



Sentença n.º 14/2026 - 3.ª S

Processo 22/2025-JRF, 6/7/2026 / Secção: 3.ª S

Conselheiro Relator: Nuno M. P. R. Coelho

Sumário

1. A responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC pressupõe a verificação cumulativa de um comportamento típico, da ilicitude, da culpa e da ausência de causas de exclusão ou de desculpa, não bastando, para a condenação, a mera constatação objetiva de uma irregularidade procedimental na formação do contrato.
2. A formalização retroativa de uma aquisição de bens ou serviços, mediante despacho que a todos os títulos pretende produzir efeitos reportados a um período anterior à sua própria emissão, sem que tenha existido verdadeiro procedimento pré-contratual, constitui uma “aquisição direta” nula, insuprível por regularização documental subsequente, conforme jurisprudência consolidada deste Tribunal.
3. A imputação objetiva desta infração não depende da autoria material da decisão originária de adquirir sem procedimento, recaindo antes sobre quem, no exercício de competência própria, formaliza, ratifica ou dá cobertura jurídico-formal a essa aquisição, ainda que não tenha participado na sua génese temporal.
4. Distinta da imputação objetiva é a imputação subjetiva: a circunstância de o responsável não ter tomado parte na decisão originária de contratar sem procedimento, de ter recebido o processo já materialmente consumado por atuação de terceiro, de se ter apoiado em informação de serviço tecnicamente elaborada que propunha a via da regularização, e de ter promovido, ainda que parcialmente, diligências de saneamento documental antes do desembolso, constitui um conjunto de circunstâncias relevante para a graduação da culpa, podendo conduzir à sua qualificação como diminuta.
5. A confiança depositada por um dirigente numa informação de serviço tecnicamente elaborada, que aponta para a regularização de uma situação de facto consumado, não afasta, por si só, a negligência de quem dispõe de competência e experiência para reconhecer a insanabilidade da nulidade subjacente, mas é fator idóneo a diminuir de forma acentuada o grau de culpa.

6. A dispensa de aplicação de multa por culpa diminuta, prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, distingue-se da atenuação especial prevista no n.º 7 do mesmo preceito: a primeira pressupõe uma quase ausência de culpa, aliada à inexistência de reposição devida ou à sua efetivação; a segunda basta-se com uma acentuada diminuição do juízo de censura, insuficiente, todavia, para justificar a dispensa. A relevação da responsabilidade financeira prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC não é aplicável em sede de julgamento jurisdicional pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas, reservando-se à fase de auditoria, da competência da 1.ª e da 2.ª Secções.
7. A ausência de dano patrimonial para a entidade pública, o preço de mercado da prestação, a boa-fé do fornecedor, a inexistência de antecedentes do responsável e o esforço de regularização documental, ainda que incompleto à data da autorização do pagamento, são circunstâncias que, ponderadas em conjunto, podem justificar a dispensa da multa, sem prejuízo da subsistência da infração financeira sancionatória.



3.ª Secção

Data: 6/7/2026

Processo n.º 22/2025-JRF

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADA EM JULGADO

I - RELATÓRIO

1. O Ministério Público (MP) requereu o julgamento, mediante processo de responsabilidades financeiras, na vertente sancionatória, da aqui demandada AA, com os sinais dos autos, imputando-lhe a prática de uma infração financeira sancionatória, a título negligente, p. e p. pela alínea l) do n.º 1 do Art.º 65.º da Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. Pede, este demandante, a condenação da demandada no pagamento de multa de 25 UC, correspondente a € 2.550,00 (25 UC x € 102,00).
3. Alega, em síntese, com fundamento no Relatório n.º 7/2024, elaborado pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSS) no âmbito do processo n.º 11/2021-IGMTSS, e em particular no seu ponto 3.2.1.2. (págs. 33 e 34), que a Fundação INATEL procedeu à aquisição, junto da sociedade ENERRE - Produções e Representações, Lda., de material de merchandising (200 colunas de som, 100 peluches azuis e 25 peluches com manta), no valor de € 2.675,00, com IVA incluído, sem prévia adoção de qualquer dos procedimentos pré-contratuais previstos no Art.º 16.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), e que a demandada, no exercício das funções de Diretora do GAARP, formalizou a adjudicação da proposta e autorizou o pagamento da correspondente Fatura n.º 101/2020, em 8 de abril de 2020, através de despacho por si exarado na Informação de Serviço n.º 87/DSDMM-GAARP/2020.
4. Qualifica o MP, esta situação, como “aquisição direta”, no sentido consagrado pela jurisprudência deste Tribunal, transcrevendo, a este propósito, o Acórdão n.º 26/2018, da 1.ª Secção, Subsecção, Processo n.º 715/2018, segundo o qual se está perante uma “situação em que se pretende a produção de efeitos integralmente retroativos de um contrato, reportados a

um período anterior à sua própria adjudicação (...) verdadeiramente não ocorreu procedimento (...) Houve uma mera aquisição direta (...) formalização de atos substancialmente praticados antes, mas documentalmente suportados depois”.

