dos Demandados.

- 8.2 O Tribunal empreendeu uma ponderação global dos elementos extraídos das provas documentais e provas pessoais, do modo que seguida e sucintamente se expõe.
- 8.3 Em relação a todos os procedimentos alegados no requerimento inicial, nenhuma das partes no processo punha em causa o que resulta dos documentos juntos com aquele articulado no “dossier de prova”, tendo o tribunal dado como provado o que diretamente se extrai dos mesmos, concretizando em factos concretos e objetivos o que no RI se alega de forma muito sucinta - optou o tribunal por individualizar, na medida do possível, os diferentes atos procedimentais, transcrevendo o respetivo teor, sendo depois em sede de enquadramento jurídico que caberá concluir se de tais factos se consegue extrair qualquer responsabilidade de algum dos Demandados (sendo que nenhuma dúvida se coloca, face à prova produzida, quanto a terem todos eles atuado, em todos os procedimentos, de forma livre e voluntária - § 5.78).
- 8.4 Os factos constantes dos §§5.1 a 5.26 (procedimento relativo a aquisição de refeições), para além do que resultava diretamente da prova documental acima mencionada, deram-se como provados a partir da conjugação dos documentos juntos com o RI com os depoimentos de parte dos Demandados CC e EE, que explicaram as funções exercidas e as respetivas datas de início e cessação de funções e todo o procedimento que levou à celebração do contrato n.º 6/2019, bem como do subsequente contrato n.º 7/2019. Tais relatos, para além de terem parecido circunstanciados e devidamente enquadrados temporalmente, mostraram-se coerentes com a prova documental junta aos autos, nomeadamente na parte em que referiram que a informação de carência apenas foi elaborada pelo Comando de Apoio Geral em 5 de dezembro de 2018 (o que é confirmado pela referência que é feita na folha de rosto da informação subscrita pelo Demandado CC e que está junta a fls. 26 do “Dossier de Prova”) e transmitida à Direção de Finanças a 10 de dezembro, o que, de acordo com as regras da experiência e do simples confronto com os prazos previstos na lei, impedia a tramitação de um concurso público a tempo de assegurar o fornecimento de refeições em janeiro de 2019. Esta tramitação é também compatível com a distribuição de competências entre a Direção de Finanças e o Comando de Apoio Geral que era estatuída nos arts. 40.º e 42.º do Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro (em vigor à data dos factos) e que, por isso, também se deu como provada. Ficou ainda evidente a demonstração do que era alegado na contestação quanto à

manutenção do preço anterior no contrato que é invocado no RI, ao contrário daquele que veio a vigorar a partir de abril de 2019, que já refletiu (em alta) o aumento da retribuição mínima mensal garantida. A conjugação de todos estes elementos e o seu encadeamento temporal levou à consideração da inexistência da violação por parte dos Demandados de um dever de cuidado a que estavam obrigados (facto não provado no § 6.7), como melhor se enquadrará também em sede de fundamentação de direito).

- 8.5 No que diz respeito aos factos relativos à aquisição de serviços de tratamento de roupas hospitalares (§§5.27 a 5.38), para além do que resultava já dos documentos constantes do dossier de prova relativos às peças do procedimento, o tribunal pôde apenas dar como provado o que era alegado relativamente à distribuição de competências entre o COAG e o HFAR e a Unidade de Apoio ao Campus de Saúde Militar, pois tal decorre diretamente do Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro, bem como o facto relativo à subdelegação de competências corporizada no Despacho n.º 6861/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 146, de 01/08/2019. Já quanto à demais matéria alegada na contestação, não foi produzida qualquer prova que permitisse ao tribunal dá-la como provada - o Demandado não prestou declarações em audiência, não apresentou qualquer testemunha e os documentos por si juntos com aquele articulado e para os quais remete são apenas as pronúncias apresentadas em sede de contraditório perante a IGDN ou documentos procedimentais já juntos com o dossier de prova, que nada atestam sobre o que alegava quanto à impossibilidade de lançamento de um procedimento que abarcasse o ano todo ou a inexistência de descativações no ano de 2019, motivo pelo qual deu o tribunal esses factos como não provados (§§6.3 a 6.9). Esta não prova - como melhor se exporá também em sede de fundamentação de direito - levou a que o tribunal ficasse convicto (pois nenhuma prova em contrário foi feita que o pudesse contrariar) da existência da violação de dever de cuidado que sobre o Demandado recaía, conforme alegado no RI.
- 8.6 Quanto aos factos relativos à aquisição de serviços de viagens e alojamento para participação no exercício *Coalition 2019* (§§5.39 a 5.50), o tribunal ponderou não apenas as peças procedimentais juntas ao dossier de prova, mas também a documentação apresentada com a contestação e aquela junta pelo Ministério da Defesa Nacional no requerimento entrado em 26/01/2026, em resposta a ofício do tribunal. Aí se fundamentou a prova não apenas da data de nomeação do Demandado e da subdelegação de competências, mas também quanto ao que alegava sobre já estar o procedimento em curso aquando da sua entrada em funções (tendo-se corrigido apenas

a data de início da deslocação, que o Demandado alegava ser 18/03/2019, quando dos documentos consta ser 08/04/2019 - não tendo o IUM participado na primeira fase, de planeamento, essa sim iniciada a 18/03/2019, conforme consta do relatório de missão) e quanto ao que foi efetivamente decidido (ajuste direto e não concurso público urgente). Da conjugação das datas de tomada de posse com as dos despachos anteriores que decidiram a participação na iniciativa e dos despachos proferidos pelo Demandado, tudo associado às regras da experiência e da normalidade, gerou-se a convicção no tribunal pela veracidade do alegado pelo Demandado quanto a ter confiado que os documentos anexos ao projeto de despacho que lhe foi apresentado coincidiam com o que neste constava, não os tendo ele ido confirmar. Esta convicção sai reforçada pela análise do relatório de missão elaborado após a conclusão desta, no qual se dá conta da *“morosidade do procedimento administrativo”* e do atraso na tramitação do procedimento de aquisição dos serviços necessários para a deslocação, o que aponta para a veracidade do alegado na contestação quanto a ter o Demandado sido confrontado logo após a tomada de posse com a urgência de resolução da questão. Do que vem de ser dito também decorreu a consideração como não provado do que alegava o MP no RI quanto à violação do dever de cuidado que sobre o Demandado recaía (§ 6.2), conforme melhor também se explanará em sede de fundamentação de direito.

- 8.7 Quanto ao procedimento relativo à aquisição de escape e catalisador para uma viatura (§§ 5.51 a 5.65), conjugou o tribunal a prova documental junta aos autos (o dossier de prova e os documentos juntos pelo Ministério da Defesa Nacional em 26/01/2026, em resposta a ofício do tribunal) com o depoimento da testemunha KK e com o depoimento de parte do Demandado FF, tendo este esclarecido as funções e competências da Unidade de Apoio ao Reduto Gomes Freire e a subdelegação de competências que em si havia sido feita para a tramitação de procedimentos até 10 mil euros (tendo o Demandado por lapso mencionado 5 mil, mas sendo o ponto 2, alínea a) do Despacho n.º 8143/2019, publicado no D.R., 2.ª série, n.º 177, de 16/09/2019, claro na referência ao limite de 10 mil euros). Da análise da prova documental fica claro o que na contestação era alegado quanto à proposta de consulta a 4 entidades, que efetivamente foi feita, e as respetivas respostas de três delas, com a subsequente opção pela mais barata, que veio a ser adjudicada e paga. O Demandado e a testemunha, por sua vez, confirmaram de forma aparentemente espontânea e coerente o que da análise de tais documentos resultava, não tendo ficado dúvidas ao tribunal quanto a essa factualidade, que não foi alvo de qualquer prova em sentido contrário. Que não foram elaborados convite e caderno de encargos nem exigidos

documentos de habilitação não era posto em causa pelos Demandados, que estribavam a sua contestação no diferente enquadramento legal do procedimento levado a cabo - ajuste direto e não consulta prévia - , sendo que, independentemente da análise que se faça de tal questão em sede de fundamentação de direito, não ficaram dúvidas ao tribunal quanto à existência de uma violação do dever de cuidado por parte dos Demandados (que assumem eles próprios na contestação, aliás, a existência de “lapso” no procedimento), na medida em que deviam ter constatado o erro de classificação do tipo de procedimento (consulta prévia em vez de ajuste direto) e ao adotarem o procedimento de ajuste direto como legalmente adequado deveriam ter revogado os atos anteriores em que se referia consulta prévia.