5. Sustenta o Ministério Público que a demandada, com o ato autorizador que praticou, atuando de forma consciente, deu cobertura a uma situação desprovida de enquadramento legal, mostrando-se violados os Art.ºs 284.º, n.º 2, do CCP, e 161.º, n.º 2, alínea I), do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e que, enquanto decisora em matéria de autorização de despesa e de pagamento, não teve o cuidado devido na verificação da legalidade dos atos que praticou.
6. Regularmente citada, a identificada demandada apresentou contestação, na qual, em síntese: (i) impugna os artigos 5.º a 12.º do requerimento inicial, sustentando não ter cometido, nem podido cometer, a infração imputada; (ii) invoca que apenas iniciou funções como Diretora do GAARP em 5 de dezembro de 2019, ao passo que o procedimento de contratação se iniciou em 27 de novembro de 2019, com pedido de orçamento à ENERRE, e a adjudicação material dos bens ocorreu antes da sua tomada de posse, pelo que não participou, nem poderia ter participado, na decisão de adquirir sem procedimento; (iii) alega que a sua intervenção se circunscreveu a consentir no pagamento de fatura relativa a serviços já prestados e a bens já entregues, em momento prévio à sua nomeação; (iv) invoca o regime da nulidade dos contratos (Art.º 289.º do Código Civil) e o princípio do enriquecimento sem causa, sustentando que a recusa de pagamento oneraria indevidamente o fornecedor de boa-fé e exporia a Fundação a encargos moratórios e processuais; (v) alega que a Informação de Serviço n.º 87/DSDMM-GAARP/2020 já continha, antes do seu despacho, apreciação da irregularidade procedimental e proposta de regularização subscreta pelo então Diretor de Serviços e Projetos do GAARP; (vi) sustenta, subsidiariamente e por cautela de patrocínio, que existia enquadramento legal para o recurso ao ajuste direto, nos termos dos Art.ºs 20.º, n.º 1, alínea d), 112.º, n.º 2, 113.º, 128.º e 129.º do CCP, ainda que o procedimento simplificado se encontrasse excluído pelo volume acumulado de adjudicações à ENERRE, no montante de € 17.392,20; e (vii) invoca que qualquer vício de que o procedimento pudesse padecer foi sanado pela Fundação INATEL, mediante a obtenção dos documentos de habilitação previstos no Art.º 55.º do CCP e a publicação do contrato no portal Base.gov, em 14 de abril de 2020.
7. O processo seguiu a sua tramitação, com a instrução e o julgamento, este com cumprimento de todas as formalidades, tal como se demonstra documentado nas respetivas atas de audiência de julgamento.

II - SANEAMENTO DO PROCESSO

8. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o MP e o (a/s) demandado (a/s) têm legitimidade.

Inexistem exceções, nulidades, questões prévias ou incidentais que obstem ao conhecimento do mérito da ação.

III - FUNDAMENTAÇÃO

III.1. - DE FACTO:

III.1.a. Resultaram como provados, em julgamento, os factos seguidamente discriminados:

A. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

Introdução

fp1 A Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSS) realizou uma auditoria à formação e execução dos contratos públicos da Fundação INATEL.

fp2 Decorreu através do processo n.º Proc. n.º 11/2021 no âmbito do qual foi elaborado o Relatório n.º 7/2024.

fp3 Nesse relatório encontra-se apurado o seguinte:

“Ponto 3.2.1.2., págs. 33 e 34 do RA - AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS SEM A ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS PRÉ-CONCURSAIS PARA A FORMAÇÃO DE CONTRATOS, EM VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 16.º E 284.º, N.º 2, AMBOS DO CCP E 161.º, N.º 2, ALÍNEA L) DO CPA (...)”.

fp4 Tratou-se do procedimento 87 /DSDMM-GAARP/2020 relativo a aquisição de brindes de merchandising destinado às diversas iniciativas da Fundação INATEL.

fp5 Foi necessário adquirir material de merchandising para poder ser distribuído nas diversas iniciativas em que a fundação marca presença, como forma de divulgação da marca, pelo que foi solicitado à empresa ENERRE - Produções e Representações, Lda que procedesse à entrega dos bens assinalados na referida Informação, no valor de 2.675,00€, com IVA já incluído.

fp6 O fornecedor aceitou realizar os fornecimentos e os bens foram entregues.

fp7 Posteriormente, sendo necessário proceder ao pagamento da fatura apresentada pelo fornecedor, a proposta foi formalizada e autorizada a despesa pela Diretora do Gabinete de Apoio à Administração e Relações-Públicas, ora Demandada AA, em 08/04/2020, através de despacho por si exarado na referida Informação 87 /DSDMM-GAARP/2020.

fp8 Foi a então Diretora do Gabinete de Apoio à Administração e Relações Públicas, AA que no exercício das suas funções formalizou a adjudicação da proposta e autorizou o pagamento das despesas correspondentes materializadas na Fatura n.º 101/2020.

fp9 A Demandada, em função do cargo que exercia, tinha o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública.

B. Da contestação da demandada e do julgamento

fp10 A Fundação INATEL é uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública, com sede na Calçada de Sant'Ana, n.º 180, em Lisboa.

fp11 A demandada foi nomeada, por deliberação do Conselho de Administração da Fundação INATEL, tomada em reunião de 25 de novembro de 2019 (Ata n.º 299/2019), Diretora do Gabinete de Apoio à Administração e Relações Públicas (GAARP), em regime de comissão de serviço, com produção de efeitos a partir de 5 de dezembro de 2019, inclusive, conforme dado a conhecer pela Circular Informativa n.º 007/2019, de 2 de dezembro de 2019.

fp12 Em 27 de novembro de 2019, o então Diretor do GAARP, Eng.º BB, solicitou, por correio eletrónico dirigido a CC, da ENERRE, orçamento para o fornecimento de 200 colunas de som, 100 peluches azuis e 25 peluches com manta.

fp13 Em resposta, a ENERRE apresentou o Orçamento n.º 4212/2019, de 27 de novembro de 2019, no valor total de € 2.675,25, com IVA incluído.

fp14 Os bens em causa destinavam-se a ser distribuídos nas diversas iniciativas em que a Fundação INATEL marca presença, como forma de divulgação da marca.

fp15 O fornecedor procedeu à entrega dos bens encomendados, os quais foram recebidos e conferidos pelos serviços da Fundação.

fp16 Em 13 de janeiro de 2020, a ENERRE emitiu a Fatura n.º 101/2020, no valor de € 2.675,25 (com IVA incluído), com condições de pagamento “pronto pagamento”.

fp17 À data da aquisição dos bens em causa, a Fundação INATEL havia já contratualizado com a ENERRE um volume acumulado de adjudicações no montante de € 17.392,20.

fp18 A demandada iniciou funções como Diretora do GAARP em 5 de dezembro de 2019.

fp19 Em 7 de abril de 2020, foi elaborada a Informação de Serviço n.º 87/DSDMM-GAARP/2020, na qual se procedeu ao enquadramento jurídico da situação, se propôs a ratificação da adjudicação material entretanto ocorrida, se identificou a necessidade de obtenção dos documentos de habilitação previstos no artigo 55.º, n.º 1, alíneas b), d), e) e i), do CCP, e se condicionou o pagamento da fatura pendente à publicação do contrato no portal dedicado aos contratos públicos, nos termos do artigo 127.º, n.º 3, do CCP.

fp20 Sobre essa Informação de Serviço incidiu parecer favorável do então Diretor de Serviços e Projetos do GAARP, DD, datado de 8 de abril de 2020, no sentido da aprovação superior da proposta nela contida.



fp21 Nessa mesma data, 8 de abril de 2020, a demandada, na qualidade de Diretora do GAARP, exarou despacho de autorização do pagamento da Fatura n.º 101/2020, com fundamento na apreciação e proposta constantes da Informação de Serviço n.º 87/DSDMM-GAARP/2020.

fp22 Foram obtidas, em março de 2020, as certidões de regularidade contributiva perante a Segurança Social (emitida em 3 de março de 2020) e tributária perante a Autoridade Tributária (emitida em 27 de março de 2020), bem como os certificados de registo criminal da sociedade ENERRE e dos titulares dos seus órgãos sociais.

fp23 O contrato foi publicado no portal Base.gov, em 14 de abril de 2020, sob o procedimento n.º 4483124, com fundamentação para a escolha do ajuste direto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

fp24 Os bens adquiridos foram-no por preços correspondentes aos praticados no mercado, e nas condições de entrega habitualmente praticadas pelo fornecedor.

C. Factos considerados não provados:

C1 Que a demandada não cumpriu o dever de diligência, por não ter tido o devido cuidado na verificação da legalidade dos atos que praticou.

C2 Que a demandada tenha atuado de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais.

III.1.b. Motivação de facto:

Em geral

9. Para a formação da convicção deste Tribunal relativamente à matéria de facto vertida nos itens precedentes, procedeu-se a uma análise crítica, conjugada e prudencial de todo o acervo probatório produzido, em estrita observância do disposto nos Art.ºs 607.º, n.ºs 4 e 5 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável ex vi do Art.º 80.º da LOPTC.
10. Como premissa metodológica, o Tribunal cuidou de destrinçar, nas alegações das partes, o que constitui factualidade pura - eventos do mundo exterior e estados psíquicos apreensíveis - das conclusões de cariz estritamente jurídico ou valorativo, as quais, por excederem o pendore de objetividade da fundamentação fática, foram remetidas para a sede própria de subsunção jurídica.
11. Previamente a qualquer meio de prova produzido em audiência, o Tribunal atendeu aos factos não controvertidos, resultantes do confronto entre o requerimento inicial do MP e a contestação da demandada.
12. Feita esta precisão, cumpre atender, em primeiro lugar e segundo a ordem da sua produção em audiência de discussão e julgamento de 13 de maio de 2026, ao depoimento de parte

prestado pela demandada AA, onde esta esclareceu, de forma que se afigurou espontânea e coerente com a globalidade da prova documental subsequentemente apreciada, que a sua nomeação para o cargo de Diretora do GAARP apenas produziu efeitos a partir de 5 de dezembro de 2019, e que a aquisição dos bens em causa - brindes destinados às diversas iniciativas da Fundação - bem como a respetiva adjudicação material, foram conduzidas em novembro de 2019 pelo seu antecessor no cargo, o Eng. BB.

13. Mais declarou que a fatura correspondente, emitida em 13 de janeiro de 2020, apenas lhe foi presente em finais de março ou início de abril desse ano, tendo o despacho de autorização de pagamento que exarou em 8 de abril de 2020 assentado na Informação de Serviço n.º 87/DSDMM-GAARP/2020.
14. Quanto ao sentido desse despacho, a mesma demandada afirmou ter agido convicta de estar a ratificar ou a retificar um procedimento anterior, no pressuposto - secundado pelos juristas da instituição - de que tal ato sanaria a irregularidade formal herdada, e não de estar a corroborar ou a dar cobertura consciente a uma ilegalidade que soubesse imputável a si própria.
15. Explicou ainda que a autorização do pagamento se lhe apresentou como medida de gestão financeira prudente, porquanto a recusa de pagamento de bens já efetivamente entregues à Fundação a exporia a litígio judicial, com inerentes custas, honorários e juros de mora, onerando desnecessariamente o erário da instituição.
16. Estas declarações foram valoradas com o cuidado que a produção de prova por depoimento de parte reclama, atenta a posição processual da declarante e o natural interesse próprio na causa, mas afiguraram-se, no essencial, corroboradas pela prova documental e testemunhal subsequentemente produzida, como adiante se detalha.
17. Do acervo documental oferecido com o requerimento de julgamento, ponderou o Tribunal, em primeiro lugar, o Relatório de Auditoria n.º 7/2024, elaborado no âmbito do Processo n.º 11/2021-IGMTSS pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e em particular o seu ponto 3.2.1.2. (págs. 33 e 34), no qual se identifica a aquisição à empresa ENERRE, de material de merchandising no valor de € 2.675,00 (com IVA incluído), sem prévia adoção de procedimento pré-contratual.
18. Ponderou-se, do mesmo modo, o Dossier de Prova complementar junto pelo Ministério Público e a Fatura n.º 101/2020, emitida pela ENERRE em 13 de janeiro de 2020, da qual consta o despacho de autorização de pagamento exarado pela Demandada em 8 de abril de 2020.
19. Da contestação e do requerimento probatório da demandada, foram apreciados os quatro documentos com ela juntos, a saber: o Documento 1 - Circular Informativa n.º 007/2019, de 2