- 8.8 No que diz respeito aos factos provados nos §§5.66 a 5.77 (deslocação a França do Ministro da Defesa e comitiva), do dossier de prova (fls. 59 e ss. e fls. 150 e ss.) e do doc. 2 junto com a contestação ficava já evidente que a deslocação em causa se reportava a uma aquisição que havia sido feita pelo Ministério da Defesa (e não pela Direção de Finanças) ao abrigo de um contrato celebrado entre si e a sociedade *Alive Portugal - Agência de Viagens, S.A.*. Da troca de correspondência evidenciada nos autos, conjugada com as explicações dadas pelos Demandados EE e GG ficou clara a dinâmica dos factos, nomeadamente a decisão tomada - posteriormente à contratação pelo Ministério da Defesa - de partilha dos custos da deslocação entre tal entidade e o EMGFA, tendo em execução dessa decisão (e em cumprimento da Ficha de Missão recebida) a Direção de Finanças tido de administrativamente regularizar aquela despesa, mas sem que tenha tido qualquer intervenção na decisão de contratar ou em qualquer outro ato do procedimento contratual, sendo o procedimento levado a cabo e invocado no RI meramente um modo de justificar aquela despesa (o que confirma o alegado no RI quanto a não ter existido qualquer publicitação ou exigência de documentos de habilitação). Em sede de fundamentação de direito será melhor analisada tal atuação, tendo o tribunal ficado convencido, pelo que os Demandados agiram conformados pela orientação que receberam no sentido de procederem ao pagamento do preço de um contrato executado.
- 8.9 As carreiras de cada um dos Demandados que depôs em audiência (§§5.79 a 5.91) foram por estes confirmadas de forma aparentemente credível e circunstanciada em julgamento, não havendo qualquer prova que possa pôr em causa essas suas afirmações, não havendo registos de que alguma vez tenham sido condenados por infrações financeiras.

8.10 No que toca aos factos alegados pelo Demandado CC sobre o pedido de esclarecimento que fez aquando da sua notificação para contraditório e a ausência de resposta da IGDN a esse pedido (§§ 5.94 a 5.96), a simples análise de fls. 109 e verso do dossier de prova junto com o RI demonstra essa factualidade, não tendo sido junta aos autos qualquer resposta que a IGDN tenha dado a tal requerimento e o facto de ter o mesmo sido junto ao relatório final como *“exercício do contraditório pessoal”* dá claramente a entender que não existiu, o que coincide com as declarações prestadas pelo Demandado em audiência que se consideraram credíveis.

9 Relativamente à matéria de facto não provada, o tribunal na apreciação acima empreendida, nomeadamente supra no §8, explanou já os motivos para a consideração como tal dos factos ali elencados.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas nas seguintes partes:

- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
- 10.2 Julgamento de exceção dilatória de nulidade de todo o processado por violação do direito ao contraditório suscitada pelo Demandado D3;
- 10.3 Julgamento das responsabilidades imputadas pelo Demandante aos Demandados por alegado preenchimento de infrações financeiras.

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

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

- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indicição e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.
- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) - cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.
- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).

19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:

19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.

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

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

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

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

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

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

II.4.3 Apreciação de exceção dilatória de nulidade de todo o processado por violação do direito ao contraditório suscitada pelo Demandado D3

22 Apesar de, a final, não deduzir um pedido expresso de declaração de nulidade de todo o processo, o Demandado D3 na sua contestação ao RI suscitou tal questão nos seguintes termos:

«74.º Notificado para o exercício do contraditório pessoal, o Demandado CC enunciou (justificadas) dúvidas sobre o enquadramento das razões justificativas da notificação recebida - cf. fl. 109v do dossier de prova.

75.º Pode ler-se: “na sequência do documento mencionado em referência, solicito a V. Exa. Esclarecimento de que a que título, à luz do regime estabelecido no Código dos Contratos

Públicos, é efetuada a notificação, por não conseguir efetuar o adequado enquadramento, com a análise da informação constante do quadro do anexo 02 (conjugação das colunas “Norma(s) violada(s)” e “Responsáveis - Autor dos factos”)” (fl. 109v do dossier de prova) - cf. fl. 109v do dossier de prova.

76.º As dúvidas do Demandado CC nunca foram esclarecidas.

77.º O Demandado CC não teve, por conseguinte, oportunidade de formular uma verdadeira defesa em relação às imputações feitas pela IGDN.

78.º A IGDN anexou ao relatório da auditoria a título de *“Alegações do Chefe de Secção de Contratos - Capitão-de-fragata CC”* o requerimento acabado de transcrever (fl. 109 do dossier de prova) - fl. 109 do dossier de prova.»

- 23 No entender do Demandado D3, a violação do direito ao contraditório alegadamente ocorrida em sede de auditoria que antecedeu a propositura da presente ação pelo Ministério Público constituiria uma nulidade que afetaria todo o processo, incluindo esta ação de responsabilidade financeira.
- 24 Como se deixou já dito (§§ 71 a 21), o processo jurisdicional regulado no plano processual pela LOPTC e CPC apenas se inicia com a ação instaurada pelo MP no exercício de uma competência própria dessa entidade relativa à propositura dessa categoria de ação jurisdicional (atento o disposto nos artigos 89.º e seguintes da LOPTC).
- 25 A circunstância de os processos de efetivação de responsabilidades financeiras apenas se iniciarem com o exercício da ação pelo demandante corresponde a uma diferença estrutural relativamente aos processos penais em sentido formal, os quais se iniciam com o procedimento subsequente à notícia do crime num contexto em que as fases jurisdicionais (de instrução e julgamento) são apenas eventuais desenvolvimentos de um processo aberto pelo MP no exercício de competências procedimentais própria (essa entidade ao dirigir a fase de inquérito processual penal atua sob a veste de autoridade judiciária).
- 26 No ambiente processual penal, os atos de investigação na fase procedimental prévia dirigida pelo MP antes da decisão sobre o exercício da ação devem ser qualificados como atos processuais sendo, consequentemente, abrangidos pelo regime de invalidades processuais e os respetivos vícios podem atingir, por via de uma estrita relação causal, atos das fases jurisdicionais, atento o estatuído no artigo 123.º, n.º 1, do Código de Processo Penal (CPP) sobre invalidades derivadas («as nulidades tornam inválido o ato em que se verificarem, bem como os que dele dependerem e aquelas puderem afetar»), na medida em que a «abertura» do processo formal precede o exercício da ação penal.
- 27 Relativamente ao processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras existe uma separação estrutural entre os procedimentos administrativos anteriores à propositura da ação (quer sejam dirigidos por entidade responsável por auditoria quer pelo MP), o que implica

uma autonomia entre as nulidades dos procedimentos administrativos e as do processo jurisdicional, embora algumas daquelas possam e devam ser conhecidas pelo tribunal no quadro dos seus poderes jurisdicionais - como se sublinha no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL e n.º 39/2019-8.OUT-1.ªS/PL as causas de eventual nulidade de procedimento administrativo que se afigurem relevantes para o julgamento de questões jurídico-práticas abrangidas por concretas competências jurisdicionais próprias da 1.ª ou da 3.ª Secção do TdC devem ser conhecidas pelo concreto órgão jurisdicional do TdC.

- 28 O regime das nulidades do processo de efetivação de responsabilidades financeiras está, no essencial, regulado na Secção VII do Capítulo I do Título I do Livro II (artigos 186.º a 202.º) do CPC, supletivamente aplicável por força do artigo 80.º da LOPTC.
- 29 Em abstrato, o primeiro ato processual suscetível de ser tingido pelo vício da nulidade processual é o requerimento inicial do Demandante (artigos 89.º, n.º 1 e 90.º, n.º 1, da LOPTC), tendo por referência o artigo 186.º do CPC que estabelece ser «nulo todo o processo quando for» inepto aquele articulado (artigo 186.º, n.º 1, do CPC).
- 30 Ineptidão do requerimento inicial que pode ter uma de três causas:
- «a) Quando falte ou seja ininteligível a indicação do pedido ou da causa de pedir;
 - b) Quando o pedido esteja em contradição com a causa de pedir;
 - c) Quando se cumulem causas de pedir ou pedidos substancialmente incompatíveis» (artigo 186.º, n.º 2, do CPC).
- 31 No caso *sub judice* não se verifica a ineptidão do requerimento inicial do MP a qual, aliás, não foi invocada por nenhum dos Demandados tendo por referência as categorias previstas no artigo 186.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 32 Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras requeridos pelo MP, os momentos diretamente regulados pela LOPTC relativos à prolação de decisões pelo Tribunal sobre admissão da ação em primeira instância são apenas dois:
- 32.1 Primeiro, uma decisão de natureza dicotómica, entre duas alternativas, indeferimento liminar (por ineptidão) ou decisão de prosseguimento do processo, ao abrigo do artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC;
 - 32.2 Depois da audiência, o julgamento por sentença sobre a procedência da ação deduzida pelo MP, o qual pode compreender, entre os extremos da total procedência e da completa

improcedência, matizes variadas em função dos pedidos formulados e exceções deduzidas no quadro do artigo 94.º da LOPTC.

- 33 Como princípio, as questões de fundo que não envolvem ineptidão do requerimento inicial do MP apenas devem ser julgadas no quadro da sentença, exceto quando ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 91.º, n.º 1, 92.º, n.os 2 e 4, 93.º, n.º 1, 94.º, n.º 1, e 96.º, n.º 3, da LOPTC se entende que no momento de prolação do despacho de marcação da audiência de julgamento é possível ao Tribunal, sem necessidade de julgamento relativo a matéria de facto controvertida, conhecer exceções suscetíveis de determinar a não realização do julgamento quanto a algum dos demandados ou quanto à totalidade de algum dos pedidos do demandante.
- 34 Do que vem de ser dito decorre que o vício de procedimento administrativo alegado pelo Demandado D3, ainda que se tenha verificado, não seria suscetível de ser enquadrado como invalidade de um ato do processo de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 35 No caso das ações de responsabilidade financeira o objeto do processo é delimitado pelo RI, que é autónomo da auditoria que o precedeu, pelo que as nulidades que eventualmente afetem aquele procedimento prévio não terão como consequência a anulação do processo jurisdicional.
- 36 No que diz respeito especificamente à inconstitucionalidade invocada, o Demandado D3 entende que, por estar em causa um procedimento de natureza sancionatória, mostra-se violado o disposto no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa e também o artigo 161.º, n.º 2, alínea *d*), do Código do Procedimento Administrativo, o que sustenta a sua pretensão de anulação de todo o processado.
- 37 A fiscalização concreta da constitucionalidade pelos tribunais opera no quadro de um sistema de controlo difuso cujo objeto são normas concretamente aplicadas nas específicas decisões judiciais.
- 38 A norma constitucional invocada pelo Demandado (artigo 32.º, n.º 10, da CRP) impõe que em «quaisquer processos sancionatórios» sejam «assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa».
- 39 Como já se explanou, o presente processo de efetivação de responsabilidade apresenta natureza jurisdicional (ao invés do que sucede com outros processos sancionatórios como os contraordenacionais em que apenas existe direito de impugnação judicial de decisão administrativa) e sustenta-se num sistema em que o julgamento depende do exercício prévio de ação por entidade autónoma do órgão julgador, sendo reconhecidos aos demandados relativamente àquele requerimento inicial (que opera como acusação) o direito de contestação

por escrito, complementado pelos direitos de participação na obrigatória audiência de julgamento no âmbito da qual podem apresentar provas e alegações sobre todas as questões de facto e de direito que considerem pertinentes (cf. supra §§ 17 a 19).

- 40 No que releva para o caso concreto, o complexo normativo constituído pelos artigos 89.º a 94.º da LOPTC assegura em conformidade com a Constituição os direitos de defesa (impostos pelo artigo 32.º, n.º 10, da CRP) e à tutela jurisdicional efetiva (protegida pelo artigo 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP) tendo como pano de fundo a reserva do TdC quanto a efetivação de responsabilidades financeiras (atento o artigo 214.º, n.º 1, c), da CRP), não devendo quanto a essas matérias ser declarada na presente sede qualquer inconstitucionalidade.
- 41 O objeto do processo foi delimitado por uma ação intentada pelo MP, instituição autónoma representada pelo Procurador-Geral da República no TdC (artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Ministério Público) que em termos de demanda exerce uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), existindo uma desrinça estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal e o MP, enquanto autor e titular da ação, tem ónus de alegação, o qual não é partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou os Demandados - cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC.
- 42 O contraditório do Demandado em sede de processo jurisdicional opera relativamente à ação proposta pelo MP, que é o responsável nos planos ético e jurídico por esse exercício e respetiva sustentação, pelo que se impõe concluir que, na medida em que um tribunal independente do demandante vai julgar a ação, estão salvaguardados os direitos constitucionais à defesa em contraditório e à tutela jurisdicional efetiva protegidos, respetivamente, pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.
- 43 Sem embargo, norma do artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC quando se reporta a «relatórios das ações de controlo» do TdC ou «relatórios dos órgãos de controlo interno» tem natureza imperativa e constitui condição objetiva de procedibilidade da ação de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 44 Condição de procedibilidade cuja falta deve ser enquadrada como exceção dilatória inonimada, na medida em que a lei impõe que a ação jurisdicional seja obrigatoriamente precedida por relatório enquadrável numa das duas tipologias referidas no artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC, enquanto procedimento prévio de obtenção de prova indiciária sobre eventual infração financeira.

- 45 Em abstrato, a omissão de procedimentos administrativos prévios à ação instaurada pelo MP se for enquadrada como exceção dilatória é suscetível de obstar a conhecimento do mérito da ação determinando a absolvição de instância do(s) demandado(s) - artigo 576.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 46 Pelo que, a ação instaurada pelo MP que não seja precedida de um relatório de ação de controlo do TdC ou de um relatório de órgão de controlo interno (OCI) sobre a indiciação de infração financeira apresenta-se tingida pela falta de uma condição objetiva de procedibilidade a qual, enquanto exceção dilatória inominada, deve ser oficiosamente conhecida pelo tribunal e determinar a absolvição de instância ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 576.º, n.º 2, e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 47 O procedimento administrativo que precede o exercício da ação pelo MP pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como OCI (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), e 57.º, n.º 2, da LOPTC) ou uma ação de controlo da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC), existindo variantes nos respetivos procedimentos.
- 48 No caso *sub judice* existiu um relatório aprovado por OCI em que se apreciou a factualidade objeto da ação instaurada pelo MP e em particular as infrações imputadas por este órgão de justiça aos Demandados.
- 49 Sendo uma auditoria desenvolvida por OCI o procedimento é também regulado pelo Código do Procedimento Administrativo (CPA), designadamente em matéria de invalidade de atos administrativos, atentos, nomeadamente, os artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1, 2 e 4, 148.º e 161.º a 163.º, do CPA.
- 50 Se o tribunal concluir pela nulidade do relatório de auditoria o mesmo será insuscetível de produzir o efeito jurídico de *evidenciação de responsabilidade financeira* que é uma condição necessária para a propositura de ação jurisdicional pelo MP.
- 51 As auditorias indagatórias de eventuais infrações financeiras enquadram-se «num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno, em particular as inspeções e auditorias dos ministérios e serviços autónomos», estando os OCI sujeitos a «um especial dever de colaboração» com o TdC o qual compreende, designadamente, «o envio dos relatórios das suas ações, por decisão do ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades» (artigos 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1 e n.º 2, alínea *b*), da LOPTC).

- 52 O sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI) foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, estabelecendo que o SCI se encontra «colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças», sendo integrado pelas «inspeções-gerais, a Direção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno» (artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98).
- 53 Existindo um Conselho Coordenador do SCI (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 166/98).
- 54 A IGDN enquanto OCI quando tem notícia de eventuais infrações financeiras deve empreender a respetiva indagação e formular juízos de indicição para efeitos dos artigos 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1 e n.º 2, alínea *b*), 57.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC.
- 55 O visado em *evidenciação* por OCI de *infração financeira* tem direito a exercer contraditório pessoal, sendo prescrito pela alínea *b*) do n.º 2 do artigo 12.º e pelo n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC, respetivamente, que:
- 56 O direito de audição deve ser assegurado antes da aprovação do relatório do OCI que concretize as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas e dos montantes envolvidos.
- 57 A ação não pode ser proposta sem que tenha sido assegurado ao concreto demandado o direito de ser «ouvido» «sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos».
- 58 Audição da pessoa indiciada como responsável que tem, ainda, o efeito de fazer cessar a suspensão do prazo prescricional determinada pelo início da auditoria, caso, entretanto, não tenham decorrido dois anos desde o *dies ad quo* dessa suspensão (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC).
- 59 A obrigatoriedade de audição do indiciado no contexto do procedimento anterior visa assegurar o exercício de direitos de defesa previamente à decisão de envio do relatório para o MP e antes da decisão do MP sobre a propositura ação, dando-se a possibilidade ao visado de conhecer as imputações que lhe são feitas, contradizê-las e apresentar ou requerer a produção de meios de prova pertinentes sendo um regime especial que se integra no modelo geral sobre os direitos de participação do interessado nos procedimentos administrativos.

- 60 O direito à participação procedimental tem expressão constitucional no artigo 267.º, n.º 5, da CRP onde se estabelece que o processamento da atividade administrativa será regulado em lei que, nomeadamente, assegurará «a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».
- 61 As normas dos artigos 115.º, n.º 1, 116.º, n.ºs 1 e 2, 121.º, n.ºs 1 e 2, e 122.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e dos artigos 12.º, n.º 2, alínea *b*) e 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC concretizam o comando constitucional sobre o direito de participação dos cidadãos na formação das deliberações que lhes disserem respeito em procedimentos administrativos de auditoria que os visem em *evidenciação de responsabilidades financeiras*.
- 62 A comunicação estadual ao interessado para o exercício do respetivo direito à audição prévia deve atender ao disposto nas normas dos números 1 e 3 do artigo 268.º da CRP, as quais, respetivamente, estabelecem que «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas» e que «os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos».
- 63 A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira no procedimento de auditoria desenvolvido por OCI compreende duas dimensões correspondentes a direitos fundamentais analiticamente autónomos embora conexos no plano funcional:
- 63.1 Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;
- 63.2 Participar no procedimento, sendo ouvido «antes de ser tomada a decisão final» para poder «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
- 64 A forma prevista na lei relativa à necessária comunicação para o exercício do direito de participação procedimental é a *notificação* acompanhada da advertência sobre o *prazo* (*não inferior a 10 dias*) em que podem *dizer o que se lhes oferecer* (artigo 122.º, n.º 1, do CPA) acompanhada de *projeto de relatório concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e*

demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo pode ser consultado (artigos 12.º, n.º 2, alínea *b*), da LOPTC e 122.º, n.º 2, do CPA), encontrando-se os requisitos da notificação com relevo para o caso *sub judice* regulados nos artigos 111.º, n.º 1, e 112.º, n.º 1, do CPA.

65 A notificação em sede de audiência prévia no quadro de procedimento de auditoria dirigido por OCI em que essa entidade considere verificar-se *evidenciação de responsabilidades financeiras* é:

65.1 Um ato jurídico em que se dá conhecimento de um juízo indiciário (com dimensões factuais e jurídicas) e da possibilidade de o notificando se pronunciar dentro de determinado prazo perentório sobre a matéria (podendo inclusive assumir iniciativas probatórias) sob pena de renúncia ao direito de participação procedimental.