de dezembro de 2019, que dá conta da deliberação do Conselho de Administração da Fundação INATEL, tomada em reunião de 25 de novembro de 2019 (Ata n.º 299/2019), de nomeação da Demandada como Diretora do GAARP, com produção de efeitos a partir de 5 de dezembro de 2019, inclusive; o Documento 2 - mensagem de correio eletrónico de 27 de novembro de 2019, remetida por BB à ENERRE, solicitando orçamento para o fornecimento dos bens em causa, e respetivo orçamento n.º 4212/2019; o Documento 3 - Informação de Serviço n.º 87/DSDMM-GAARP/2020, de 7 de abril de 2020, propondo a ratificação da adjudicação material entretanto ocorrida e condicionando o pagamento da fatura pendente à obtenção dos documentos de habilitação previstos no artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos e à publicação do contrato no portal dedicado aos contratos públicos; e o Documento 4 - extrato de conta corrente do fornecedor ENERRE, do qual resulta um volume acumulado de adjudicações no montante de € 17.392,20.

20. Foram ainda apreciadas as certidões de regularidade contributiva e tributária da ENERRE, emitidas, respetivamente, em 3 e em 27 de março de 2020, os certificados de registo criminal da sociedade e dos titulares dos seus órgãos sociais, e o comprovativo de publicação do procedimento no portal Base.gov, em 14 de abril de 2020, sob o n.º de procedimento 4483124.
21. Da conjugação destes elementos documentais resulta, com segurança bastante para a convicção do Tribunal, que o impulso aquisitivo, a negociação com o fornecedor e a consumação material do fornecimento dos bens antecederam em cerca de uma semana o início de funções da Demandada, e que a intervenção desta se circunscreveu, no plano temporal, ao despacho de autorização de pagamento de 8 de abril de 2020, precedido de diligências de regularização documental promovidas pelos serviços do GAARP.
22. Nessa medida, considerou o Tribunal determinante o depoimento testemunhal de DD, atual Diretor da Direção Jurídica da Fundação INATEL e, à data dos factos, Diretor de Serviços de Gestão de Projetos do GAARP, ouvido em último lugar, segundo a ordem da prova produzida.
23. A testemunha, cujo depoimento se revelou isento e tecnicamente consistente com a documentação junta aos autos, confirmou ter iniciado funções diretivas na mesma data que a Demandada, e corroborou que o procedimento material de aquisição dos bens foi conduzido, em novembro de 2019, pelo anterior diretor do GAARP, BB.
24. Relatou ainda, de modo detalhado, o processo de saneamento que empreendeu em conjunto com a Demandada a partir de abril de 2020, descrevendo a exigência dos documentos de habilitação do fornecedor e a promoção da publicação do contrato no Portal BASE, atuação que reputou ir além do estritamente exigível para um procedimento da natureza e do valor em causa.

25. Sublinhou, por fim, que a autorização do pagamento visou, em exclusivo, evitar o enriquecimento sem causa da Fundação perante um fornecedor de boa-fé que já havia entregue a totalidade dos bens, e prevenir a escalada de encargos moratórios e processuais decorrente de eventual litígio judicial.
26. Ponderando globalmente a prova produzida - o depoimento de parte da demandada, a prova documental oferecida por ambas as partes e o depoimento testemunhal de DD -, e fazendo apelo às regras da experiência comum na apreciação da conduta de um gestor público confrontado com um fornecimento já consumado por decisão de terceiro, formou o Tribunal a convicção segura quanto: i) à circunstância de a Demandada não ter tomado parte, nem podido tomar parte, na decisão de adquirir os bens sem prévia adoção de procedimento pré-contratual, por essa decisão ter sido tomada e executada antes do início das suas funções; ii) à autoria, pela Demandada, do despacho de autorização do pagamento da Fatura n.º 101/2020, exarado em 8 de abril de 2020; e iii) às diligências de regularização documental - obtenção de certidões de habilitação do fornecedor e publicação do contrato no Portal BASE - que precederam esse pagamento.
27. Quanto aos factos alegados pelo Ministério Público relativos ao elemento subjetivo da conduta da demandada, não se formou a convicção do Tribunal quanto à sua verificação, atenta a prova produzida em sentido diverso, acima descrita, sem que tenha sido oferecida prova bastante, documental ou testemunhal, apta a infirmar o alegado pela demandada.
28. Da apreciação crítica e conjugada da globalidade da prova produzida, com observância do disposto nos Art.ºs 607.º, n.ºs 4 e 5, do CPC, aplicável ex vi do Art.º 80.º da LOPTC, e tendo em conta as máximas da experiência, quer de conteúdo determinístico-natural, quer de conteúdo estatístico, resultou para o Tribunal, com o grau de probabilidade e de verosimilhança exigível - para além de toda a dúvida razoável -, a convicção segura quanto à verdade material dos factos dados como provados e como não provados na presente sentença.