65.2 Uma declaração receptícia com um destinatário concreto.

66 Impondo-se concluir que no caso concreto:

66.1 O Demandado D3 foi notificado no âmbito do procedimento de auditoria para exercício do contraditório prévio à aprovação desse ato.

66.2 Não houve alteração significativa entre o projeto de relatório remetido pela IGDN ao ora Demandado D3 na parte em que aquele se referia a esse sujeito e o relatório de auditoria;

66.3 Antes da citação ocorrida na presente ação jurisdicional foi permitido ao Demandado exercer o contraditório sobre as imputações do relatório da IGDN acolhidas pelo MP e as provas que as sustentavam.

67 Tendo em atenção o princípio da colaboração (artigo 11.º, n.º 1, do CPA), o IGDN deveria ter reagido à comunicação do ora Demandado indicada no § 5.94, mas essa omissão não constitui uma mácula geradora de nulidade do relatório de auditoria na medida em que a alegada insuficiência reportada pelo notificando não era em concreto impeditiva da compreensão pelo mesmo da imputação que o visava, podendo, conseqüentemente, exercer o direito de contraditório ao mesmo (tal como ao MP veio a ser possível sustentar a ação proposta contra o Demandado D3 a partir do mencionado relatório).

68 Improcede, pois, a exceção dilatória de nulidade de todo o processo invocada pelo Demandado D3.

II.4.4 Julgamento das responsabilidades imputadas pelo Demandante aos Demandados por alegado preenchimento de infrações financeiras

II.4.4.1 O concreto objeto do julgamento de direito

69 O presente julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP exclusivamente quanto às infrações imputadas aos Demandados D2, D3, D4, D5, D6 e D7, uma vez que a instância relativa ao Demandado D1 foi já declarada extinta por força do seu falecimento, entretanto ocorrido.

70 Apreciemos então a responsabilidade financeira dos Demandados, na parte ainda em discussão.

II.4.4.2 Apreciação das responsabilidades imputadas pelo Demandante aos Demandados D2 a D7

II.4.4.2.1 Elementos objetivos da infração financeira sancionatória relativa à violação de normas sobre contratação pública que suporta todos os pedidos de condenações em multas formulados na presente ação

71 O MP pede a condenação de todos os Demandados como autores de infrações financeiras sancionatórias, p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea /), da LOPTC, na multa individual e por cada infração de 25 UC (102 € x 25 = 2 550,00 €).

72 A alegação jurídica do MP tem como epicentro o enquadramento dos factos essenciais constantes do RI como hipotéticas violações de determinadas regras legais sobre contratação pública em conjugação com a primeira parte da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, onde se estabelece que a «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública» constitui infração financeira sancionatória

73 Como se analisará à frente com maior detalhe em fase de apreciação especificada de infrações imputadas, esse é o ilícito base da generalidade das pretensões condenatórias do MP sendo relevante o enquadramento dogmático dos elementos necessários para efeitos de imputação objetiva, em particular para avaliar se para esse efeito se exige:

73.1 Apenas um desvalor de ação enquanto ilícito de perigo abstrato que seria automaticamente preenchido com a mera ocorrência de uma qualquer ilegalidade em procedimento de formação de contrato público;

73.2 Um desvalor de resultado enquanto um ilícito de dano cuja consumação depende da relação causal entre uma ilegalidade e um efetivo prejuízo financeiro;

- 73.3 A comprovação de um perigo concreto de impacto financeiro causado pela específica e casuística ilegalidade por ação ou omissão; ou,
- 73.4 A violação (por ação ou omissão) da concreta norma sobre contratação pública presente aptidão (perigo abstrato-concreto) de efeito financeiro.
- 74 As infrações financeiras sancionatórias relativas à contratação pública devem ser compreendidas numa interpretação sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira em que se apresenta central o regime sobre as ilegalidades suscetíveis de determinarem recusa de visto em sede de fiscalização prévia pelo TdC.
- 75 Sendo o processo de fiscalização prévia teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades nesse quadro tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC onde se estabelece que:
- 75.1 A nulidade do contrato (designadamente pela articulação de regras sobre contratos públicos e procedimento administrativo) e a violação direta de normas financeiras (que a consumir-se pode determinar infrações previstas em outras alíneas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC) são fundamentos automáticos e absolutos de recusa de visto, atento o disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 e no n.º 4 (este *a contrario sensu*) do artigo 44.º da LOPTC;
- 75.2 As *meras* ilegalidades decorrentes de violação de normas sobre contratação pública que não sejam sancionadas com nulidade para poderem constituir fundamento de recusa de visto dependem do preenchimento de uma exigência adicional, *alteração potencial do resultado financeiro*, que tendo por referência as categorias conceptuais dos direitos sancionatórios não compreende o dano como elemento do tipo, nem, em contraponto se preenche automaticamente com a violação da norma legal enquanto ilícito de perigo abstrato.
- 76 As violações de normas e princípios legais sobre a contratação pública para serem qualificadas como ilegalidades previstas na alínea *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC exigem a verificação de um juízo no sentido de que podem alterar o resultado financeiro do procedimento - sobre os cânones de ponderação nesta matéria, *v.g.* Acórdãos n.º 13/2018-10.JUL-1.ªS/PL e n.º 17/2021 29.JUN-1.ªS/SS.
- 77 Juízo sobre *alteração potencial do resultado financeiro* que tem de ser precedido de um enquadramento conceptual relativo à conexão entre o(s) desvalor(es) consubstanciado(s) na

violação de normas e princípios legais sobre contratação com o resultado financeiro envolvido no procedimento, o qual não tem de ser de um concreto dano, relativo a umnexo causal entre o específico vício e um resultado, mas exige uma compreensão do vício na etapa procedimental em que ocorre e da importância desta na celebração do contrato.

- 78 Isto é, para valorar a aptidão da ilegalidade relativa à contratação pública se repercutir no resultado financeiro deve ser ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa nas decisões de adjudicação e de celebração do contrato, não sendo exigível a demonstração de umnexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro.
- 79 Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quanto à conexão entre a prática de um ato administrativo e custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada¹) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela) se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação - daí se falar de uma *aptidão* ou de um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro.
- 80 Em síntese, para o aplicador em sede de fiscalização prévia do TdC a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)?
- 81 Segundo jurisprudência pacífica do TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *c*), da LOPTC quando, por exemplo, no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.
- 82 Este é o quadro compreensivo que se impõe na valoração global dos ilícitos imputados e que permite a conformação dos elementos objetivos da infração prevista na primeira parte da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC em face dos limites constitucionais impostos pelo princípio da proporcionalidade.

¹ Cf. Acórdãos n.º 17/2015-1.DEZ-1.ªS/SS, n.º 14/2015-5.NOV-1.ªS/SS, n.º 11/2018-21.FEV-1ªS/SS.

- 83 Isto é, a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública apenas preenche os elementos objetivos da infração prevista na primeira parte da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC quando:
- 83.1 É sancionável como nulidade (um desvalor de resultado valorado pelo ordenamento jurídico como especialmente grave e integrador de um perigo integrador do ilícito de infração financeira sancionatória objeto da presente análise); ou
- 83.2 Apresenta uma *aptidão* ou um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro (o risco que constitui o desvalor de resultado tutelado pelo tipo e que tem de ser comprovado para efeitos do respetivo preenchimento).
- 84 A interpretação minimalista segundo a qual o ilícito previsto primeira parte da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC seria preenchido com a mera prática de uma ilegalidade no procedimento de formação de contrato ao abranger ilegalidades que caso fossem conhecidas pelo TdC em sede de fiscalização prévia não poderiam ser fundamento de recusa de visto compreenderia uma incongruência sistemático-teleológica e seria uma via incompatível com o princípio da proporcionalidade em matéria de direito sancionatório.
- 85 A exigência de *aptidão* ou de um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro (nos casos que não são sancionados em termos procedimentais como nulidade) também se afigura uma interpretação hermenêuticamente sustentada no plano histórico-teleológico e em sintonia com a ratio da introdução da infração prevista na primeira parte da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC pelo artigo 1.º da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.
- 86 O contexto económico-financeiro português que esteve na base do impulso legislativo e aprovação da Lei n.º 61/2011 era marcado pela solicitação, por parte do XVIII Governo Constitucional na XI Legislatura, da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal de acordo com programa de auxílio financeiro estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora estabelecido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011, e concluído ainda durante essa legislatura, em 30 de junho de 2014.
- 87 Como se destacou no preâmbulo da Proposta de Lei n.º 17/XII, a Lei n.º 61/2011 teve na sua origem a circunstância de o Estado Português no aludido Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) ter assumido compromissos no sentido de que iria:

87.1 «Assegurar auditorias ex-ante relativamente à contratação pública por entidades nacionais competentes, enquanto meio para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais e de aumentar a transparência»; e

87.2 «Adotar medidas no sentido de efetivar a responsabilidade financeira pelo incumprimento de normas de contratação pública».