III.2 -DE DIREITO:

III.2.a. Das questões jurídicas a tratar

29. Tomando em linha de conta o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:
- (i) qual o enquadramento jurídico-estatutário da atuação da demandada e os pressupostos gerais da responsabilidade financeira sancionatória;

(ii) se a conduta da demandada, circunscrita à formalização da adjudicação e à autorização do pagamento de bens cuja aquisição foi decidida e materialmente executada antes do início das suas funções, preenche o elemento objetivo da infração imputada, à luz do conceito jurisprudencial de “aquisição direta” nula por formalização retroativa;

(iii) se se encontra preenchido, e em que medida, o elemento subjetivo da infração, mormente à luz da tese da não participação na génese da irregularidade, da confiança depositada na Informação de Serviço técnica que propôs a via da regularização, e das diligências de saneamento documental promovidas antes do pagamento; e

(iv) pressupondo resposta afirmativa às questões antecedentes, se deve a demandada ser condenada na multa peticionada, ou antes beneficiar de dispensa ou de atenuação especial da sanção, nos termos dos n.ºs 7 e 8 do Art.º 65.º da LOPTC.

III.2.b. Da análise dos fundamentos jurídicos da ação

A. Da delimitação da demanda

30. Como vimos de início, o processo tem por objeto a apreciação de responsabilidade financeira sancionatória imputada, pelo Ministério Público, à demandada AA, Diretora do Gabinete de Apoio à Administração e Relações Públicas da Fundação INATEL, no âmbito da aquisição de material de merchandising à sociedade ENERRE - Produções e Representações, Lda., pelo valor de € 2.675,00, com IVA incluído.
31. A ação foi deduzida com fundamento na matéria subjacente ao Relatório n.º 7/2024, elaborado pela IGMTSS no âmbito do processo n.º 11/2021-IGMTSS, relatório este que constitui, nos termos conjugados dos Art.ºs 12.º, n.º 2, alínea b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC, pressuposto de procedibilidade da presente ação.
32. O pedido do Ministério Público é de condenação da demandada por uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, prevista e punível pela alínea l) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, com aplicação de multa no montante de 25 UC, correspondente a € 2.550,00.
33. A demandada contestou, defendendo a improcedência total da demanda, essencialmente com base em: (i) ausência de participação, ou de possibilidade de participação, na decisão originária de contratar sem procedimento, por essa decisão ter sido tomada e executada em momento anterior ao início das suas funções; (ii) inexigibilidade de recusa do pagamento de bens já entregues por fornecedor de boa-fé, sob pena de violação do regime da nulidade e de enriquecimento sem causa da Fundação; e (iii) regularização, ainda que parcial, do vício procedimental, mediante a obtenção de documentos de habilitação e a publicação do contrato no Portal BASE.

34. Vejamos, fazendo o cotejo circunstanciado da matéria de facto que mereceu comprovação com o direito aplicável, não deixando de abordar e responder a todas as questões suscitadas, contextualizando devidamente o âmbito de atuação da Demandada e o seu enquadramento jurídico-estatutário.
35. Cumpre, antes de mais, atentar nos pressupostos de aplicação da responsabilidade financeira de cariz sancionatório, aqui em causa. A administração da *res publica* exige, nas democracias contemporâneas, um sistema robusto de *accountability* que transcenda o mero escrutínio político, enraizando-se na verificação técnica e jurídica da regularidade na utilização dos recursos públicos. Em Portugal, este desiderato encontra o seu vértice neste Tribunal de Contas, órgão jurisdicional a que a Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu Art.º 214.º, confere a competência para a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas.
36. A responsabilidade financeira, enquanto categoria jurídica, é reconhecida pela doutrina como autónoma, distinguindo-se da responsabilidade civil, penal ou administrativa tradicionais, embora com elas partilhe elementos. Manifesta-se tanto na vertente reintegratória (reparação do dano ilícito e culposo causado pelo agente, Art.ºs 59.º a 64.º da LOPTC) quanto na vertente sancionatória (aplicação de multas, Art.ºs 65.º e seguintes da LOPTC), ambas nascidas da violação de regras imperativas relativas à gestão de fundos públicos e ao exercício de funções públicas.
37. A responsabilidade de cariz sancionatório assume uma relação com o direito criminal particularmente intensa. O Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC impõe a aplicação subsidiária da Parte Geral do Código Penal ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória, o que convoca princípios como a legalidade, a não retroatividade da lei mais severa e a estrutura da culpa (dolo/negligência) para dentro de um contexto administrativo-jurisdicional.
38. Para que um responsável seja condenado ao pagamento de multa, exige este Tribunal a verificação cumulativa de três elementos: o comportamento (uma ação ou omissão de sujeito que tenha a seu cargo a gestão, arrecadação ou guarda de dinheiros ou valores públicos); a ilicitude (a inobservância de um dever de serviço normativamente fixado); e a culpabilidade (um juízo de censura sobre a atitude interna do agente, exigindo-se, no mínimo, negligência). A responsabilidade financeira não é objetiva; a culpa é elemento essencial da sua verificação.
39. No plano estatutário, a demandada, enquanto Diretora do GAARP da Fundação INATEL, pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública sujeita ao regime da contratação pública por força do disposto no Art.º 2.º do CCP, integra o círculo de sujeitos passivos da

responsabilidade financeira delimitado pelo Art.º 2.º da LOPTC, na qualidade de gestora com competência delegada para autorizar despesas e pagamentos no âmbito das suas atribuições.

40. A efetivação da responsabilidade financeira no quotidiano do TdC obedece a pressupostos rigorosos, consolidados pela jurisprudência. Para que um gestor seja condenado ao pagamento de multa este Tribunal exige a verificação cumulativa de três elementos: o comportamento (uma ação ou omissão de um sujeito que tenha a seu cargo a gestão, arrecadação ou guarda de dinheiros ou valores públicos); a ilicitude (a inobservância ou violação de um dever de serviço normativamente fixado, exigindo-se a violação de uma norma legal ou regulamentar específica); e a culpabilidade (um juízo de censura sobre a atitude interna do agente, exigindo-se, no mínimo, negligência). A responsabilidade financeira não é objetiva; a culpa é um elemento essencial, sendo que o dolo ou a negligência grave podem agravar a responsabilidade, sendo as culpas apreciadas e valoradas por critérios equiparados, mas distintos, nas modalidades reintegratória (Art.º 64.º da LOPTC) e sancionatória (Art.º 67.º da LOPTC).