88 Em síntese, o programa legislativo repercutido num conjunto de medidas sobre fiscalização prévia do TdC em articulação com a nova infração financeira sancionatória de *violação de normas relativas à contratação pública* tem na base um diagnóstico sobre a necessidade de prevenir e reprimir patologias suscetíveis de produzir impacto financeiro.

II.4.4.2.2. NPD 2019000365 - Aquisição de refeições confeccionadas para assegurar o funcionamento do sistema de alimentação, de janeiro a março 2019 (pedidos contra os Demandados D3 e D5)

89 Com suporte nos factos alegados nos §§ 5.7 a 5.26, o Demandante imputou a prática de uma infração financeira sancionatória a CC (D3) e EE (D5), em virtude de alegada adjudicação por ajuste direto fora dos pressupostos estabelecidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por não se encontrar devidamente fundamentada a urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante.

90 Neste bloco factual está em causa a adjudicação à sociedade *Uniself* da confeção e fornecimento de refeições e exploração da cafetaria do EMGFA no período de Janeiro a Março de 2019, o que foi feito por despacho do Demandado D5 (EE), após informação do Demandado D3 (CC), ao abrigo de um procedimento de ajuste direto, nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

91 A primeira questão que aqui importa analisar é a levantada pelo Demandado D3 na sua contestação, quanto a não lhe poder ser imputada a autoria do ilícito financeiro aqui em apreço, por nunca ter tido competência para a adoção de qualquer decisão no âmbito desse procedimento.

92 O Demandado CC era, à data dos factos, Chefe da Secção de Contratos, tendo sido nessa qualidade que subscreveu as duas informações descritas nos §§ 5.1 e 5.3 dos factos provados.

93 Tais informações foram alvo de análise e parecer favorável por parte da Chefe de Repartição de Contratos e Aquisições - Tenente-Coronel HH -, imediata superior hierárquica do Demandado (§ 5.7) e foram depois levadas a despacho do Demandado EE (Diretor de Finanças), que

determinou, primeiro, a aprovação da despesa e adoção do procedimento e, posteriormente, a adjudicação do contrato (§§ 5.2 e 5.4).

94 Dispõe o artigo 61.º, n.º 1 (aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 3) da LOPTC que a responsabilidade pelas infrações de natureza sancionatória recai sobre o agente ou agentes da ação, esclarecendo o n.º 4 do mesmo artigo que *“essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”*.

95 A norma do n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC abarca não apenas aqueles que, por força da lei, têm a competência para a adoção da decisão, mas também os que participam no procedimento como autores de informações ou pareceres que fazem parte do procedimento administrativo conducente àquela tomada de decisão.

96 Numa estrutura burocrática complexa como é a Administração Pública, facilmente a responsabilidade poderia ver-se diluída, sem que fosse possível a atribuição de culpa ao decisor final, por ter este atuado com base em informações ou pareceres erradamente elaborados a montante do procedimento por terceiros.

97 Assim, estando alegado no RI que o Demandado D3 foi o subscritor das informações com base nas quais o Demandado D5 decidiu, nada há que obste à condenação daquele, caso se demonstre que a sua atuação consubstancia a prática de atos geradores de responsabilidade financeira sancionatória.

98 Analisando agora os factos concretos (§§ 5.1 a 5.26), assiste razão ao Demandante quando afirma que não se mostram preenchidos os requisitos impostos pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP para o recurso ao ajuste direto.

99 Como é jurisprudência pacífica deste tribunal (veja-se, por todos, o Acórdão n.º 20/2022-1.ªS/SS, de 20/06/2022), o recurso a esse tipo de ajuste direto pressupõe a verificação de três requisitos:

- a existência de “urgência imperiosa”;
- a existência de “circunstâncias imprevisíveis”; e
- a não imputabilidade dos factos à entidade adjudicante.

100 Além destes, outros dois requisitos complementares têm de se verificar:

- a utilização do ajuste direto apenas pode ser feita na “medida do estritamente necessário”, o que representa uma limitação à extensão do seu âmbito e objeto; e

- o recurso ao ajuste direto apenas é possível quando “não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos”, o que constitui um requisito prévio.

101 A Direção de Finanças, onde os dois Demandados exerciam funções, não tinha competência para identificar as necessidades de contratação.

102 A identificação dessas necessidades aquisitivas, nomeadamente quanto às refeições confeccionadas, cabia ao Comando de Apoio Geral, através da Unidade de Apoio ao Estado-Maior-General das Forças Armadas, a quem cabia assegurar o apoio administrativo, logístico e de segurança do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

103 Sucede que essa necessidade apenas foi comunicada à Direção de Finanças através da Manifestação de Necessidade n.º 7832/COAG - SGA, datada de 5 de dezembro de 2018, recebida por aquela cinco dias depois, em 10 de dezembro de 2018.

104 Ora, nessa data já não era possível tramitar um concurso público com publicidade internacional que estivesse concluído a tempo de assegurar o fornecimento de refeições a partir de 1 de janeiro de 2019, o que era agravado pela circunstância de ser necessário obter, antes do lançamento do procedimento pré-contratual de natureza concorrencial, uma portaria de extensão de encargos.

105 Confrontada a Direção de Finanças com esta necessidade - de fornecimento de refeições às pessoas em serviço nos órgãos do EMGFA, nos gabinetes do Ministro da Defesa Nacional e dos Secretários-de-Estado, nos órgãos e serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional e na Secretaria-Geral da Defesa Nacional - a solução encontrada foi a de celebração de um ajuste direto com a mesma empresa que já prestava esse serviço e apenas até à celebração do novo contrato que viria a ser concluído na sequência do procedimento concursal entretanto lançado.

106 Compulsados os factos provados, foi isso que efetivamente sucedeu: a mesma empresa foi contratada para continuar a fornecer as refeições pelo período de três meses, findo o qual veio a ser celebrado o contrato n.º 7/2019.

107 Mais se demonstrou que o preço deste ajuste direto de três meses foi o mesmo do anteriormente celebrado, não refletindo o aumento da retribuição mínima mensal garantida, o que veio apenas a suceder com o contrato posteriormente concluído.

108 Destes factos resulta desde logo a existência de uma situação de urgência imperiosa (o fornecimento de refeições), a impossibilidade de tramitação de um procedimento de natureza concorrencial (face à data em que a informação de carência foi transmitida) e que o recurso ao ajuste direto se limitou ao estritamente necessário (o período que foi preciso para concluir o concurso público que levou à celebração do contrato n.º 7/2019).

- 109 O que já não se pode concluir é que toda esta situação tenha tido origem em circunstâncias imprevisíveis e que não sejam imputáveis à entidade adjudicante. Com efeito, o final do anterior contrato de fornecimento de refeições e a consequente necessidade de lançar um novo procedimento concursal era uma circunstância que estava perfeitamente ao alcance do EMGFA prever pelo que devia e podia ter sido atempadamente acautelada, não havendo qualquer justificação para que apenas em dezembro de 2018 tenha sido transmitida à Direção de Finanças a informação dessa necessidade.
- 110 Não se mostram preenchidos, pois, os requisitos impostos pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP para o recurso ao ajuste direto, o que torna o contrato celebrado ilegal, assim se concluindo pelo preenchimento do elemento objetivo da infração financeira que é imputada aos Demandados - a violação de normas legais relativas à contratação pública.
- 111 Verificado este elemento objetivo, importa aferir se aos Demandados pode ser imputada uma atuação culposa.
- 112 Constitui pressuposto comum às categorias de responsabilidades financeiras designadas como *sancionatória e reintegratória* a existência de culpa do agente (artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, da LOPTC), o que impõe o preenchimento dos elementos objetivos do tipo infracional a título de dolo ou negligência tendo por referência os conceitos constantes dos artigos 14.º e 15.º do Código Penal (CP).
- 113 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 15.º do CP preveem duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da infração confiando que este se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 114 No caso presente, a questão cingia-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi alegado nem provado que os demandados teriam previsto que ocorresse a violação das regras legais indicadas pelo MP como desrespeitadas por quaisquer atos ou omissões suas.
- 115 Ora, analisada a factualidade na sua globalidade, facilmente se conclui que desde logo ao Demandado CC (D3) não pode ser imputada uma atuação culposa.
- 116 Está dado como provado que o Demandado tomou posse no serviço em causa apenas no dia 23 de janeiro de 2019, data em que todo o procedimento estava já em curso.
- 117 A primeira das informações que subscreveu data de 06 de fevereiro de 2019, apenas duas semanas após o seu início de funções e quando já o fornecimento das refeições estava em curso.

118 Face a esta cronologia dos factos, não se vislumbra que intervenção possa o Demandado ter tido na conformação do procedimento ou do contrato celebrado, muito menos uma atuação tal que possa concluir pela sua responsabilização pelo mesmo.

119 E se isto é assim em relação ao Demandado D3, o mesmo também terá de se concluir em relação ao Demandado D5.

120 Este, apesar de já exercer funções como Diretor de Finanças desde 29 de agosto de 2018, viu-se confrontado com uma informação de carência elaborada pelo Comando de Apoio Geral que apenas lhe chegou às mãos 21 dias antes do final do contrato que estava em curso.

121 Perante essa situação e a necessidade de acorrer à urgência da mesma, não teve outra alternativa que não a de recorrer à mesma empresa que já prestava aquele serviço, tendo-o feito apenas pelo período de tempo indispensável e conseguindo manter o preço anteriormente em vigor.