B. Do elemento objetivo: a “aquisição direta” e a formalização retroativa

41. Assente o enquadramento geral, cumpre apreciar se a conduta da demandada preenche o elemento objetivo da infração imputada, a saber, a violação dos Art.ºs 16.º e 284.º, n.º 2, estes do CCP, e 161.º, n.º 2, alínea I), do CPA.
42. O Art.º 16.º, n.º 1, do CCP impõe às entidades adjudicantes a adoção de um dos tipos de procedimentos aí elencados - ajuste direto, consulta prévia, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação, diálogo concorrencial ou parceria para a inovação - sempre que o objeto do contrato seja suscetível de estar submetido à concorrência de mercado.
43. O ajuste direto, no sentido do n.º 2 do Art.º 112.º do mesmo diploma, pressupõe que a entidade adjudicante convide, antes da execução da prestação, uma entidade à sua escolha a apresentar proposta.
44. A jurisprudência deste Tribunal tem qualificado como “aquisição direta” - figura distinta e mais gravosa do que a mera irregularidade procedimental - a situação em que a formalização documental de um contrato é elaborada em momento necessariamente posterior à sua execução material, sem que tenha existido, em rigor, qualquer procedimento pré-contratual.
45. Como se sumaria no Acórdão n.º 26/2018, da 1.ª Secção, Subsecção, Processo n.º 715/2018, citado pelo Ministério Público, trata-se de “situação em que se pretende a produção de efeitos integralmente retroativos de um contrato, reportados a um período anterior à sua própria adjudicação e mediante a adoção de um procedimento cujos atos essenciais decorreram já

depois do período a que a execução contratual se pretende reportar (...) verdadeiramente não ocorreu procedimento (...) Não houve observância de quaisquer regras procedimentais. Houve uma mera aquisição direta (...) formalização de atos substancialmente praticados antes, mas documentalmente suportados depois”.

46. No caso vertente, resulta da matéria de facto provada que o impulso aquisitivo (pedido de orçamento de 27 de novembro de 2019), a negociação com o fornecedor e a subsequente entrega dos bens ocorreram sem que tivesse existido, em momento algum anterior a essa execução material, decisão formal de contratar, decisão de escolha do procedimento ou qualquer ato instrutório que revelasse a adoção de um dos tipos procedimentais previstos no Art.º 16.º do CCP. Só em 7 de abril de 2020 - mais de quatro meses após a conclusão do fornecimento - foi elaborada a Informação de Serviço que procedeu ao enquadramento jurídico da situação e propôs a sua formalização como ajuste direto.
47. Constitui, pois, questão a resolver se esta formalização retroativa, objetivamente comprovada, é imputável, no plano objetivo, à demandada, que não interveio na decisão originária de adquirir, mas que, mediante despacho de 8 de abril de 2020, autorizou o pagamento com base na proposta constante daquela informação de serviço, a qual expressamente qualificava a situação como ajuste direto a ratificar.
48. Entende o Tribunal que a imputação objetiva da infração prevista nas normas em causa não depende da autoria material dos atos que consumaram, no plano dos factos, a aquisição sem procedimento - que, no caso, são imputáveis a BB, antecessor da demandada no cargo, e que, por não ter sido demandado nos presentes autos, escapa à cognição deste Tribunal -, mas antes da prática de ato de competência própria que formalizou, ratificou ou deu cobertura jurídico-formal a essa aquisição.
49. Com efeito, a nulidade que fere a “aquisição direta”, por resultar da ausência estrutural de procedimento e não de mera irregularidade sanável, não é suprida pela formalização documental subsequente, seja qual for o título que a essa formalização se atribua - ratificação, regularização ou mera autorização de pagamento.
50. Ao subscrever o despacho de 8 de abril de 2020, sobre uma Informação de Serviço que expressamente qualificava a situação como ajuste direto e propunha a sua ratificação, a demandada praticou, no exercício de competência própria e num momento temporal em que já se encontrava investida nas funções de Diretora do GAARP, o ato que, do ponto de vista objetivo, consubstancia a formalização da aquisição direta nula, preenchendo, nessa medida, o elemento objetivo das normas em causa.

51. Não obsta a esta conclusão a circunstância de a demandada não ter tido intervenção na génese temporal da irregularidade, a qual, como se verá de seguida, releva sobretudo, e de forma decisiva, para a apreciação da imputação subjetiva da infração, e não para o preenchimento do respetivo elemento objetivo.
52. Conclui-se, assim, que se encontra preenchido o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, por violação dos Art.ºs 16.º, 112.º, n.º 2, e 284.º, n.º 2, do CCP e 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA.