122 Uma vez que o serviço por si dirigido não tinha competência para a determinação ou aferição da necessidade de fornecimento de refeições, não estava ao seu alcance a determinação atempada desta.

123 Destarte, a sua atuação, não obstante violadora do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, não lhe pode ser imputada a título sequer de negligência, pois perante a situação em concreto não se vê que pudesse ter atuado de outra forma.

124 Em conclusão, e não estando preenchido o elemento subjetivo das infrações financeiras imputadas, a ação do MP nesta parte é totalmente improcedente, devendo:

124.1 O D3 ser absolvido da prática da infração sancionatória que lhe foi imputada pelo MP;

124.2 O D5 ser absolvido da prática de uma das três infrações sancionatórias que lhe foram imputadas pelo MP;

II.4.4.2.3. NPD 2019006513 - Aquisição de Serviço de tratamento de roupas hospitalares (pedido contra o Demandado D4)

125 Com suporte nos factos alegados nos §§ 5.27 a 5.38, o Demandante formula uma imputação na qual está em causa a adjudicação à sociedade *Solidoprogresso* do serviço de tratamento de roupas hospitalares, o que foi feito por despacho do Demandado D4 (DD), sob proposta do Demandado D1, entretanto falecido, ao abrigo de um procedimento de ajuste direto, nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do CCP.

- 126 Com base neste procedimento, o Demandante imputava ao Demandado D1 três infrações (recurso ao ajuste direto sem estarem verificados os pressupostos para tal, falta de convite e caderno de encargos e ainda falta de documentos de habilitação) e ao Demandado D4 uma infração de natureza sancionatória (recurso ao ajuste direto sem estarem verificados os pressupostos para tal).
- 127 Analisando o acervo factual acima constante, verifica-se que foi feita a adjudicação por ajuste direto do serviço de tratamento de roupas hospitalares para o mês de maio de 2019 por proposta do Demandado D4.
- 128 Valendo aqui as considerações acima tecidas quanto aos pressupostos de que o artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP faz depender a legalidade do recurso ao ajuste direto, no caso concreto não ficaram provados elementos que permitam concluir pela sua verificação.
- 129 Com efeito, não obstante a natureza em si do serviço objeto do contrato (o tratamento de roupas hospitalares) possa até ser, em abstrato, considerada essencial, o certo é que nada se provou quanto às circunstâncias concretas que estiveram na base da decisão de contratar.
- 130 No procedimento nada consta como fundamentação da decisão de contratar ou de escolha do procedimento, limitando-se os documentos a citar a disposição legal como fundamentação.
- 131 Os factos alegados na contestação do Demandado D4 neste segmento não foram julgados provados.
- 132 Isto necessariamente leva a que não se possa ter por demonstrado que o contrato aqui em análise se tenha devido a circunstâncias imprevisíveis e razões de urgência imperiosa não imputáveis à entidade adjudicante, que tenha sido celebrado apenas pelo tempo estritamente necessário e que não fosse possível cumprir os prazos de um procedimento concorrencial.
- 133 Ou seja, não estão preenchidos os requisitos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP que legitimariam o recurso ao ajuste direto, assim se concluindo pela verificação do elemento objetivo da infração financeira imputada ao Demandado.
- 134 No que toca ao elemento subjetivo, tendo o Demandado atuado de forma livre e consciente, a questão centra-se na negligência inconsciente, sendo o núcleo do problema objeto do julgamento a questão de saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar a legalidade dos atos de contratação pública pelo Demandado.
- 135 Tendo presente o estatuto do Demandado D4 (Comandante da Unidade de Apoio Geral), este violou os deveres objetivos de cuidado que sobre si recaíam de cumprimento rigoroso da lei.

- 136 A assunção do cargo exercido pelo Demandado D4 transportava consigo corolários e exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre contratação pública.
- 137 Pelo que era exigível ao Demandado a tomada de precauções suficientes para assegurar que todos os procedimentos por si propostos cumpriam as exigências legais.
- 138 Em face do disposto nos artigos 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 65.º, n.º 1, alínea /) e 67.º, n.º 3 da LOPTC e de toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação do Demandado D4 na prática dos atos ilegais determinantes da contratação por ajuste direto foi culposa.
- 139 Sem embargo, há que atentar no enquadramento histórico da situação, na natureza essencial do serviço que o contrato celebrado se destinava a colmatar, no curto período de duração do contrato e no valor reduzido do mesmo, bem como no que ficou provado sobre a própria especificidade territorial dos serviços e a falta de competências e pessoal para assegurar os correspondentes procedimentos de contratação pública.
- 140 Tudo isto permite concluir que o Demandado DD, ao conformar-se com a proposta que submeteu a apreciação, não tendo, como devia, sido capaz de identificar o problema de legalidade e contrariar a referida prática, num caso em que não teve qualquer benefício pessoal da situação e agiu erroneamente, além de ter atuado com negligência inconsciente, revela uma culpa diminuída.
- 141 Culpa diminuída que deve ser objeto de ponderação jurisdicional em sede de decisão sobre as consequências jurídicas da infração sancionatória.
- 142 Atento o disposto na parte final do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, a dispensa da multa apresenta-se legalmente admissível, na medida em que não estamos perante um caso de alcance, desvio de dinheiros ou pagamentos indevidos, não tendo, por isso, sido pedida a reposição da quantia objeto do contrato, valendo a este propósito *mutatis mutandis* os fatores relevados nos §§ 28 a 31 do Acórdão n.º 43/2020-3.ªS/PL, de 27/10/2020.
- 143 A ponderação global de toda a factualidade - nomeadamente o grau reduzido de culpa do Demandado e as circunstâncias concretas que rodearam a decisão de contratar - permite concluir pela desnecessidade de aplicação da multa.
- 144 Em conclusão, o 4.º Demandado neste segmento agiu dentro de um patamar muito baixo de culpa, devendo-se concluir que a sua culpa, de acordo com a jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS, 18/2019-12-DEZ-3ªS e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL e Sentença n.º 3/2022-

10-MAR-3.ªS) não passou do limiar de uma «quase ausência de culpa», e conseqüentemente deve ser integrada na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja determinante da dispensa de multa, pois no caso não há lugar a qualquer reposição (atenta a ausência de impacto financeiro).

II.4.4.2.4. NPD 2019003398 - aquisição de serviços de viagens e alojamento para o exercício *Coalition 2019* (pedido contra o Demandado D2)

145 Com suporte nos factos alegados nos §§ 5.39 a 5.50, o Demandante formula uma imputação na qual estão em causa as decisões do Demandado D2, BB, na qualidade de Comandante do Instituto Universitário Militar, no âmbito de um procedimento tendente à aquisição de serviços de viagens e alojamento para a participação no exercício *Coalition 2019*.

146 O Demandante invoca no RI que o Demandado optou por um concurso público urgente, mas que *“a factualidade e justificação apresentada não consubstancia uma situação de urgência que justifique, de acordo com o princípio da proporcionalidade, o recurso à modalidade excepcional de concurso público urgente, em termos de sacrificar relevantes interesses públicos e relevantes interesses dos concorrentes”*.

147 Aqui importa antes de mais analisar as peças procedimentais, pois das mesmas resulta uma clara confusão de procedimentos - invocada, aliás, pelo Demandado na sua contestação.

148 A proposta de despacho n.º 38/2019, de 26 de março, assinada pelo Demandado, que aprovou a abertura do procedimento, apesar de referir que *“a escolha do procedimento de formação de contratos de aquisição de serviços terá que ser efetuado por concurso público por força do disposto no artigo 155.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)”*, autoriza logo a seguir *“nos termos dos artigos 112.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), publicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, o lançamento do procedimento por Ajuste Direto”*.

149 Mais tarde, no despacho proferido a 02 de abril, o Demandado adjudicou o contrato, expressamente dizendo que o fazia *“em cumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 125.º do CCP”*, mas logo a seguir dizendo que dispensava a prestação de caução *“nos termos do n.º 2 do artigo 156 do CCP”*.

150 Da simples leitura destas peças procedimentais fica clara a confusão de conceitos e procedimentos: faz-se alusão na fundamentação ao concurso público urgente (artigo 155.º), determina-se a abertura de um procedimento de ajuste direto (artigos 112.º e ss.), profere-se uma adjudicação ao abrigo de uma norma relativa ao procedimento de consulta prévia quando

tenha sido apresentada apenas uma proposta (artigo 125.º) e depois dispensa-se a prestação de caução, invocando-se uma norma novamente do concurso público urgente (artigo 156.º, n.º 2).

157 Por outro lado, a leitura do “Projeto da Decisão de Adjudicação” datado de 02 de abril (fls. 48 do dossier de prova), sobre o qual o Demandado proferiu o despacho da mesma data, lança nova confusão:

- começa por dizer que a abertura das propostas “nos termos do n.º 1 do artigo 156.º do Código dos Contratos Públicos” foi realizada em 02 de fevereiro de 2019 - data muito anterior àquela (26/03/2019) em que o Demandado proferiu o despacho a determinar a abertura do procedimento. Presume-se que aqui se trate de lapso de escrita, querendo dizer-se “abril” e não “fevereiro”, conclusão a que se poderá chegar pelo confronto dessa data com a da entrada das propostas que são elencadas nesse projeto de decisão;

- menciona a existência de quatro propostas (das quais apenas duas foram admitidas) apresentadas na sequência de um anúncio publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 62, de 28/03/2019. Consultado este anúncio, constata-se que, apesar de decisão de abertura de procedimento se referir a “ajuste direto”, foi efetivamente anunciado um “concurso público urgente”, tendo sido fixado prazo de dois dias a contar do anúncio para a apresentação de propostas.

152 Da leitura conjugada de todas estas peças procedimentais fica claro que, não obstante a decisão de abertura de procedimento se referir a ajuste direito, o que foi adotado na prática foi o procedimento de concurso público urgente que era referido na fundamentação da decisão de contratar.

153 O concurso público urgente está previsto no artigo 155.º do CCP, que dispõe o seguinte:

«Em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente, ou de contratos de empreitada, pode adotar-se o procedimento de concurso público nos termos previstos na presente secção, desde que:

a) O valor do contrato a celebrar não exceda os limiares previstos no artigo 474.º, no caso de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços, ou (euro) 300 000, no caso de empreitada de obras públicas; e

b) O critério de adjudicação seja na modalidade prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º.»

154 Sobre esta modalidade concursal já este tribunal se tem pronunciado em diversas ocasiões, tendo o Acórdão n.º 4/2018-1.ªS/PL, de 20/03/2018 feito a seguinte síntese (reportando-se à redação anterior à introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto):

- «10. Podemos, pois, constatar que a correta utilização do procedimento “concurso público urgente” depende da verificação cumulativa dos seguintes requisitos:
- a) A existência de urgência;
 - b) Os serviços em causa sejam de “uso corrente”;
 - c) O valor do contrato a celebrar (por se tratar de instituto público) seja inferior ao limiar comunitário de 209.000€, vigente à data;
 - d) O critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.

[...]

13. Ora, tal como se concretizou no Acórdão n.º 1/2018 - 29.JAN - 1ª S/PL, a densificação do conceito de “urgência” (seja ela simples ou imperiosa), “não deve ser feita no plano da mera subjetividade própria da entidade que o aplica, pois dessa forma a invocação da urgência - que assume carácter excecional - poderia tornar-se fundamento para qualquer aquisição que não fosse atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse há muito conhecida”. “Ao invés, a urgência aqui prevista deve ser concretizada num plano objetivo - função do “padrão do homem médio”, “bom pai de família” ou do bonus pater familias - isto é, no plano do “abstrato cidadão” movido pelos normais padrões cívicos da sociedade em que se integra, desprovido assim de qualquer interesse, direto ou indireto, no caso concreto.”
14. A situação de urgência prevista no artigo 155.º do CCP - ainda que menos exigente que a “urgência imperiosa” do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do mesmo Código - implica, igualmente, a existência de um acontecimento anormal, não expectável ou pouco previsível, motivador dessa atuação urgente ou inadiável [...]
15. Por outro lado, e ao contrário do sugerido pela entidade recorrente, as dificuldades ou os constrangimentos financeiros jamais poderão ser considerados acontecimentos imprevisíveis ou inesperados e, conseqüentemente, não poderão constituir fundamento da urgência prevista no artigo 155.º do CCP.

Nesse mesmo sentido vai a jurisprudência deste Tribunal, conforme resulta, a título de exemplo, o Acórdão n.º 2/2011, de 21 de janeiro, da 1ª Secção: “A expressão “urgente”, tal como referem Santos Botelho, Pires Esteves e Cândido de Pinho, sendo um conceito indeterminado, envolve uma definição normativa imprecisa que, em sede de aplicação, adquirirá significação específica. A “urgência”, constituindo um desvio à tramitação normal dos procedimentos administrativos, obriga a que averiguemos se, no caso em apreço, o recurso a procedimento diverso [dito “normal”] seria, ainda, idóneo para alcançar os fins definidos pela entidade adjudicante. Desde logo, e apartando equívocos, importará distinguir a “urgência” da “celeridade”. Esta última, na acepção de dever imposto à Administração [vd. art.º 57.º, do C.P. Administrativo], reconduz-se à prontidão e eficácia administrativa, ao passo que a “urgência” sobrevém, em regra, a circunstâncias dominadas pelo risco ou perigo iminente de que o interesse público prioritário não seja satisfeito”.

De igual modo, cita-se o Acórdão n.º 34/2011, de 6 de dezembro, do Plenário da 1ª secção deste Tribunal: “Considerando que estamos perante um desvio à tramitação normal do concurso público que, como acima apontámos, implica o sacrifício de relevantes interesses públicos e de relevantes interesses dos concorrentes, entendemos que só poderia dar-se por verificada a exigida situação de urgência se se demonstrasse que a utilização de um procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco ou perigo iminente

e atual que se deva sobrepor àqueles interesses, por ameaçar seriamente a satisfação de um interesse público de maior relevo ou prioridade”.

[...]

18. A doutrina tende a considerar que os bens ou serviços são de “uso corrente” quando se trate de “bens consumíveis, cujo stock é necessário repor frequentemente e cuja oferta, pelos diversos fornecedores ou prestadores, é praticamente idêntica - sem prejuízo de poder haver nichos de mercado onde os mesmos se revestem de alta qualidade (e custam preços bem mais elevados do que os “correntes”, digamos assim) - sendo, as respetivas especificações técnicas e funcionais, porque estandardizadas, facilmente definíveis na totalidade” (MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *ob. citada*, pp. 722). Ou que “De acordo com o artigo 237.º, n.º 2 (do CCP) consideram-se serviços e bens de uso corrente “aqueles cujas especificações técnicas se encontrem totalmente estandardizadas”: embora tal preceito afirme expressamente que esta noção apenas vale para efeitos da instituição de serviços de aquisição dinâmicos, na ausência de qualquer outro apoio não nos repugna utilizá-lo para efeitos de delimitação do âmbito de aplicação do concurso público urgente” (Cfr. MIGUEL LUCAS PIRES, Concurso público urgente - o regime do Código dos Contratos Públicos, in Revista de Contratos Públicos, n.º 4, 2012, *CEDIPRE*, pp. 151).»

155 O Demandante alega no RI que, no caso concreto aqui em apreço, não estão preenchidos os requisitos da urgência e da natureza de “uso corrente” dos serviços objeto do contrato celebrado por decisão do Demandado D2.

156 Ora, no que toca à urgência, da simples leitura da carta enviada pelo Ministério da Defesa Francês e do relatório de missão junto pelo Ministério da Defesa Nacional em resposta a ofício do tribunal resulta claro que estamos perante um exercício que se realiza anualmente, tendo Portugal participado ininterruptamente em todas as edições desde pelo menos 2015.

157 Conforme se explica no acórdão vindo de citar, a urgência não pode ser aferida no plano da mera subjetividade própria da entidade, sob pena de, dessa forma, algo que deve ser excepcional passar a ser fundamento para qualquer aquisição que não fosse atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse há muito conhecida.

158 É este precisamente o caso da contratação aqui em apreço - estamos perante um exercício que se realiza anualmente, sendo a participação portuguesa perfeitamente expectável e passível de planeamento atempado, pelo que não se pode considerar existir uma urgência que justifique o recurso ao concurso público urgente.

159 Além disso, também os serviços contratados não podem ser considerados de “uso corrente”, a prestação de serviços de viagem e alojamento não se enquadra na categoria de “bens consumíveis, cujo stock é necessário repor frequentemente e cuja oferta, pelos diversos fornecedores ou prestadores, é praticamente idêntica”.

- 160 Não estando reunidos os requisitos de que depende a legalidade do recurso ao concurso público urgente, verifica-se ter ocorrido uma violação das normas legais relativas à contratação pública, pelo que se mostra preenchido o elemento objetivo da infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC-
- 161 Já no que toca ao elemento subjetivo a ponderação global de todos os factos não permite a imputação da infração ao Demandado, conforme se deixou já explanado em sede de fundamentação da matéria de facto.
- 162 O Demandado foi nomeado em 08/03/2019 e tomou posse a 15/03/2019 como Comandante do Instituto Universitário Militar.
- 163 À data em que tomou posse, viu-se confrontado com a necessidade de garantir os serviços necessários à deslocação a França dos participantes no exercício *Coalition 2019*, que iria ocorrer três semanas depois.
- 164 O Demandado não teve qualquer intervenção na decisão tomada quanto à participação no exercício ou aos moldes em que a mesma seria feita, o que foi feito antes da sua chegada à instituição.
- 165 Desempenhava anteriormente funções na Força Aérea, não conhecendo as qualificações, competências e aptidões dos titulares dos diferentes cargos que passou a comandar, especificamente do Departamento de Apoio Administrativo e Logístico, e também não tinha conhecimento de qualquer censura que tivesse sido dirigida ao IUM e seus serviços relacionada com matérias administrativas e financeiras, especificamente com a contratação de viagens e alojamentos de missões do IUM, razões pelas quais confiou na legalidade, adequação e correção do que lhe estava a ser proposto pelo Departamento de Apoio Administrativo e Logístico
- 166 Diante esta situação e a urgência com que se viu confrontado, não seria exigível ao Demandado que adotasse postura diferente e pusesse em causa o que lhe foi apresentado (meros sete dias úteis após a sua tomada de posse), tendo confiado na legalidade dos procedimentos que lhe eram propostos pelos serviços.
- 167 Por isso, não se pode considerar preenchido o elemento subjetivo da infração financeira que lhe é imputada pelo Demandante, pois não se verifica a atuação com negligência inconsciente que era alegada no RI.
- 168 Em conclusão, deve o Demandado D2 ser absolvido da prática da infração sancionatória que lhe foi imputada pelo MP.

II.4.4.2.5. NPD 2019008225 - aquisição de escape completo com catalisador da viatura matrícula ... (pedido contra os Demandados D4 e D6)

169 Com suporte nos factos alegados nos §§ 5.57 a 5.65, o Demandante imputa a cada um dos Demandados DD (D4) e FF (D6) a prática de uma infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea /), da LOPTC, por ausência de convite e caderno de encargos e por falta de documentos de habilitação.

170 O Demandado D6 alega na sua contestação *“ainda que haja uma referência indevida, decorrente de um lapso manifesto, ao procedimento adjudicatório de consulta prévia - o procedimento foi, na verdade, e tal como se impunha, tramitado como um procedimento de ajuste direto simplificado, ainda que com aspetos de abertura à concorrência (que não se apresentam, contudo, como merecedores de qualquer juízo de censura)”*.

171 Já o Demandado D4, não pondo em causa a existência de procedimento de consulta prévia, alega na sua contestação que por delegação de competências cabia apenas ao Demandado D6 a competência para autorizar a despesa em causa, pelo que cabia a este a aprovação do convite à apresentação de propostas e do caderno de encargos, não podendo a prática da infração ser-lhe imputada.

172 Começando pela análise do procedimento, do conjunto de factos provados e dos documentos a partir dos quais os mesmos foram extraídos não restam dúvidas quanto a estarmos perante um procedimento inicialmente classificado como consulta prévia [na documentação, a “proposta para adoção de procedimento” e a “proposta de adjudicação” referem *“consulta prévia (a 3)”*, e mencionam a norma do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP, tendo sido utilizados formulários prévios].

173 Em face ao valor do contrato, natureza do bem e serviço a fornecer, poderia e deveria ser empregue o procedimento de ajuste direto, contudo no suporte documental do procedimento o formulário inicialmente empregue foi outro (da consulta prévia) e no plano da correção procedimental os agentes constatando a existência de um erro e que afinal o procedimento a adotar devia ser o ajuste direto deveriam ter alterado as primeiras peças reportadas a consulta prévia.

174 Estando perante um procedimento de consulta prévia, eram exigíveis a existência de convite e caderno de encargos e a apresentação pelo adjudicatário dos documentos de habilitação (artigos 40.º, n.º 1, alínea b), 81.º e 86.º do CCP) não tendo nenhum desses documentos sido elaborado ou exigido.

175 Sem embargo, a violação no caso concreto não se reportou à violação de regras da contratação com aptidão para impacto financeiro, mas a violação do dever de revogação expressa do ato de classificação do tipo de procedimento que não correspondeu ao adotado de facto (e adequado legalmente ao caso).

176 Tendo presente a análise do tipo relativo à violação das regras de contratação pública empreendida *supra* na parte II.4.4.2.1 (§§ 71 a 88), impõe-se constatar que a concreta violação de regras legais verificada, de classificação errada do tipo de procedimento e ausência de reparação procedimental desses atos corresponde a vícios meramente formais na fundamentação escrita de peças do procedimento de uma decisão proferida em conformidade com a lei que não apresenta aptidão de impacto financeiro, pelo que, não preenche os elementos objetivos necessários para o preenchimento da infração prevista na primeira parte da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

177 Em conclusão, devem os dois Demandados ser absolvidos da prática da infração sancionatória.

II.4.4.2.6. NPD 2020010468 - Deslocação a França do Ministro da Defesa Nacional e comitiva (pedido contra os Demandados D5 e D7)

178 Com suporte nos factos alegados nos §§ 5.66 a 5.77, o Demandante pede a condenação de cada um dos Demandados EE (D5) e GG (D7) pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias previstas no artigo 65.º, n.º 1, alínea /), da LOPTC, por ausência de documentos de habilitação e de publicitação no procedimento tendente à aquisição de serviços de viagem e alojamento na deslocação a França do Ministro da Defesa e da sua comitiva.

179 Está em causa um procedimento de ajuste direto aprovado em 12 de novembro de 2020 pelo Demandado EE, na qualidade de Diretor de Finanças do EMGFA, a que se reportam as faturas no valor de 10 217,02 € (incluindo IVA), cujo pagamento foi autorizado em 22/12/2020 pelo Demandado GG, na qualidade de Chefe da Repartição Administrativa e Financeira.

180 Este procedimento diz respeito a uma deslocação do Ministro da Defesa Nacional e respetiva comitiva a França, que ocorreu entre 09 e 11 de outubro de 2020.

181 Como facilmente se conclui do confronto entre a data da deslocação (constante das próprias faturas emitidas) e a data de aprovação do procedimento, este foi aberto e tramitado mais de um mês depois de a deslocação ter sido efetuada.

182 Conforme consta da factualidade provada, tal deveu-se ao facto de a viagem ter sido inteiramente planeada e organizada pelo Ministério da Defesa Nacional, ao abrigo de um contrato existente

entre si e a sociedade *Alive Portugal - Agência de Viagens, S.A.*, não tendo o EMGFA tido qualquer intervenção nas decisões relativas a tal planeamento e organização.

183 Foi posteriormente decidido que a parte das despesas incorridas na deslocação em causa correspondente aos membros da comitiva teria de ser suportada pela dotação orçamental disponível e atribuída ao Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, motivo pelo qual a *Alive Portugal - Agência de Viagens, S.A.* emitiu e enviou a tal gabinete as respetivas faturas.

184 Ou seja, todo o procedimento levado a cabo no EMGFA teve como único propósito regularizar administrativa e contabilisticamente aquela despesa que o Estado-Maior-General das Forças Armadas teria de suportar, mas que correspondia a uma aquisição ocorrida ao abrigo de um contrato celebrado com a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, na sequência de um procedimento pré-contratual de natureza concorrencial, devidamente tramitado por esta para o efeito.

185 A finalidade do procedimento levado a cabo não era escolher um cocontratante para prestar o serviço de fornecimento de viagens e alojamento (essa escolha já tinha sido feita por uma outra entidade - o Ministério da Defesa Nacional - e os serviços em causa já tinham sido prestados), mas apenas ter uma justificação documental e contabilística para a saída da verba destinada a pagar a parte da deslocação que superiormente havia sido decidido que seria suportada pelo EMGFA.

186 No caso o que se verificou foi a colocação de justificativos relativos a um procedimento inexistente no EMGFA para justificar operação contabilística de pagamento de um procedimento realizado por outra entidade (MDN) cuja realização tinha sido imposta aos ora Demandados pela respetiva hierarquia.

187 Desta forma, os Demandados não tiveram qualquer domínio funcional do facto relativo a um procedimento pré-contratual levado a cabo por terceiros, o que, em face do objeto processual recortado pelo Demandante (*supra* §§ 11 a 21) impõe a sua absolvição pois a factualidade provada não permite imputar-lhes o preenchimento dos elementos objetivos do tipo de infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC, violação de normas relativas à contratação pública, que sustenta a demanda (*supra* §§ 71 a 88).

II.4.5 Emolumentos

188 Atentas as decisões de absolvição e de dispensa de multa, os Demandados não serão responsáveis pelo pagamento de emolumentos, atento o disposto 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, *a contrario*, e 15.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente a exceção dilatória de nulidade de todo o processo suscitada pelo Demandado CC (D3);
- 2) Julgar improcedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Demandado BB (D2), absolvendo-o do pedido de condenação pela prática de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea J, da LOPTC que lhe era imputada;
- 3) Julgar improcedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Demandado CC (D3), absolvendo-o do pedido de condenação pela prática de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea J, 2 e 5, da LOPTC que lhe era imputada;
- 4) Relativamente aos pedidos do Ministério Público de condenação do Demandado DD (D4) em virtude de alegadas infrações financeiras sancionatórias, julgar:
 - a. Parcialmente procedente o pedido reportado ao NPD 2019006513 - Aquisição de Serviço de tratamento de roupas hospitalares, julgar parcialmente procedente a ação do Ministério Público, condenando o esse Demandado como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea J, 2 e 5, da LOPTC e dispensando-o do pagamento de multa com fundamento no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC;
 - b. Improcedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória reportada ao NPD 2019008225 - aquisição de escape completo com catalisador da viatura matrícula ..., absolvendo-o do pedido de condenação pela prática de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea J, 2 e 5, da LOPTC que lhe era imputada;
- 5) Julgar improcedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Demandado EE (D5), absolvendo-o dos pedidos de condenação pela prática de três infrações financeiras sancionatórias previstas e puníveis pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea J, 2 e 5, da LOPTC que lhe eram imputadas;
- 6) Julgar improcedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Demandado FF (D6), absolvendo-o do pedido de condenação pela prática de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea J, 2 e 5, da LOPTC que lhe era imputada;
- 7) Julgar improcedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Demandado GG (D7), absolvendo-o do pedido de condenação pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias previstas e puníveis pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea J, 2 e 5, da LOPTC que lhe eram imputadas;

8) Declarar que não há lugar a emolumentos.

*

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

Lisboa, 15 de maio de 2026

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)