C. Do elemento subjetivo: a não participação na génese da irregularidade e a confiança na informação técnica

53. A responsabilidade financeira sancionatória não é objetiva; exige-se, no mínimo, negligência, aferida, por remissão do Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, para os Art.ºs 13.º a 15.º do Código Penal, pelo padrão de conduta exigível, segundo as circunstâncias, ao agente em concreto, e não por presunção decorrente do mero exercício do cargo.
54. A jurisprudência desta Secção afere a negligência do responsável financeiro pelo padrão do “gestor diligente e prudente”, adaptado do conceito civilista de bom pai de família, mas densificado pelas exigências específicas da gestão de dinheiros públicos. A censurabilidade da conduta afere-se, pois, em concreto, tendo em conta o que era exigível à demandada, nas circunstâncias em que se encontrava, e não em abstrato.
55. Ora, resulta da matéria de facto provada, em primeiro lugar, que a demandada não participou, nem podia ter participado, na decisão originária de adquirir os bens sem prévia adoção de procedimento pré-contratual, porquanto essa decisão foi tomada e executada, na sua totalidade, antes do início das suas funções (5 de dezembro de 2019). O hiato temporal entre o início do procedimento de facto (27 de novembro de 2019) e a tomada de posse da Demandada é, embora reduzido, objetivamente comprovado e não contraditado pelo Ministério Público, que sobre ele não fez incidir qualquer contraprova.
56. Em segundo lugar, quando a demandada foi chamada a intervir, o fornecimento já se encontrava integralmente consumado - os bens haviam sido entregues e recebidos pelos serviços da Fundação -, e o processo foi-lhe apresentado através de uma Informação de Serviço elaborada pelos próprios serviços técnicos do GAARP, que procedeu ao enquadramento jurídico da situação, identificou a via da ratificação como legalmente idónea, e condicionou o pagamento à prévia obtenção de documentos de habilitação do fornecedor e à publicação do contrato no portal dedicado aos contratos públicos.
57. Esta confiança depositada por um dirigente numa informação de serviço tecnicamente elaborada pelos próprios serviços da instituição, secundada por parecer favorável do superior

hierárquico imediato dos serviços técnicos, constitui fator relevante para a apreciação da escusabilidade do erro sobre a idoneidade jurídica da via seguida, ainda que, como adiante se dirá, não o afaste em absoluto, atenta a qualificação e a experiência de gestão exigível a uma diretora de serviços de uma fundação pública.

58. Não pode, todavia, considerar-se inteiramente desculpável o erro em que a demandada, segundo o alegado e no essencial provado, incorreu quanto à idoneidade da via da “ratificação” para sanar a nulidade da aquisição direta. Com efeito, é entendimento consolidado deste Tribunal, e da doutrina do direito administrativo em geral, que os atos administrativos feridos de nulidade - como sucede com a aquisição realizada sem qualquer procedimento pré-contratual, em violação do núcleo essencial das regras da contratação pública - não são suscetíveis de ratificação, reforma ou conversão, precisamente por a nulidade ser insanável (cfr. Art.º 162.º, n.º 1, do CPA).
59. Um gestor com a qualificação e a experiência exigíveis a uma diretora de serviços deveria ter sido capaz de reconhecer que a “regularização documental” subsequente, por mais diligente que fosse, não tinha a virtualidade de sanar o vício estrutural da aquisição direta, ainda que pudesse relevar, como efetivamente releva, para outros efeitos, designadamente para a boa gestão do erário e para a prevenção de litígio com o fornecedor de boa-fé.
60. Por outro lado, há que divisar que depois da aquisição firmada e plenamente executado pela fornecedora ENERRE, pelo valor reduzido mencionado de € 2.675,00, que isoladamente até poderia seguir o regime do Art.º 128.º do CCP, não fora o acumulado já contratualizado com a mesma ENERRE, no montante de € 17.392,20, haveria que dar sequência ao pagamento.
61. Não se provou, todavia, e importa aqui reafirmá-lo com clareza, que a demandada tivesse agido com pleno conhecimento e vontade de dar cobertura consciente a uma situação de ilegalidade que soubesse imputável a si própria.
62. A prova produzida em audiência - o depoimento de parte da demandada, corroborado pelo depoimento testemunhal isento e tecnicamente consistente de DD - aponta, antes, no sentido de que a demandada agiu convicta, embora incorretamente, de estar a adotar a via legalmente adequada para regularizar uma situação de facto consumado por terceiro, e de que a autorização do pagamento visou prevenir o enriquecimento sem causa da Fundação e a exposição a encargos moratórios e processuais, sem qualquer intenção de branquear ou de encobrir deliberadamente uma irregularidade que soubesse ser da sua exclusiva responsabilidade.
63. É, de resto, jurisprudência desta Secção que a confiança de um dirigente numa proposta tecnicamente informada pelos serviços competentes, na ausência de indícios de

irregularidade perceptíveis, é fator idóneo a diminuir de forma acentuada o grau de censurabilidade da conduta, mesmo quando não seja suficiente para excluir, em absoluto, a negligência - cfr., em situação de proximidade relevante com a dos presentes autos, a Sentença n.º 17/2015, de 10 de agosto de 2015, desta 3.ª Secção, Processo n.º 29/2019 [rectius, no texto da decisão, Processo então em apreciação relativo ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.], na qual se considerou existirem “circunstâncias diminutivas da ilicitude dos factos e da culpa” e se determinou a dispensa da aplicação de multa a dirigentes que haviam autorizado pagamentos no convencimento, ainda que objetivamente incorreto, de que a publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos já havia ocorrido, remetendo então o Tribunal, na vigência da anterior redação da LOPTC, para o regime da dispensa de pena do Art.º 74.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável ex vi do artigo 67.º da LOPTC, ao qual corresponde, na redação atual do diploma, o regime da dispensa de multa por culpa diminuta previsto no n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC.

64. Vale, aqui, também referir, no plano do direito comparado, que a Sala de Justicia do Tribunal de Cuentas espanhol tem reiteradamente afirmado que o gestor de fundos públicos está sujeito a um dever de diligência qualificada, mas que essa diligência qualificada não converte em automaticamente censurável a atuação de quem, no exercício de um dever genérico de supervisão, confia num processo instruído por serviço técnico competente, sem indícios perceptíveis de irregularidade - podendo ler-se, a este propósito, em jurisprudência daquele Tribunal, que não pode “hacerse derivar responsabilidad contable subsidiaria de un deber genérico, no contable ni presupuestario, de supervisión o control de los inferiores”, tendo sempre presente “el principio de buena fe que preside las relaciones administrativas” (Tribunal de Cuentas, Sala de Justicia, doutrina reiterada, disponível em www.tcu.es). Esta orientação, embora reportada a um sistema de responsabilidade contable com contornos dogmáticos próprios, e não diretamente transponível para o regime português, é elucidativa de uma preocupação comum aos sistemas de controlo financeiro público europeus: a de não converter a responsabilidade financeira sancionatória num mecanismo de imputação quase objetiva pelo mero exercício do cargo.
65. Ponderando globalmente estas circunstâncias - a não participação da demandada na génese da irregularidade; o facto consumado com que se deparou; a confiança, ainda que não inteiramente desculpável, na informação de serviço técnica; e a promoção, efetiva embora incompleta à data do despacho de autorização de pagamento, de diligências de saneamento documental -, conclui o Tribunal que se encontra preenchido o elemento subjetivo da infração,



a título de negligência, mas que a culpa da demandada se situa num patamar diminuto, muito próximo da quase ausência de culpa, como adiante se desenvolverá.

D. Da dispensa de aplicação de multa e da atenuação especial

66. Determinado que a demandada praticou a infração financeira sancionatória imputada, a título de negligência, cumpre apreciar os institutos da dispensa de multa (n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC) e da atenuação especial (n.º 7 do mesmo preceito).
67. É jurisprudência consolidada desta 3.ª Secção que a dispensa de multa não opera automaticamente pela verificação formal dos respetivos pressupostos, correspondendo antes a um poder-dever do Tribunal, a exercer em função de todas as circunstâncias do caso concreto - cfr., entre outras, a Sentença n.º 1/2025, de 3 de janeiro de 2025, 3.ª Secção, Processo n.º 17/2024-JRF, na qual se identifica precisamente a distinção entre “culpa diminuta”, “dispensa de multa”, “ilicitude diminuída” e “atenuação especial da multa”; e, em sede de recurso, o Acórdão RO n.º 2/2021, de 7 de julho de 2021, desta 3.ª Secção, no qual se determinou a dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, quanto a demandado cuja culpa se veio a qualificar, em sede de recurso, como diminuta.
68. Distinguem-se, nesta sede, os conceitos de culpa diminuta e de culpa diminuída: a primeira pressupõe uma quase ausência de culpa, situação-limite em que o juízo de censura é tão ténue que não justifica a aplicação de qualquer sanção; a segunda traduz apenas uma acentuada diminuição desse juízo, insuficiente para fundar a dispensa, mas suscetível de fundamentar a atenuação especial - cfr. Acórdão n.º 43/2020, de 27 de outubro de 2020, 3.ª Secção, Plenário, Processo RO n.º 10/2019, no qual se sublinhou expressamente que “no primeiro caso temos (...) uma «quase ausência de culpa». No segundo temos a constatação fática de uma acentuada diminuição do juízo de censura”.
69. É, do mesmo modo, jurisprudência pacífica deste Tribunal que a relevação da responsabilidade financeira prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC não é aplicável no âmbito do julgamento jurisdicional pela 3.ª Secção, por se tratar de faculdade reservada à 1.ª e à 2.ª Secções, em fase de auditoria, anterior à propositura da ação - distinção que, por vezes, escapa às partes, mas que o Tribunal tem o dever de clarificar, para que se não confunda o pedido subsidiário de dispensa de multa, aqui em apreciação, com um pedido de relevação que, nesta sede jurisdicional, seria insuscetível de acolhimento.
70. No caso vertente, a ponderação integrada de todos os elementos probatórios e das circunstâncias relevantes - a ausência de dano patrimonial para a Fundação INATEL, a inexistência de enriquecimento sem causa, o preço de mercado da prestação contratada, a boa-fé do fornecedor, que executou integralmente o fornecimento antes de qualquer

formalização contratual, a não participação da demandada na génese temporal da irregularidade, a confiança depositada em informação de serviço tecnicamente elaborada pelos serviços competentes da instituição, o esforço de regularização documental efetivamente promovido - ainda que a publicação no Portal BASE tenha ocorrido em momento ligeiramente posterior ao despacho de autorização de pagamento, o que em nada belisca a genuinidade desse esforço -, a ausência de antecedentes da demandada e a circunstância de se tratar da primeira infração financeira que lhe é imputada - conduz este Tribunal a concluir pela verificação de culpa diminuta, aproximando-se da quase ausência de culpa exigida pelo n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC, e não da mera diminuição de culpa que apenas fundamentaria a atenuação especial prevista no n.º 7 do mesmo preceito.

71. Não existindo lugar a reposição de qualquer quantia - por não ter o Ministério Público, e bem, formulado pedido de natureza reintegratória, atenta a ausência de dano patrimonial efetivo -, mostram-se preenchidos os pressupostos cumulativos do n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC, pelo que se impõe a dispensa da aplicação de multa à demandada, não obstante a verificação, quanto a esta, da infração financeira sancionatória imputada.

IV - DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 58.º, n.º 3, 65.º e 67.º, todos da LOPTC, julga-se a presente ação parcialmente procedente, e, nessa medida, decide-se:

Condenar a demandada AA pela prática de uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. pelo Art.º 65.º, n.º 1, alínea I), 1.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, e dispensá-la, nos termos do n.º 8 do mesmo preceito, da aplicação de multa.

- Fixar emolumentos legais para a demandada AA, nos termos do Art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

- Nos termos conjugados do Art.º 13.º do Regulamento do Tribunal de Contas e do §1.º, alíneas b) e d), da Resolução n.º 3/2018-PG, fica esclarecido que deverão ser ocultadas as identificações pessoais da demandada e de todas as pessoas singulares identificadas no decurso do texto desta sentença.

Registe e notifique.

Lisboa, 6 de julho de 2026

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho