



Sentença nº 16/2026 - 3ª Secção

Processo nº 1/2026-JRF/3ª Secção

Sumário

1. Os requisitos ou pressupostos definidos no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP são de verificação cumulativa, pelo que o não preenchimento de um deles implica a conclusão de não ser possível, nesse caso, a adoção do procedimento por ajuste direto.
2. É de considerar não preenchido o pressuposto de os motivos de urgência imperiosa terem resultado de “acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”, que não lhe sejam, “em caso algum, imputáveis”, quando o não lançamento de concursos públicos se deve a inércia da entidade adjudicante considerando que esta não é limitada aos demandados - dirigentes e técnica da AT -, pois era enquadrada, em termos de tutela, pelo SEAF, com competência delegada para a decisão de contratar, o qual tinha igualmente competência delegada para a contratualização centralizada relacionada com a entidade adjudicante, através da UMC do MF.
3. A inércia do SEAF, como responsável máximo em termos de tutela da AT, afasta a possibilidade de considerar preenchido o requisito de a “urgência imperiosa” ter resultado de “acontecimentos imprevisíveis”, “não imputáveis à entidade adjudicante, exigido pelo artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, para fundamentar o recurso ao ajuste direito por critérios materiais.
4. Não seria de exigir aos dirigentes e técnica da AT que chamassem a atenção do SEAF para a necessidade de cumprimentos dos seus deveres, nomeadamente de proceder ao desbloqueamento dos entraves à contratação centralizada a cargo da UMC do MF.
5. Nas circunstâncias do caso concreto, afigura-se compreensível que os demandados, enquanto gestores na primeira linha de resposta à necessidade de assegurar os serviços diários de higiene e limpeza nos diversos espaços da AT, tenham optado pelo desencadear procedimentos de contratação pública que procurassem, pela forma mais imediata, responder a essa realidade concreta, já que não estava nas suas possibilidades, de meios e ação, resolver

a realidade burocrática ou incapacidade governativa de aquisição centralizada dos serviços e, por isso, não é possível concluir que atuaram de forma negligente.

INFRAÇÃO FINANCEIRA - AJUSTE DIRETO - URGÊNCIA IMPERIOSA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.ª Secção

Data: 01/09/2026

Processo: 1/2026-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

NÃO TRANSITADA EM JULGADO

*

I - Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra D1 (1.º demandada ou D1), D2 (2.ª demandada ou D2), D3 (3.ª demandada ou D3), D4 (4.º demandado ou D4) e D5 (5.ª demandada ou D5), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados pela prática, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65º, nº 1, alínea I), da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que os demandados - os quatro primeiros na qualidade de dirigentes e a última na qualidade de técnica superior da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) - tiveram intervenção em vários procedimentos por ajuste direto, os quais discrimina, com vista à aquisição de prestação de serviços de limpeza de várias instalações da AT, praticando diversos atos nesses procedimentos, desde subscrição de informações, abertura de procedimentos, adjudicações, celebração de contratos e pagamentos, sem se verificarem os pressupostos para a adoção daquele procedimento, ou seja, mediante recurso incorreto ao critério material da “urgência imperiosa”, com preterição do procedimento de concurso público ou concurso limitado com prévia qualificação.

Mais alega que os demandados não atuaram com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que eram capazes, em função da qualidade de gestores de dinheiros públicos e responsabilidades de que estavam investidos, enquanto dirigente de 1.º grau a D1, dirigentes intermédios os demandados D2 a D4 e técnica superior a D5, incorrendo assim em violação de normas legais de contratação pública e dando causa a pagamentos ilegais, porquanto o facto gerador da obrigação não respeitava as normas legais.

Conclui que os demandados agiram livre e conscientemente, tendo cometido, na forma negligente, cada um, a infração financeira sancionatória que lhes imputa.

*

2. Contestaram os demandados, em peças processuais individuais - mas essencialmente com a mesma alegação, embora com menor extensão de alegação a D5, face à sua menor intervenção nos procedimentos -, pedindo a improcedência dos pedidos por as suas condutas não configurarem infração financeira e terem atuado sem culpa e, se assim se não entender, a relevação da responsabilidade e, se ainda se assim não for esse o entendimento, a dispensa de aplicação de multa.

Alegam, em resumo, que os contratos em apreço foram celebrados, em determinadas circunstâncias, nomeadamente as que se prendem com o facto de a AT ser uma entidade compradora vinculada ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP),



que os procedimentos por ajuste direto cumprem os requisitos legais, dado que foram adotados na medida do estritamente necessário, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, no caso, não passíveis de ser previstos pela AT e devido a circunstâncias não imputáveis a esta mesma entidade adjudicante e, sempre, devidamente ponderados os princípios jurídicos a que a AT se mostra vinculada.

Mais alegam que não atuaram com a negligência que lhes é imputada.

Finalmente alegam que se verificam os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira ou, se assim se não atender, para a dispensa de pena.

✱

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

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

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

✱

II - Fundamentação

A - De facto

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

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. O TdC procedeu a uma ação de apuramento de responsabilidade financeira (ARF), na sequência de denúncia anónima sobre eventuais irregularidades relativas à contratação reiterada pela AT a uma única entidade, a AA, S. A. (AA), desde 2017, de aquisição de serviços de limpeza, com recurso ao procedimento por ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, ultrapassando a despesa pública os 4 milhões de euros por cada ano.

4.2. No âmbito da referida ARF foi elaborado o Relatório nº 6/2025-ARF, o qual concluiu pela verificação de factos suscetíveis de integrar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos sintetizados no Anexo I - Mapa de Infrações financeiras sancionatórias indiciadas.

4.3. Em 26.12.2014, a AT celebrou um contrato de aquisição de serviços de limpeza com a empresa AA, no valor máximo de € 3.203.078,33, com o prazo de execução de 01.01.2015 a 31.12.2016, na sequência de procedimento centralizado desenvolvido pela Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças (UMC-MF) com a ref.^a 4/UMC/MF/2014.

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

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

4.4. Este foi o último contrato celebrado ao abrigo de uma aquisição centralizada de serviços de limpeza, antes de novembro de 2024, tendo a UMC-MF desenvolvido quatro procedimentos centralizados com vista à aquisição de serviços de higiene e limpeza, os quais não foram concluídos, pelos seguintes motivos:

a) Procedimento 5/UMC/MF/2016: não prosseguiu em virtude de, em 29.11.2017, ter sido devolvido pelo Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento para reformulação/reprogramação;

b) Procedimentos 1/UMC/MF/2018 e 5/UMC/MF/2019 - não prosseguiram tendo em conta que o lote relativo à AT ficou deserto quanto à apresentação de propostas.

c) Procedimento 8/UMC/MF/2020 - foi iniciado em 25.03.2020, com um pedido de levantamento de necessidades a todas as entidades abrangidas pela aquisição centralizada de serviços, para o triénio 2021-2023, tendo em outubro de 2021 ocorrido uma reformulação do período de vigência, em virtude de ter decorrido mais de ano e meio desde o início do procedimento até à obtenção de todas as autorizações necessárias e, desde março de 2022, por questões de indisponibilidade orçamental da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, o procedimento aguardava uma autorização de descativação orçamental, a qual nunca ocorreu.

4.5. Só novamente em 27.11.2024, para o período compreendido entre 01.12.2024 e 31.12.2026, na sequência da conclusão do procedimento 28/UMC/MF/2022 (cláusulas 1.^a e 2.^a do contrato) - iniciado em 12.12.2022, com um pedido de levantamento de necessidades a todas as entidades abrangidas pela aquisição centralizada de serviços, para o triénio 2024-2026 - a AT celebrou com a empresa BB, S.A., um contrato com o valor total de 7.728.371,00 € (a acrescer do IVA), correspondente à soma do valor de 7.420.871,00 € com a bolsa de horas, no valor de 307.500,00 €, através de procedimento por concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

4.6. Nos anos de 2017 a 2023, período abrangido pela auditoria do Tribunal de Contas, não existiam procedimentos centralizados em vigor para a aquisição de serviços de limpeza, tendo sido proferidos os despachos do Ministro das Finanças, referidos em 4.10 infra.

4.7. Entre 05.01.2017 e 22.12.2023, a AT celebrou com a empresa AA, mediante procedimento por ajuste direto, invocando a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, 18 contratos de aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, os quais tiveram execução ininterrupta, no valor total de € 21.913.202,61 (a acrescer do IVA), os quais se encontram identificados no Anexo II ao Relatório de Auditoria, junto a fls. 1098/1101, do vol. V do processo de auditoria n.º 9/2024-ARF-2.^a Secção, que aqui se dá como reproduzido.

4.8. Os serviços de limpeza em causa destinaram-se a cerca de 405 locais de trabalho da AT em todo o território nacional tendo esta entidade entre 10.995 trabalhadores (no início de 2018) e 10.782 trabalhadores (no início de 2022).

4.9. Os referidos contratos e respetivos procedimentos pré-contratuais foram precedidos de informações da UMC-MF em que sucessivamente se invocavam dificuldades no lançamento de procedimentos de aquisição centralizados promovidos por aquela unidade ministerial e se solicitava ao Ministro das Finanças autorização para as diversas entidades daquele Ministério, entre os quais a AT, procederem à contratação direta de serviços de limpeza (excecionando as mesmas da aquisição centralizada enquanto não se encontrassem concluídos os respetivos procedimentos), ao abrigo do n.º 4 do artigo 5.º do

Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02, não se identificando nestas informações qualquer empresa a contratar, nem expressamente o tipo de procedimento a adotar.

4.10. Sobre essas informações e pedidos recaíram despachos dos Ministros das Finanças a excepcionar as entidades da aquisição centralizada de serviços de limpeza ao abrigo do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02., discriminados no Anexo II ao relatório de auditoria.

4.11. No âmbito do **Procedimento de Ajuste Direto 17/ADCM/AT/2017**, foi elaborada informação no ...51 pelo D4, com a data de 26.6.2017, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, para aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de 971.197,09€, sem iva.

4.12. Dessa proposta consta, nomeadamente, a seguinte fundamentação:

“Considerando que à data o procedimento (5/UMC/MF/2016) a decorrer via UMC do MF ainda não está finalizado e que este organismo declina qualquer responsabilidade pelo atraso na formação deste contrato.

- Considerando que o contrato atualmente em vigor tem como data-limite de execução a 31 de julho do corrente ano.

- Considerando que a AT não pode ficar sem os serviços de limpeza para o ano de 2017 e até que o procedimento da UCM/MF esteja concluído, acarretando graves inconvenientes para os serviços da AT, com especial destaque para os locais de atendimento ao público.

Assim, salvo melhor opinião, o procedimento a utilizar deverá ser o de ajuste direto por critérios, materiais ao abrigo da al. c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP, pelo prazo estritamente necessário (observados os prazos necessários a sua formação e os valores de despesa previstos), e, com início a 01/08/2017 e término à data de 31/12/2017, sendo-lhe aplicada a renovação mensal automática até essa data. Caso o procedimento (5/UMC/MF/2016) esteja concluído dentro desse período o contrato em questão deverá cessar de imediato.”

4.13. A referida Informação contém, igualmente, a seguinte justificação para a escolha do contratante a convidar no âmbito do ajuste direto a celebrar:

“Entidade a convidar: AA, com NIPC ...48, uma vez que e a entidade que tem vindo a prestar os serviços na AT de forma satisfatória nos últimos anos e procurando evitar alterações e interrupções disruptivas que eventuais alterações de fornecedor em tão curto espaço de tempo e perante tamanho número de instalações disseminado geograficamente por todo o território nacional causariam impacto de todo indesejável quer pela possível ausência de limpeza, quer pela alteração de hábitos e rotinas diárias”.

4.14. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes de CC e da D2, ambos de 27.6.2017, e despacho concordante da D1, de 12.7.2017, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF).

4.15. Sobre a referida Informação veio a recair ainda o despacho do SEAF n.º 4/2017-XXI, de 18.7.2017, reconhecendo a impossibilidade de a AT obter resposta no âmbito da contratação centralizada, nos seguintes termos:

“Tendo presente que a AT está a aguardar, desde 2016, o desenvolvimento do processo junto da UMC, e considerando a urgência na contratação dos Serviços em causa, não se prevendo a conclusão do procedimento em curso na UMC em tempo oportuno, submeto à consideração de Sua Ex.ª o Ministro das Finanças o pedido de exceção de contratação dos serviços de limpeza à margem da UMC, concordando com o proposto pela AT”.

4.16. Pelo despacho n.º 142/2017-XXI-A, de 29.11.2017, do SEAF, no uso de competência delegada (Despacho do Ministro das Finanças n.º 9005/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 197, de 12.10.), foi autorizada a abertura de procedimento

para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, bem como a realização da despesa inerente, a escolha do procedimento por ajuste direto e aprovadas as peças processuais àquele relativas, subdelegando na Diretora-Geral da AT as demais competências no âmbito do procedimento, com faculdade de subdelegação.

4.17. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, proferiu despacho em 14.12.2017, nos seguintes termos:

“Subdelego as competências que me foram delegadas no âmbito do despacho de nº 142/2017-XXI-A, de 29.11.2017, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, previstas e atribuídas no Código dos Contratos Públicos (CCP) ao órgão competente para decisão de contratar, com exceção das previstas no nº2 do artº69º do CCP, no Subdiretor-Geral da área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, CC, no âmbito do procedimento para aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, bem como a despesa inerente ao montante de €1.194.570,45, incluindo IVA”.

4.18. Posteriormente, no uso de competência delegada foi determinado pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, por despacho de 14.12.2017, a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento, com prestação e caução pelo adjudicatário, tendo o contrato sido celebrado em 15/12/2017, entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de 971.195,49€, sem iva, e de €1.194.570,45, com iva incluído, à taxa legal de 23%, vigorando o contrato entre 1.8.2017 e 31.12.2017 (cláusula 7ª do caderno de encargos).

4.19. Entre 27.12 e 29.12.2017, o Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, autorizou o pagamento das faturas respeitantes à prestação relativas a este contrato, no montante global de 1.131.158,14€, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 801/2018, de 19 de janeiro, publicado no DR II Série, nº14, de 19.01. (com produção de efeitos a 14.7.2017).

4.20. No âmbito do **Procedimento de Ajuste Direto 30/ADCM/AT/2017**, foi elaborada informação no Pº ...53 pela D5, de 20.12.2017, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, para a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de 2.536.613,49€, sem iva.

4.21. Dessa proposta consta, nomeadamente, a seguinte fundamentação:

“Considerando que a AT não pode ficar sem os serviços de limpeza para o ano de 2018, pois a agregação a efetuar pela UMC do MF só prevê a execução nos anos de 2019 e 2020, implicando graves inconvenientes para os serviços da AT, com especial destaque para os locais de atendimento ao público;

- Considerando que a necessidade desta tipologia de serviços na AT, não se compadece com o tempo necessário para a formação de um contrato aberto à concorrência devido à morosidade na sua formação incluindo a possível litigância que costuma ocorrer neste tipo de formação de contratos, não poderão estes serviços correr o risco de no início de 2018 não existirem prestador de serviços para os serviços em questão.

- Considerando que estes serviços declinam qualquer responsabilidade por qualquer atraso ocorrido a fim de evitar rutura na prestação de serviços de limpeza, pelos diversos serviços da AT e que tudo tem feito para que esta tipologia de serviços esteja abrangida por contratos de manutenção de limpeza nas suas instalações, salvo melhor opinião, o procedimento a utilizar deverá ser o de ajuste direto por critérios, materiais ao abrigo da al. c) do nº 1 do artigo 24º do CCP, pelo prazo estritamente necessário (observados os prazos necessários a sua formação e os valores de despesa previstos), e, com início a 01/01/2018 ou à data do contrato se ocorrer posteriormente e término à data de 31/12/2018”.

4.22. A referida Informação contém, igualmente, a seguinte justificação para a escolha do contratante a convidar no âmbito do ajuste direto a celebrar:

“Entidade a convidar: AA, com NIPC ...48, uma vez que é a entidade que tem vindo a prestar os serviços na AT de forma satisfatória nos últimos anos e procurando evitar alterações e interrupções disruptivas que eventuais alterações de fornecedor em tão curto espaço de tempo e perante tamanho número de instalações disseminado geograficamente por todo o território nacional causariam impacto de todo indesejável quer pela possível ausência de limpeza, quer pela alteração de hábitos e rotinas diárias.”

4.23. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes dos D4 e D2, ambos de 21.12.2017, de CC, de 22.12.2017 e despacho concordante da D1, de 26.12.2017, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.24. Pelo despacho n.º 61/2018.XXI/SEAF, de 08/02/2018, do SEAF, no uso de competência delegada (Despacho do sr. Ministro das Finanças n.º 9005/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 197, de 12.10.), foi autorizada a despesa no montante de €3.120,034,59, com iva incluído, sendo a assunção do encargo assegurada por conta de verbas inscritas no orçamento da AT para 2018, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, subdelegando na Senhora Diretora-Geral da AT as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, com faculdade de subdelegação.

4.25. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, proferiu despacho em 9.2.2018, nos seguintes termos:

“Subdelego as competências que me foram delegadas no âmbito do despacho de n.º 61/2018.XXI/SEAF, de 08/02/2018, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, previstas e atribuídas no Código dos Contratos Públicos (CCP) ao órgão competente para decisão de contratar, no Subdiretor-Geral da área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, CC, no âmbito do procedimento para aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, bem como a despesa inerente ao montante de €3.120,034,59, incluindo IVA”.

4.26. Posteriormente, no uso de competência delegada foi determinado pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, por despacho de 8 de março de 2018, a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento, com prestação e caução pelo adjudicatário, tendo o contrato sido celebrado em 19/03/2018, entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de 2.356.218,56 €, sem iva, vigorando o contrato entre 1.1.2018 e 31.12.2018.

4.27. Em 30.7.2018, foi ainda celebrada entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, uma adenda ao referido contrato, da qual resultou um aumento do preço contratual em mais € 19.534,62, resultando daí o preço total de € 2.555.753,18.

4.28. Entre 17.4.2018 e 8.4.2019, a D2 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de 2.948.876,90 €, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 4598/2018, de 11 de maio, publicado no DR II Série, n.º 91, de 11.5.2018 e do Despacho n.º 9283/2019, de 11 de maio, publicado no DR II Série, n.º 198, de 15.10.2019.

4.29. No âmbito do **Procedimento de Ajuste Direto 35/ADCM/AT/2019**, foi elaborada informação no Pº ...00 pelo assistente técnico DD, em 10.5.2019, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo

do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de 1.985.533,47 €, sem iva.

4.30. Dessa proposta consta, nomeadamente, a seguinte fundamentação:

«III Analisado o teor da informação em causa da Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças, verifica-se que para o caso da AT e face aos pressupostos vertidos, a AT teria que realizar um procedimento de consulta prévia ou concurso público, podendo ter na pior das hipóteses um adjudicatário diferente do atual fornecedor de serviços adjudicatário diferente do atual fornecedor de serviços completamente diferente do fornecedor que está a fornecer atualmente os serviços, causando impactos negativos no normal funcionamento da AT.

Assim, e no sentido de suprir esses constrangimentos, a Divisão de Contratação da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística elaborou a informação 367/DC/2019, de 29 de março, plasmada na informação GPS n.º ...11, no qual genericamente solicita um pedido complementar para autorização de aquisição direta fora dos Acordos Quadro e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP, por um período de 30 dias com renovações sucessivas de 30 dias até ao término do procedimento n.º 05/UMC/MF/2019 a transitar na Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças.

IV A informação supramencionada, foi no dia 26 de abril de 2019, objeto do Despacho com n.º 198/2019/MF, de Sua Exa. o Ministro das Finanças, Dr. Mário Centeno: "Autorizo conforme proposto".

V Assim e face aos valores da contratação proposta, e atendendo ao estipulado no n.º 1 do artigo 36º, o artigo 38º e o n.º 2 do artigo 40º do CCP, a competência para autorizar a abertura e escolha do procedimento, bem como autorização das despesas correspondentes, e a aprovação das peças do procedimento, compete a S. Exa., o Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), por delegação de competências de S. Exa. o Ministro das Finanças. Contudo, através do despacho descrito no ponto IV de S.E. o Ministro das Finanças, a AT foi autorizada a contratar diretamente a prestação de serviços através de ajuste direto, por exceção à aquisição centralizada nos termos do n.º 4 do artigo 5º do D.L. n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

VI A aquisição em apreço refere-se a uma aquisição de serviços sendo-lhe aplicável a alínea a) do n.º 6 do art. 60º da Lei do n.º 71/2018, de 31/12 (Lei do OE para 2019), pois trata-se de uma celebração de contrato de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de 15 julho, alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26 de fevereiro, 24/2008, de 2 de junho, 6/2011, de 10 de março, 44/2011, de 22 de junho, e 10/2013, de 28 de janeiro.

VII Assim e considerando o descrito no teor desta informação, propõe-se que:

- Seja autorizada a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);
- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho referido no ponto IV, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e seguintes do CCP, cuja designação será a seguinte "35/ADCM/2019 -Aquisição de serviços de higiene e limpeza", com a duração contratual de 30 dias e com renovações sucessivas de 30 dias até 31 de dezembro de 2019 ou até à data de outorga do procedimento 05/UMC/MF/2019 e com retroatividade a 01 de abril de 2019;

- A despesa estimada para o presente procedimento é de €1.985.533,47 (um milhão novecentos e oitenta e cinco mil quinhentos e trinta e três euros e quarenta e sete cêntimos), com IVA a incluir à taxa legal em vigor.

- Proponho ainda que seja aprovado o Convite à apresentação de proposta e Caderno de Encargos junto; • Propõe-se a S. Exa, o SEAF que seja delegada a competência de todos os ulteriores atos, com possibilidade de subdelegação, nos termos previstos do artigo 109º do Código dos Contratos Públicos. • Para apresentação de proposta que seja convidada a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa.» -

4.31. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3, de 10.5.2019 e do D4, de 14.5.2019, de CC, de 14.5.2019 e despacho concordante da D1, de 16.5.2019,

cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.32. Pelo despacho nº 214/2019-XXI-SEAF, de 17.5.2019, no uso de competência delegada (Despacho do sr. Ministro das Finanças nº 9005/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, nº 197, de 12.10.), foi determinado pelo SEAF, a autorização da realização da despesa no montante de € 1.985.533,47, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, subdelegando na Senhora Diretora-Geral da AT as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, com faculdade de subdelegação, nos termos do artº109º do CCP.

4.33. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, proferiu despacho em 25.6.2019, nos seguintes termos:

“Subdelego as competências que me foram delegadas no âmbito do despacho de nº 214/2019-XXI-SEAF, de 17 de maio de 2019, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, previstas e atribuídas no Código dos Contratos Públicos (CCP) ao órgão competente para decisão de contratar, no Subdiretor-Geral da área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, CC, no âmbito do procedimento supra identificado”.

4.34. Posteriormente, no uso de competência delegada, foi determinado pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento, com prestação e caução pelo adjudicatário, tendo o contrato sido celebrado em 22/07/2019, entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 1.984.242,74, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato, retroativamente, entre 1.4.2019 e 31.12.2019 ou até à data da outorga do contrato resultante do procedimento centralizado nº 5/UMC/MF/2019 em curso na UMC.

4.35. Entre 21.8.2019 e 11.5.2020, a D2 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de 2.365.104.41 €, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho nº 9283/2019, publicado no DR II Série, nº198, de 15 de outubro de 2019, e do Despacho nº 6576/2020, publicado no DR II Série, nº121, de 24 de junho de 2020.

4.36. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 20/ADCM/AT/2020**, foi elaborada, a 03.05.2020, informação no Pº ...79 pelo assistente técnico DD, em que se formula um pedido de exceção para a contratação direta, com a seguinte fundamentação:

“(…) III Em 2019/12/09, veio aquela UMC, através de comunicação de correio eletrónico a informar que “(...) Relativamente ao questionado no email infra, venho por este meio informar que realizada a análise de propostas apresentadas no procedimento 5/UMC/MF/2019, verifica-se que o lote da Autoridade Tributária e Aduaneira ficou deserto.

Face ao exposto, deverão esses serviços acautelar a prestação de serviços de limpeza para o ano de 2020. (...)”.

A resposta acima plasmada, veio na sequência do pedido efetuado pela Divisão de Logística no qual indaga sobre “(...) uma possível previsão na data de término do processo concursal 5/UMC/MF/2019 (...)”.

IV Com efeito, o procedimento 5/UMC/MF/2019, no lote respeitante à AT (lote 3), o mesmo ficou deserto, pelo que em 23 de dezembro de 2019, o Sr. Subdiretor-Geral da AT para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, no uso das competências subdelegadas conferidas pelo Despacho 10552/2019, de 25/10, da Sra. Diretora-Geral da AT, aprovou o relatório final e não

adjudicou e revogou a decisão de contratar do procedimento 5/UMC/MF/2019, observada a causa de não adjudicação prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 79.º do CCP.

V Assim e face ao teor do email reportado no ponto 111 e à consequente não adjudicação e consequente decisão de revogação da decisão de contratar, há que assegurar os serviços de limpeza o quanto antes no sentido a que não exista uma interrupção dos serviços em causa, agravado com a situação atual de pandemia criada pelo surto de Covid-19, pelo que se torna necessário solicitar a S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças autorização para contratação direta nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

VI Face ao exposto e considerando que:

- O lote 3 do procedimento 5/UMC/MF/2019 ficou deserto nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, conforme despacho de 23/12/2019 do Sr. Subdiretor-Geral da AT para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, conforme ponto IV do procedimento;

- Ao pressuposto que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças não irá realizar novo procedimento de aquisição de serviços de limpeza para o ano de 2020, conforme exposto no ponto III da presente informação, e, que a sua interrupção pode causar graves problemas de higiene e salubridade das instalações da AT situados em todo o território nacional, agravado com a situação atual de pandemia criada pelo surto de Covid-19;»

4.37. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3, de 3.5.2020 e do D4, de 4.5.2020, de CC, de 7.5.2020 e despacho concordante da D1, de 8.5.2020, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos.

4.38. Esta Informação foi submetida à tutela em 08/05/2020 e sobre a mesma foi exarado, em 14.5.2020, despacho concordante do SEAF com n.º 184/2020-XXI, tendo o Ministro de Estado e das Finanças autorizado o procedimento da AT, em 19/05/2020, pelo despacho n.º 346/20/MEF.

4.39. Em 26/05/2020 foi elaborada a Informação no processo n.º 691020206912004201 pelo assistente técnico DD, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, com convite à empresa AA, para aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de 2.412.318,54 €, com iva a incluir à taxa legal em vigor.

4.40. Esta informação/proposta, reproduzindo a fundamentação da informação anterior para a decisão de contratar através de ajuste direto conclui propondo:

“(…) VIII Assim e considerando o descrito no teor desta informação, propõe-se que seja colocado à consideração de S. Exa. O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais:

- A autorização para a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);

- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho de não adjudicação e consequente revogação da decisão de contratar referido no ponto V, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e seguintes do CCP, cuja designação será a seguinte: "20/ADCM/AT/2020 - Aquisição de serviços de higiene e limpeza", com a duração contratual de 180 dias e com renovações sucessivas de 30 dias até 30 de setembro de 2020 ou até à data de outorga do procedimento a ser efetuado pela Autoridade Tributária e Aduaneira;

- Seja autorizada a despesa estimada para o presente procedimento no valor de até €2.412.318,54 (dois milhões quatrocentos e doze mil trezentos e dezoito euros e cinquenta e quatro centimos), com IVA a incluir à taxa legal em vigor.

- Que seja aprovado o Convite á apresentação de proposta e Caderno de Encargos junto;

- Que seja subdelegada a competência de todos os ulteriores atos do procedimento, com possibilidade de subdelegação, nos termos previstos do artigo 109.º do Código dos Contratos Públicos na Senhora Diretora-Geral da AT, com possibilidade de subdelegação.

• Que seja convidada para a apresentação de proposta, a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa. As verbas respeitantes à aquisição deste procedimento, serão cabimentadas na rubrica para o ano económico de 2020 desta entidade.”

4.41. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3 e do D4, ambos de 27.5.2020, de CC, de 1.6.2020 e despacho concordante da D1, de 2.6.2020, cujos respetivos teores se reproduzem, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.42. Por despacho n.º 214/2020-XXII, publicado no DR com o n.º6666/2020, de 12/06/2020 do SEAF, no uso de competência delegada (Despacho do sr. Ministro das Finanças n.º 9005/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 197, de 12.10.), foi autorizada despesa no montante de € 2.412.318,54, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, a escolha da entidade a convidar, subdelegando na Senhora Diretora-Geral da AT as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, n.º 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.43. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, proferiu despacho em 12 de junho de 2020, nos seguintes termos:

“Considerando o despacho n.º 214/2020-XXII, de 12 de junho de 2020, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, subdelego, nos termos da sua al e), as competências que me foram delegadas, previstas e atribuídas no Código dos Contratos Públicos ao órgão competente para decisão de contratar, nomeadamente, a retificação das peças do procedimento, a decisão sobre os erros ou omissões identificados pelos interessados, a decisão de adjudicação, a aprovação da minuta do contato a celebrar e a respetiva outorga no Subdiretor-Geral da área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, CC, no âmbito do procedimento para aquisição de serviços de limpeza para 2020, conforme fundamentos e propostas do processo GPS ...01”.

4.44. Posteriormente, no uso de competência delegada em 29.7.2019 foi determinado pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento, com prestação e caução pelo adjudicatário, tendo o contrato sido celebrado em 7/08/2020, entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 2.412.318,54, com iva a incluir à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.1.2020 e 30.09.2020.

4.45. Entre 24.8.2020 e 24.8.2021, CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 1129/2021, de 28 de janeiro de 2021, publicado no DR II Série, n.º19, de 28 de janeiro de 2021, e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 11341/2021, publicado no DR II Série, n.º224, de 18 de novembro de 2021, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 2.934.103,83.

4.46. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 52/ADCM/AT/2020**, foi elaborada informação no Pº ...77 pelo assistente técnico DD, em 9.12.2020, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, para a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 926.974,62, a que acresce iva à taxa legal.

4.47. Dessa informação/proposta consta a seguinte fundamentação:

“(…)VIII Assim e considerando o descrito no teor desta informação, foi proposto a S. Exa. o SEAF a aquisição do procedimento 20/ADCM/AT/2020, para um período inicial de 6 meses com renovações sucessivas de 30 dias até 30 de setembro, o qual foi objeto de despacho autorizador nº 6666/2020, publicado na II Série do Diário da República nº 123 de 26/06.

IX Considerando que por opção gestionária, por parte da AT, não foi efetuado um procedimento de aquisição por concurso público para um período de 12 meses, em virtude de a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças ter informado a AT e dos restantes serviços que estão dependentes do Ministério das Finanças que iriam realizar um procedimento de aquisição de serviços de higiene e limpeza para o triénio 2021/2023, com efeitos previsíveis a 01 de janeiro de 2021, pelo que a AT tem a necessidade de contratualizar os serviços em causa desde o dia 01 de outubro até ao final do corrente ano.

X. Considerando que se está numa categoria centralizada em que a competência dos procedimentos é da UMC do Ministério das Finanças, em que aquela UMC não procedeu à realização de um procedimento para o corrente ano de 2020 e que o procedimento de exceção para contratualização direta que foi dado por despacho informado no ponto VII e que existe a necessidade de assegurar os serviços de higiene e limpeza para o restante período do corrente ano económico de 2020;

Propõe-se à consideração de S. Exa. o Sr. Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais:

- A autorização para a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);
- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho de não adjudicação e consequente revogação da decisão de contratar referido no ponto V, da decisão de contratar referida no ponto VII respeitante ao procedimento 20/ADCM/AT/2020, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e 19 seguintes do CCP, cuja designação será a seguinte: “52/ADCM/AT/2020 - Aquisição de serviços de higiene e limpeza para o 4º trimestre de 2020”, com a duração contratual de 92 dias, com retroatividade a 01 de outubro de 2020 e término a 31 de dezembro de 2020;
- Seja autorizada a despesa estimada para o presente procedimento no valor de até €926.974.62 (novecentos e vinte e seis mil novecentos e setenta e quatro euros e sessenta e dois cêntimos), com IVA a incluir à taxa legal em vigor.
- Que seja aprovado o Convite à apresentação de proposta e Caderno de Encargos junto;
- Que seja subdelegada a competência de todos os ulteriores atos do procedimento, com possibilidade de subdelegação, nos termos previstos do artigo 109º do Código dos Contratos Públicos na Senhora Diretora-Geral da AT, com faculdade de subdelegação.
- Que seja convidada para a apresentação de proposta, a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa. As verbas respeitantes à aquisição deste procedimento, serão cabimentadas na rubrica para o ano económico de 2020 desta entidade.”

4.48. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3 e do D4, ambos de 9.12.2020, de CC, de 9.12.2020 e despacho concordante da D1, de 10.12.2020, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.49. Por despacho nº 12278/2020, de 14.12.2020, foi determinado pelo SEAF, no uso de competência delegada (Despacho do sr. Ministro das Finanças n.º 9005/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 197, de 12.10.), a autorização de despesa no montante de € 926.974.62, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, a escolha da entidade a convidar, subdelegando na Senhora Diretora-Geral da AT, a D1, as demais competências para a prática de atos ulteriores no

âmbito do procedimento, nos termos do artº109, nº1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.50. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, proferiu despacho em 29 de dezembro de 2020, nos seguintes termos:

“Considerando o Despacho nº 12278/2020, de 14 de dezembro de 2020, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, subdelego, nos termos do sua al e), as competências que me foram delegadas, previstas e atribuídas no Código dos Contratos Públicos ao órgão competente para decisão de contratar, nomeadamente, a retificação das peças do procedimento, a decisão sobre os erros ou omissões identificados pelos interessados, a decisão de adjudicação, a aprovação da minuta do contato a celebrar e a respetiva outorga no Subdiretor-Geral da área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, CC, no âmbito do procedimento para aquisição de serviços de limpeza para 2020, conforme fundamentos e propostas do processo GPS ...77”.

4.51. Posteriormente, no uso de competência delegada foi determinado, por despacho de 30.12.2020, pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento, tendo o contrato sido celebrado em 31/12/2020, entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 926.974,62, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.10.2020 e 31.12.2020.

4.52. Em 31.12.2020, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de 926.974,62 €, sem iva, vigorando o contrato entre 1.10.2020 e 31.12.2020.

4.53. Entre 19.2.2021 e 17.12.2021, CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 1129/2021, publicado no DR II Série, nº19, de 29 de janeiro de 2021 e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 11341/2021, publicado no DR II Série, nº224, de 18 de novembro de 2021, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.071.844,80.

4.54. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 36/ADCM/AT/2021**, em 26/03/2021 é elaborada a Informação n.º ...49, a qual mereceu despacho concordante do Diretor de Serviços, onde se salienta o seguinte:

“Para assegurar o normal funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), torna-se necessário a existência de uma prestação de serviços de higiene e limpeza das instalações, localizadas em todo o território nacional. Nesse sentido e uma vez que a AT se encontra vinculada ao Sistema Nacional de Compras Públicas, foi solicitado em tempo útil à Unidade Ministerial de Compras (UMC) o desencadeamento de um procedimento de contratação pública centralizada, pelo período de 3 anos, com o início da prestação de serviços a 01/01/2021.

No entanto, e dado que a UMC ainda não concluiu o procedimento em causa, foi desencadeado um procedimento aquisitivo para 4 meses (janeiro, fevereiro, março e abril), com base no email de 9 de novembro da UMC. De acordo com email de 02/03/2021 da UMC, o procedimento centralizado, ainda se encontra a aguardar informação sobre as autorizações superiores solicitadas "(...) apontamos, com algum grau de prudência face à incerteza gerada, para início de vigência contratual a 1 de julho de 2021 (...)", situação que se mantém, tal como consta no email de 26/03/2021. Face aos sucessivos emails da UMC, opta-se por solicitar abertura de um procedimento por 4 meses (maio, junho, julho e agosto), com eventual renovação até final do ano, sem prejuízo da cessação do contrato no dia anterior à entrada em vigor do contrato resultante do procedimento desencadeado pela UMC.

Assim, importa evitar a interrupção na prestação do serviço e proceder à aquisição da prestação de serviços de Higiene e Limpeza, de acordo com os elementos infra.

II - Elementos a considerar 1. Preço base estimado (...)

2. Duração do contrato

O contrato tem a duração de 4 meses, com eventual renovação, sem prejuízo da sua cessação imediata, no dia imediatamente anterior à entrada em execução do contrato resultante da aquisição de serviços do procedimento Higiene e Limpeza 8/UMC/MF/2020(...)"

4.55. Em 02/06/2021, a UMC veio comunicar que continuavam a aguardar as autorizações superiores solicitadas, apontando para um período de contratação de mais seis meses (até 31 de dezembro de 2021) ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020.

4.56. Nessa sequência, foi elaborada informação no Pº ...92 pelo assistente técnico DD, em 12.7.2021, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 1.498.066,50, a que acresce iva à taxa legal, reproduzindo essa informação/proposta a fundamentação constante da informação ...49.

4.57. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3, de 12.7.2021, do D4 e de CC, de 14.7.2021 e despacho concordante da D1, de 15.7.2021, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.58. Pelo despacho do SEAF n.º 245/2021, de 15/07/2021 (publicado com o n.º 7647/2021, de 15.07, no DR n.º 150 II série, de 4 de agosto), foi determinada a autorização de despesa no montante de € 1.498.066,50, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, a escolha da entidade a convidar, subdelegando na Diretora-Geral da AT, a D1, as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, n.º 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.59. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, por despacho de 29.9.2021 determinou a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento, tendo o contrato sido celebrado em 30/09/2021, entre a AT, representada por CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 1.497.644,43, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.5.2021 e 30.9.2021.

4.60. Entre 12.10.2021 e 2.5.2022, CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 1129/2021, publicado no DR II Série, n.º 19, de 29 de janeiro de 2021, e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 11341/2021, publicado no DR II Série, n.º 224, de 18 de novembro de 2021, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.839.147,32.

4.61. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 38/ADCM/AT/2021**, foi elaborada informação no Pº ...82 pelo assistente técnico DD, em 23.7.2021, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 898.841,73, a que acresce iva à taxa legal.

4.62. Dessa informação/proposta consta a seguinte fundamentação:

«1.1. De acordo com a Informação GPS sob o número de processo ...49, pela Divisão de Logística da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística, a 26-03-2021 e com o acordo do Sr. Diretor de Serviços, Dr. EE, conforme despacho exarado à data de 07-04-2021, em anexo, foi manifestada a necessidade de adquirir serviços de limpeza para o ano económico de 2021. 25 (...)

1.3. Analisando a citada Informação, assim como o anexo que a constitui, verifica-se que a Unidade Ministerial de Compras (UMC) do Ministério das Finanças ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, nem tendo uma previsibilidade de fim, conforme email remetido a todos os serviços, datado de 02 de junho de 2021, pela pessoa do seu Diretor de Serviços, no qual informa que"(...) atento o já antes referido contexto de incerteza relativo ao momento do conhecimento daquelas autorizações e considerando a tramitação prolongada associada ao tipo de procedimento em apreço, considera-se, com algum grau de prudência face à incerteza gerada, apontar para um período de contratação de mais seis meses (até 31 de dezembro) ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020. A exemplo de anteriores situações considera-se também prudente que as peças dos procedimentos ao abrigo daquele despacho de exceção incluam cláusula que acautele a entrada em vigor dos contratos a celebrar na sequência dos procedimentos centralizados e os seus efeitos na vigência da contratação de exceção que preveem efetuar, face à possibilidade daqueles contratos poderem entrar em vigor antes do final dos seis meses atrás referidos (...).

Assim, importa evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza, de acordo com os elementos infra para o 4º trimestre de 2021.(...)

4.63. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3, de 23.7.2021 e do D4, de 11.8.2021, de CC, de 11.8.2021 e despacho concordante da D1, de 12.8.2021, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, tendo esta última, em 12/08/2021, submetido pedido de autorização prévia da dispensa prevista nos termos do n.º 4 do art.º 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março [que aprovou o Orçamento do Estado para 2020 (LOE2020)], aplicável por força do n.º 1 do art.º 69.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro [que aprovou o Orçamento do Estado para 2021 (LOE2021)].

4.64. Este pedido obteve a concordância do SEAF, através do Despacho 293/2021.XXII, de 31/08/2021.

4.65. Por despacho nº 10912/2021, de 2.11.2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 217, em 9.11.2021, foi determinado pelo SEAF a autorização de despesa no montante de € 898.841,73, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, a escolha da entidade a convidar AA na Diretora-Geral da AT, a D1, as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, nº 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.66. Nessa sequência, a D1, no uso de competência delegada, proferiu despacho nº 11342/2021, publicado no DR, 2.ª série, n.º 224, em 18.11.2021, nos seguintes termos:

“Considerando o Despacho 10912/2021, de 2 de novembro de 2021, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 217, em 9 de novembro de, subdelego, nos termos do sua al e), no Subdiretor-Geral da área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, CC, as competências para a prática de todos os atos ulteriores a realizar no âmbito do procedimento destinado à aquisição de serviços de limpeza até 31 de dezembro de 2021, nomeadamente, a retificação das peças do procedimento, a decisão sobre os erros ou omissões identificados pelos interessados, a decisão de adjudicação, a aprovação da minuta do contato a celebrar e a respetiva outorga, bem como as demais competências atribuídas pelo CCP ao órgão competente para a decisão de contratar nos termos do artº109, nº1 do CCP”.

4.67. Posteriormente, no uso de competência delegada, foi determinado por despacho de 18.11.2021, pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento.

4.68. Em 6.12.2021, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 896.871,81, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.10.2021 e 31.12.2021.

4.69. Entre 17.12.2021 e 20.5.2022, CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 1129/2021, publicado no DR II Série, n.º 19, de 29 de janeiro de 2021, e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 11341/2021, publicado no DR II Série, n.º 224, de 18 de novembro de 2021, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.096.344,41.

4.70. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 18/ADCM/AT/2022**, foi elaborada informação no P.º ...09 pelo assistente técnico FF, em 23.3.2022, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 956.602,98, a que acresce iva à taxa legal.

4.71. Dessa informação/proposta consta, nomeadamente, a seguinte fundamentação:

“Tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 9 de março de 2022, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC) da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele organismo ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, informando que;

(...) À data ainda não se encontram reunidas as condições necessárias para o lançamento do procedimento, pelo que nos foi informado, contamos estar em condições de proceder ao lançamento do mesmo durante o dia de amanhã. Face ao exposto, não temos ainda um prazo expectável para a conclusão do mesmo, pelo que considera-se prudente prolongar a aquisição excecional, pelo menos por mais dois a três meses, sempre com a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato, como antes referido.

(...)

Assim, importa a interrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos infra, para o período de 1 de abril de 2022 até 30 de junho de 2022 - 2º trimestre de 2022.” (...)

4.72. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3 e do D4, ambos de 24.3.2022, de CC, de 24.3.2022 e despacho concordante da D1, de 26.3.2022, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.73. Por despacho n.º 4387/2022, de 2.4.2022, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 74, em 14.4.2022, foi determinado pelo SEAF a autorização de despesa no montante de € 956.602,98, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, a escolha da entidade a convidar AA na Diretora-Geral da AT, a D1, as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, n.º 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.74. Nessa sequência, a D1, no uso de competência subdelegada, e pelo seu despacho de 23 de junho de 2022, determinou a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento.

4.75. Em 30.6.2022, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 956.602,98, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.4.2022 e 30.6.2022.

4.76. Entre 5.8.2022 e 24.8.2022 a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 12638/2022, publicado no DR II Série, nº210, de 31 de outubro de 2021, autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.152.822,80.

4.77. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 36/ADCM/AT/2022**, foi elaborada informação no Pº ...22, a qual foi inserida pela D5 no sistema informático, em 8.8.2022, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 971.562,58, a que acresce iva à taxa legal.

4.78. Dessa informação/proposta consta a seguinte fundamentação:

“Tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 6 de maio de 2022, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC) da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele organismo ainda não concluiu o procedimento 08/UMC/MF/2020, informando que:

(...) À data ainda não se encontram reunidas as condições necessárias para o lançamento do procedimento, pelo que nos foi informado, contamos estar em condições de proceder ao lançamento do mesmo durante o dia de amanhã. Face ao exposto, não temos ainda um prazo expectável para a conclusão do mesmo, pelo que considera-se prudente prolongar a aquisição excecional, pelo menos por mais dois a três meses, sempre com a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato, como antes referido.

(...)

Assim, importa a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos infra, para o período de 1 de julho de 2022 até 30 de setembro de 2022 - 3º trimestre de 2022.” (...)

4.79. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes do D4, de 9.8.2022, de CC, de 9.8.2022 e despacho concordante da D1, de 10.8.2022, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.80. Por despacho n.º 10328/2022, de 17 de agosto, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 74, em 24.8.2022, foi determinado pelo SEAF a autorização de despesa no montante de € 971.562,58, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento para a aquisição de serviços de limpeza para o 3º trimestre de 2022 para as instalações da AT por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, a escolha da entidade a convidar AA na Diretora-Geral da AT, a D1, as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, nº 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.81. Nessa sequência, no uso de competência subdelegada, a D1, pelo seu despacho de 9 de setembro de 2022, determinou a adjudicação à empresa AA a prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento.

4.82. Em 22.9.2022, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 971.562,58, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.7.2022 e 30.9.2022.

4.83. Entre 2.11.2022 e 17.2.2023 CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 6126/2023, publicado no DR II Série, n.º106, de 1 de junho de 2023, e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 12638/2022, publicado no DR II Série, n.º210, de 31 de outubro de 2022, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.178.655,62.

4.84. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 39/ADCM/AT/2022**, foi elaborada informação no Pº ...25, pelo assistente técnico FF, em 9.9.2022, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, com convite à empresa AA, para a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 977.181,10, a que acresce iva à taxa legal.

4.85. Dessa informação/proposta consta, nomeadamente, a seguinte fundamentação:

“Tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 29 de agosto de 2022, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC) da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele Organismo ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, informando o seguinte:

(...)

Em referência ao assunto da presente mensagem, informa-se que, não obstante os esforços desenvolvidos, esta UMC continua sem dispor das condições necessárias ao lançamento do referido procedimento,

Neste contexto, mantemos por prudente prolongar a aquisição excecional, mantendo, como já anteriormente mencionado, a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato.

(...)

Assim, importa a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos infra, para o período de 1 de outubro de 2022 até 31 de dezembro de 2022 - 4.º trimestre de 2022.” (...)

4.86. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3, de 9.9.2022, do D4, de 12.9.2022, de CC, de 13.9.2022 e despacho concordante da D1, de 13.9.2022, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos.

4.87. Atendendo ao aumento da despesa estimada, através daquele despacho concordante, a D1 submeteu ainda um pedido de autorização prévia da dispensa prevista nos termos do n.º 2 do artigo 64.º da LOE2020 (aplicável por força do artigo 57.º da Lei n.º 12/2022 (LOE2022), e ao abrigo do n.º 3 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto.

4.88. Por despacho n.º 12142/2022, de 3.10.2022., publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 201, em 18.10.2022, foi determinado pelo SEAF, autorização, nos termos do n.º 3 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto, da dispensa do disposto no n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º2/2020, de 31 de março, aplicável por força do artigo 57.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, autorização de despesa no montante de € 977.181,10, a que acresce iva à taxa legal em vigor, a abertura de procedimento por ajuste direto para as instalações da AT, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, autorização da escolha da entidade a convidar,

subdelegando na Senhora Diretora-Geral da AT as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, nº 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.89. Nessa sequência, no uso de competência subdelegada, a D1, pelo seu despacho de 26 de outubro de 2022, determinou a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento.

4.90. Em 15.11.2022, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 977.181,10, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.10.2022 e 31.12.2022, tendo o mesmo autorizado o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.068.271,59, 2.12.2022 e 23.3.2023, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 6126/2023, publicado no DR II Série, nº106, de 1 de junho de 2023.

4.91. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 21/ADCM/AT/2023**, foi elaborada informação no Pº ...23, pelo assistente técnico FF, em 12.7.2023, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do nº 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, para a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 1.826.207,88, a que acresce iva à taxa legal.

4.92. Dessa informação/proposta consta a seguinte fundamentação:

“Tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 10 de março de 2023, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC) da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele Organismo ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, informando que:

(...)

Não nos foram atribuídas as condições para o lançamento que refere. Neste contexto, em complemento de anteriores comunicações nossas, a última quando do levantamento de necessidades para o triénio que se segue, consideramos prudente que se prolongue a contratação excecional nos termos em que se refere.

(...)

Assim, importa a interrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos infra, para o período de 1 de abril de 2023 até 31 de setembro de 2023 - 2º e 3º trimestres de 2023.” (...)

4.93. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3 e do D4, ambos de 12.7.2023, de CC, de 14.7.2023 e despacho concordante da D1, de 26.7.2023, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.94. Por despacho n.º 10003-A/2023, de 22 de setembro de 2023, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 201, em 27.9.2023, foi determinada pelo SEAF autorização de despesa no montante de € 1.826.207,88, a que acresce iva à taxa legal em vigor, autorização de aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT para o 2º e 3º trimestres de 2023, através de procedimento por ajuste direto para as instalações da AT, ao abrigo do disposto na al. c) do nº 1 do art.º 24º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, autorização da escolha da entidade a convidar - AA na Senhora Diretora-Geral da AT, as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, nº 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.95. Nessa sequência, no uso de competência subdelegada, a D1, pelo seu despacho de 29 de setembro de 2023, determinou a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento.

4.96. Em 29.9.2023, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 1.826.207,88, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.4.2023 e 30.09.2023.

4.97. Entre 20.10.2023 e 2.5.2024 CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 6126/2023, publicado no DR II Série, n.º106, de 1 de junho de 2023, e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 8677/2023, publicado no DR II Série, n.º166, de 28 de agosto de 2023, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 2.225.847,55.

4.98. No âmbito do **P. de Ajuste Direto 47/ADCM/AT/2023**, foi elaborada informação no P.º ...63, pelo assistente técnico FF, em 25.10.2023, na qual é proposto superiormente que seja autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, com convite à empresa AA, para a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço-base de € 928.016,85, a que acresce iva à taxa legal.

4.99. Dessa informação/proposta consta a seguinte fundamentação:

«(...) Atualmente encontra-se em fase de autorização da despesa e assunção compromissos plurianuais na tutela, o proc. 28/UMC/MF/2022 (serviços de limpeza para o triénio 2024-2026), de acordo com informação obtida junto da DGO pela UMC. Atendendo ao referido, e, ao despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020, que refere “Nada a opor à autorização da dispensa de aquisição centralizada de vigilância e segurança, limpeza e comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso”, e de modo a evitar a disrupção na prestação do serviço, importa proceder à aquisição da prestação de serviços de Higiene e Limpeza. (...)»

2.2. Assim, tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 16 de outubro de 2023, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele Organismo ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, informando que: “O procedimento de aquisição a que se refere, que visava a contratação de serviços para os anos de 2021, 2022 e 2023, iniciou a sua tramitação pré-procedimental no início de 2020. À data, mantém-se o anteriormente informado pelo que se considera prudente prosseguir como refere, esgotando o horizonte contratual que se previa alcançar, em 2020, quando se preparou e iniciou o procedimento.

(...)»

2.4. Assim, importa evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos constantes da informação GPS n.º ...55, para o período de 1 de outubro de 2023 até 31 de dezembro de 2023 - 4º trimestre de 2023, sem prejuízo da sua cessação imediata, no dia imediatamente anterior à entrada em execução do contrato resultante do procedimento Higiene e Limpeza, n.º o8/UMC/MF/2020, dependendo do que ocorra primeiro.»

4.100. Esta informação/proposta mereceu pareceres concordantes da D3, de 25.10.2023, do D4 de 26.10.2023, de CC, de 8.11.2023 e despacho concordante da D1, de 9.11.2023, cujos respetivos teores se dão por reproduzidos, determinando esta última no seu despacho a remessa ao gabinete do SEAF.

4.101. Por despacho n.º 12731/2023, de 21/11/2023, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 239, em 13.12.2023, foi determinado pelo SEAF autorização de despesa no montante de € 928.016,85, a que acresce iva à taxa legal em vigor, autorização de aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT para o 4.º trimestre de 2023, através de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, a aprovação das peças processuais àquele relativas, autorização da escolha da entidade a convidar - AA na Diretora-Geral da AT, as demais competências para a prática de atos ulteriores no âmbito do procedimento, nos termos do art.º 109, n.º 1 do CCP, com faculdade de subdelegação.

4.102. Nessa sequência, no uso de competência subdelegada, a D1, pelo seu despacho de 20 de dezembro de 2023, determinou a adjudicação à empresa AA a prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, e foi possível tramitar e concluir o procedimento.

4.103. Em 22.12.2023, foi celebrado o respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, para prestação de serviços de limpeza às instalações da AT, pelo preço contratual de € 928.016,85, a que acresce iva à taxa legal em vigor, vigorando o contrato entre 1.10.2023 e 31.12.2023.

4.104. Entre 27.12.2023 e 1.4.2024 CC, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho n.º 6126/2023, publicado no DR II Série, n.º106, de 1 de junho de 2023, e a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 12638/2022, publicado no DR II Série, n.º210, de 31 de outubro de 2022, autorizaram o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.114.105,28.

4.105. A D2 autorizou ainda os seguintes pagamentos, nos seis procedimentos que a seguir se referem, em que foi proposta autorização para a abertura de procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, com convite à empresa AA, para a aquisição de serviços de limpeza às instalações da AT, em termos em tudo similares aos anteriores.

4.106. No **Procedimento 46/ADCM/AT/2016**, que concluiu com a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT e a celebração do respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, vigorando o contrato entre 5.1.2017 e 30.4.2017, a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 1994/2017, publicado no DR II Série, n.º49, de 7 de março de 2017, entre 28.4.2017 e 22.5.2017 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 870.736,73.

4.107. No **Procedimento 14/ADCM/AT/2017**, que concluiu com a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT e a celebração do respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, vigorando o contrato entre 1.5.2017 e 31.7.2017, a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 4598/2018, publicado no DR II Série, n.º14, de 19 de janeiro de 2018, entre 3.7.2017 e 22.12.2017 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 661.858,33.

4.108. No **Procedimento 20/ADCM/AT/2019**, que concluiu com a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT e a celebração do

respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, vigorando o contrato entre 1.1.2019 e 31.3.2019, a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 9283/2019, publicado no DR II Série, nº198, de 15 de outubro de 2019, entre 22.4.2019 e 22.11.2019 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 778.541,21.

4.109. No **Procedimento 17/ADCM/AT/2021**, que concluiu com a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT e a celebração do respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, vigorando o contrato entre 1.1.2021 e 30.4.2021, a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 11341/2021, publicado no DR II Série, nº224, de 18 de novembro de 2019, entre 21.5.2021 e 20.9.2021 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.390.095,68.

4.110. No **Procedimento 2/ADCM/AT/2022**, que concluiu com a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT e a celebração do respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, vigorando o contrato entre 1.1.2022 e 30.3.2022, a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 11341/2021, publicado no DR II Série, nº224, de 18 de novembro de 2019, entre 4.3.2022 e 17.8.2022 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.165.228,57.

4.111. No **Procedimento 1/ADCM/AT/2023**, que concluiu com a adjudicação à empresa AA da prestação de serviços de limpeza às instalações da AT e a celebração do respetivo contrato entre a AT, representada pelo Sub-Diretor Geral da área de recursos financeiros e patrimoniais da AT, CC, e a empresa AA, vigorando o contrato entre 1.1.2023 e 31.3.2023, a D2, no uso da competência delegada proferida ao abrigo do Despacho 12638/22, publicado no DR II Série, nº210, de 31 de outubro de 2022, entre 2.5.2023 e 19.12.2023 autorizou o pagamento das faturas respeitantes às prestações relativas a este contrato, no montante global de € 1.087.797,75.

4.112. De acordo com o Relatório de Auditoria, por consulta efetuada ao Portal Base, em 15.01.2025, apurou-se que a AT celebrou outros contratos, no ano de 2024, para aquisição de serviços de limpeza, nos seguintes termos:

a) Em 18.04.2024, com efeitos retroativos a 01.01.2024 e termo em 30.06.2024 (ou no dia imediatamente anterior à entrada de execução do contrato respeitante ao procedimento 28/UMC/MF/2022), com a empresa AA, um contrato com o valor de 2.036.435,58 € (a acrescer do IVA), através de procedimento por ajuste direto ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (Proc. 01/ADCM/AT/2024).

b) Em data não apurada, para o período compreendido entre 01.11.2024 e 30.11.2024 (ou até ao dia imediatamente anterior à entrada de execução do contrato respeitante ao procedimento 28/UMC/MF/2022), com a empresa AA, um contrato com o valor de 334.917,72 € (a acrescer do IVA), através de procedimento por ajuste direto ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (Procedimento 14/ADCM/AT/2024).

4.113. Os 18 contratos de aquisição de serviços de limpeza, atrás referenciados, tiveram execução ininterrupta e foram precedidos das informações da UMC do MF em que sucessivamente foram invocadas dificuldades no lançamento de procedimentos de aquisição centralizados promovidos por aquela unidade ministerial e se solicitou

autorização para as diversas entidades daquele Ministério, entre os quais a AT, procederem à contratação direta de serviços de limpeza (excecionando as mesmas da aquisição centralizada enquanto não se encontrassem concluídos os respetivos procedimentos), ao abrigo do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02.

4.114. A falta de conclusão dos procedimentos de aquisição centralizada de compras, descritos em 4.4. supra, era conhecida dos demandados;

4.115. O Despacho n.º 564/2020/MEF, proferido em 30.12.2020, do seguinte teor: “Autorizo”, foi proferido sobre o Despacho n.º 1676/2020/SEO, de 28.12.2020, no qual se refere: “Nada a opor à autorização da dispensa de aquisição de centralizada dos serviços delimpeza... pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso”, finalizando com “À consideração de S. Ex.ª, o MEF”.

4.116. Os demandados, cada um em função das condutas atrás descritas, participaram nos procedimentos que levaram à adjudicação e celebração dos referidos contratos de aquisição de serviços de limpeza entre 2017 e 2023, no valor total de € 21.913.202,61, o qual foi pago entre 28.4.2017 e 2.5.2024 - tendo a D2 autorizado o pagamento de faturas nos termos atrás descritos - a uma única empresa, por ajuste direto com fundamento na urgência imperiosa, ao abrigo da al. c) do n.º 1 do art.º 24º do CCP.

4.117. Os demandados agiram livre e conscientemente.

*

5. Das contestações e da discussão da causa³:

Antecedentes do procedimento 17/ADMC/AT/2017

5.1. O procedimento pré-contratual para a aquisição dos serviços de limpeza para o ano de 2017 foi conduzido e tramitado pela UMC, no âmbito do procedimento centralizado n.º 5/UMC/MF/2016, que teve o seu início em 12/06/2016.

5.2. Nesse procedimento, em 21.11.2016. a UMC emitiu a Informação n.º 1702/2016/UMC, nos seguintes termos:

“(...) por vicissitudes várias e atentos os prazos legais mínimos das várias etapas da respetiva tramitação que ainda é necessário percorrer, nesta altura é praticamente certo que não há tempo útil para que tais procedimentos estejam concluídos e em execução imediatamente após o termo dos contratos atualmente em vigor.

(...)

Assim, torna-se agora indispensável adotar uma solução de contingência para acautelar o fornecimento dos serviços mencionados sem hiatos após o termo dos contratos atualmente em vigor e até que estejam concluídos os respetivos procedimentos de aquisição centralizada (também identificados supra).

Tal solução passa, inevitavelmente, pela obtenção de autorização de Sua Excelência O Ministro das Finanças para que as várias entidades do Ministério, melhor identificadas infra, possam efetuar a contratação direta, com exceção à centralização, ao abrigo e nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto- Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, enquanto não se encontrarem terminados os referidos procedimentos centralizados que se encontram em curso. (...)

(...)

3. Considerando o período temporal que normalmente (sem vicissitudes) consome a tramitação de um procedimento para a aquisição do serviço de higiene e limpeza lançado ao abrigo do acordo quadro e com a necessária observância do CCP, desde o lançamento na plataforma até à sua

³ São aqui aplicáveis as considerações tecidas na nota de rodapé n.º 1, esclarecendo-se ainda que não se discriminam aqui factos alegados que são mera repetição de factos alegados pelo demandante ou que são alegados como sendo o enquadramento feito pelo Ministério Público, embora se tenha procurado seguir a exposição/enquadramento feita nas contestações.

conclusão, é difícil, à presente data, antecipar um prazo rigoroso para a respetiva conclusão, sendo, no entanto, relativamente claro que já não se afigura possível lançar e concluir o procedimento n.º 5/UMC/MF/2016 até 31 de dezembro de 2016.

4. Porém, as referidas entidades continuam a necessitar de adquirir o serviço de higiene e limpeza, desde 1 de janeiro de 2017 até à conclusão do referido procedimento n.º 5/UMC/MF/2016, pelo que importa solucionar, nesse hiato, a satisfação de tais necessidades das entidades do Ministério.

5. Ora, considerando o enquadramento legal aplicável, a satisfação temporária da necessidade do serviço de higiene e limpeza, desde 01/01/2017 até à conclusão da aquisição centralizada a que se refere o procedimento n.º 5/UMC/MF/2016, poderá recair, salvo melhor entendimento, na contratação direta daquele serviço, com observância das regras de competência para a autorização de despesa e da regularidade financeira da mesma, mediante a respetiva contratação direta pelas entidades, através de ajuste direto, contratação que carece de autorização prévia expressa de Sua Excelência do Ministro das Finanças, ao abrigo e nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007.”

5.3. Sobre esta Informação recaiu o despacho n.º 863/16/MF do Ministro das Finanças (MF), datado de 06-12-2016, o qual concedeu autorização aos diversos serviços do Ministério das Finanças para contratar diretamente a prestação dos serviços, por exceção à aquisição centralizada, ao abrigo do regime estatuído no n.º 4 do artigo 5.º do referido Decreto-Lei n.º 37/2007.

5.4. No seguimento de tal despacho a AT procedeu à abertura de um procedimento aquisitivo (46/ADCM/MF/2016) conducente à celebração de um contrato para um período de execução que mediava entre janeiro de 2017 e o término da formação do contrato que decorria, simultaneamente, na UMC - que para efeitos contratuais, se estimou em 4 meses -, pelo que o período de execução do referido contrato, por ajuste direto, terminou em 30 de abril de 2017.

5.5. Não tendo a AT obtido qualquer informação adicional sobre o desenvolvimento na formação do contrato centralizado a cargo da UMC, em 03.04.2017 a AT questionou a UMC sobre o desenrolar daquele procedimento centralizado, tendo esta entidade informado que o processo se encontraria junto do Secretário de Estado do Orçamento (SEO), para efeito de autorização de encargos plurianuais, tendo em vista a subsequente autorização ministerial para realização da despesa.

5.6. No seguimento de tal informação, a AT abriu novo procedimento (14/ADCM/AT/2017), dando origem a um contrato renovável mensalmente e que estabelecia como limite de prazo de execução a data de 31/07/2017.

5.7. A competência subdelegada na AT para autorizar a abertura e escolha do procedimento, bem como para autorizar as correspondentes despesas era a constante do despacho n.º 5546/2016, de 13 de abril, publicado no D.R. série II, n.º 80, de 26 de abril), tendo-se esgotado com a celebração deste contrato.

5.8. Na mesma data em que outorgou este 2º contrato - isto é, em 15/5/2017 e com vigência até 31/07/2017 - a AT questionou novamente a UMC sobre o ponto de situação do procedimento centralizado (5/UMC/MF/2016) obtendo como resposta:

“(…) não existem desenvolvimentos relativamente ao ponto de situação comunicado no passado dia 4 de abril (...)”, comprometendo-se a UMC a comunicar quaisquer novos desenvolvimentos relativamente a esta matéria.

5.9. Face à ausência de qualquer atualização relativa à situação do procedimento centralizado por parte da UMC, foram desenvolvidas diligências junto do SEAF, do SEO e do MF, com vista a obter as competentes autorizações legais necessárias para iniciar o procedimento pré-contratual de aquisição de serviços de limpeza pela AT, diligenciando

junto da tutela a autorização para a dispensa do artigo 49.º, n.º 3 da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, bem como para a decisão de contratar.

5.10. Para o efeito foi elaborada pela Direção de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros (DSGRF) da AT a Informação a que corresponde o processo n.º 660020176603011351, datada de 26-06-2017 em que é salientado que:

«Pese embora os constrangimentos verificados na formação do procedimento agregado pela Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças, não se compadecem estes serviços com a ausência de um contrato desta natureza, colocando em causa diversos serviços de finanças a nível nacional, com especial enfoque os locais de atendimento ao público.»

5.11. Constando da referida Informação os seguintes fundamentos invocados pela AT para a escolha da modalidade de ajuste direto por critérios materiais:

« Considerando que à data o procedimento (5/UMC/MF/2016) a decorrer via UMC do MF ainda não está finalizado e que este organismo declina qualquer responsabilidade pelo atraso na formação deste contrato.

-- Considerando que o contrato atualmente em vigor tem como data limite de execução a 31 de julho do corrente ano.

- Considerando que a AT não pode ficar sem os serviços de limpeza para o ano de 2017 e até que o procedimento da UCM/-MF esteja concluído, acarretando graves inconvenientes para os serviços da AT, com especial destaque para os locais de atendimento ao público.

Assim, salvo melhor opinião, o procedimento a utilizar deverá ser o de ajuste direto por critérios, materiais ao abrigo da al. c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP, pelo prazo estritamente necessário (observados os prazos necessários a sua formação e os valores de despesa previstos), e, com início a 01/08/2017 e término à data de 31/12/2017, sendo-lhe aplicada a renovação mensal automática até essa data. Caso o procedimento(5/UMC/MF/2016) esteja concluído dentro desse período o contrato em questão deverá cessar de imediato.».

5.12. A referida Informação contém, igualmente, a seguinte justificação para a escolha do contratante a convidar no âmbito do ajuste direto a celebrar:

«Entidade a convidar: AA, com NIPC ...48, uma vez que e a entidade que tem vindo a prestar os serviços na AT de forma satisfatória nos últimos anos e procurando evitar alterações e interrupções disruptivas que eventuais alterações de fornecedor em tão curto espaço de tempo e perante tamanho número de instalações disseminado geograficamente por todo o território nacional causariam impacto de todo indesejável quer pela possível ausência de limpeza, quer pela alteração de hábitos e rotinas diárias.».

5.13. Sobre a referida Informação recaiu o despacho do SEAF n.º 4/2017-XXI, de 26-06-2017, concordando com o proposto, nos seguintes termos:

«Tendo presente que a AT está a aguardar, desde 2016, o desenvolvimento do processo junto da UMC, e considerando a urgência na contratação dos Serviços em causa, não se prevendo a conclusão do procedimento em curso na UMC em tempo oportuno, submeto à consideração de Sua Ex.^a o Ministro das Finanças o pedido de exceção de contratação dos serviços de limpeza à margem da UMC, concordando com o proposto pela AT.»

5.14. Através do despacho n.º 1021/17/MF do MF, datado de 29-11-2017, foi autorizado o pedido de exceção à contratação centralizada dos serviços, tendo, na mesma data, o SEAF, através de despacho n.º 142/2017-XXI, aprovado a abertura e escolha do procedimento, bem como as peças do mesmo, subdelegando na Diretora-Geral da AT as demais competências no âmbito do procedimento, com faculdade de subdelegação.

5.15. O teor desses despachos foi comunicado à AT em 30/11/2017.

5.16. Após esta data foi tramitado e concluído o procedimento, com prestação e caução pelo adjudicatário, tendo o contrato sido celebrado em 15/12/2017.

5.17. Foi neste contexto que foi celebrado o contrato 17/ADCM/AT/2017, procurando acomodar a prestação de serviços até que fosse concluído o procedimento centralizado da UMC (5/UMC/MF/2016), o que foi acautelado pelas cláusulas contratuais relativas à vigência da prestação do serviço.

5.18. O contrato vigorou entre 01.08.2017 e 31.12.2017.

Antecedentes do procedimento 30/ADMC/AT/2017

5.19. Cerca de um ano depois da supra referida Informação n.º 1702/2016/UMC, de 21/11/2016, da UMC, em 30/11/2017, a UMC comunica à AT, via mail, que está a desenvolver diligências no sentido de obter autorização junto do MF para execucionar a centralização na UMC dos serviços de limpeza para o ano de 2018 e que está a diligenciar a instrução de um procedimento agregado com vista a aquisição de serviços de limpeza para o biénio 2019/2020, nos seguintes termos:

“(…) Sucede que, até ao momento, não foram obtidas as autorizações superiores necessárias para prosseguir com os procedimentos, tornando inviável o lançamento dos mesmos de forma a assegurar qualquer execução dos contratos ainda em 2017, conforme estava previsto, o que torna inevitável a respetiva reformulação/reprogramação, designadamente mediante um novo levantamento de necessidades junto dos vários serviços e um novo escalonamento da despesa inerente. Por tais motivos e para aqueles efeitos foram os processos ontem devolvidos a esta Secretaria-Geral pelo Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento.

Nesta sequência, a UMC/SGMF deu já início à reformulação do processo, antevendo-se o lançamento de novos procedimentos centralizados ao longo do ano de 2018 para execução durante os anos de 2019 e 2020, relativamente aos quais solicitaremos as devidas informações e documentos aos serviços do MF, logo após a necessária reformulação e consideração do quadro legislativo aplicável, num processo que, da parte da UMC/SGMF, se pretende e se antevê como o mais célere possível, tentando antecipar os tempos para a obtenção das necessárias autorizações.

Porém, até que estes novos procedimentos centralizados (2019/2020) estejam concluídos e os respetivos contratos em execução torna-se necessário criar as condições para que os vários serviços do Ministério possam acautelar, de modo próprio, a satisfação das suas necessidades de serviços de higiene e vigilância. Para o efeito e dado que se trata da aquisição de serviços integrados numa categoria cuja centralização é assegurada pela UMC/SGMF afigura-se indispensável a autorização para a contratação direta, prevista no n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007.»

5.20. Da Informação da UMC n.º 1521/2017/UMC, de 30/11/2017, que originou a predita comunicação via email, consta que:

“Entretanto, no final de 2016, dadas as vicissitudes já aludidas no fase de levantamento de necessidades e agregação e atentos os prazos legais mínimos das várias etapas da respetiva tramitação que ainda seria necessário percorrer até à conclusão do procedimento, antevendo-se que já não haveria tempo útil para essa conclusão e início de execução imediatamente após o termo dos contratos que findavam em 31/12/2016, foi indispensável adotar uma solução de contingência para acautelar o fornecimento dos serviços mencionados sem hiatos após esta data e até que estivessem concluídos os referidos procedimentos de aquisição centralizada a cargo da UMC/SGMF.

Tal solução passou pela obtenção de autorização de Sua Excelência o Ministro das Finanças, vertida no Despacho n.º 863/16/MF, exarado na Informação n.º 1702/2016/UMC, de 21 de novembro (Anexo 1), para que as várias entidades do Ministério pudessem efetuar a contratação direta, com exceção à centralização, ao abrigo e nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, enquanto não se encontrassem terminados os referidos procedimentos centralizados que a UMC/SGMF se propunha lançar e tramitar.

Assim, tem sido ao abrigo daquele referido despacho que as várias entidades têm suprido, individualmente, as suas necessidades ao longo de todo o corrente ano de 2017, tornando uma solução de contingência, que se previa temporária e excecional, numa solução de recurso algo

continuada, mediante aquisições sucessivas de curta duração, sempre na expectativa de lançamento dos procedimentos centralizados.

(...)

Porém, até que estes novos procedimentos centralizados estejam concluídos e os respectivos contratos em execução torna-se necessário criar as condições para que as várias entidades do Ministério possam acautelar, de modo próprio, a satisfação das suas necessidades de serviços de higiene e vigilância. Para o efeito e dado que se trata da aquisição de serviços integrados numa categoria cuja centralização é assegurada pela UMC/SGMF afigura-se indispensável a autorização para a contratação direta prevista no n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007.”.

5.21. Em 15/12/2017 a UMC veio comunicar, através de e-mail dirigido às diversas entidades envolvidas, o referido despacho autorizador do MF com o n.º 1051/2017/MF, datado de 14/12/2017.

5.22. Considerando esta data a AT envidou esforços no sentido de obter a contratação e assim, em 21/12/2017, iniciou junto do SEAF o processo de diligências com vista a obter as competentes autorizações legais para a instrução de procedimento pré-contratual.

5.23. Na Informação n.º ...53, de 20/12/2017, elaborada pela DSGRF, de suporte à decisão do SEAF, pode ler-se:

“Considerando que a necessidade desta tipologia de serviços na AT, não se compadece com o tempo necessário para a formação de um contrato aberto à concorrência devido à morosidade na sua formação incluindo a possível litigância que costuma ocorrer neste tipo de formação de contratos, não poderão estes serviços correr o risco de no início de 2018 não existirem prestador de serviços para os serviços em questão.”.

5.24. Sobre esta Informação veio a recair o Despacho autorizador n.º 61/2018.XXI/SEAF, de 08/02/2018.

5.25. Após esta data foi tramitado e concluído o procedimento, com prestação e caução pelo adjudicatário, tendo o contrato sido celebrado em 19/03/2018.

5.26. O contrato vigorou entre 01.01.2018 e 31.12.2018.

Antecedentes do procedimento 20/ADMC/AT/2019

5.27. Em 02/11/2018 foi elaborada pela UMC a Informação n.º 1576/2018/UMC, onde conta a seguinte facticidade:

«(...) 2. Devido a dificuldades várias na reunião das condições e dos pressupostos para a realização da despesa evidenciadas pelas várias entidades adquirentes, nomeadamente no reenquadramento/ajustamento das suas necessidades em face da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2018 e na preparação dos respetivos orçamentos para 2019, o procedimento de agregação de todas as entidades e o correlato procedimento de autorização de assunção de encargos plurianuais (nalguns casos da competência do membro do Governo responsável pela área das finanças), nos termos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e da Circular Normativa n.º 2/2018 da Direção Geral do Orçamento, os respetivos processos apenas ficaram em condições de serem submetidos às autorizações finais de realização da despesa e de contratação em 27 de setembro (Limpeza e Higiene), em 2 de outubro (Vigilância) e em 30 de outubro (Comunicações em Local Fixo).

3. Por conseguinte, atentas as regras sobre competências para autorização da despesa e decisão de contratar constantes do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, (conjugadas com o disposto no n.º 1 do artigo 175.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio), no início do mês de outubro de 2018 a Secretaria-Geral remeteu os processos relativos aos serviços de limpeza e higiene e de vigilância para o Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para obtenção das competentes autorizações de despesa relativamente a algumas entidades. Por exemplo, no caso da Autoridade Tributária e Aduaneira,

atento o montante da respetiva despesa prevista, a competência para a autorização da mesma será de Sua Excelência o Primeiro-Ministro.

(...)

5. Os referidos procedimentos visam assegurar a aquisição dos serviços em causa que têm sido prestados em execução de contratos de fornecimento cuja vigência termina, em regra, em 31/12/2018.

6. Atento o estado atual dos processos, as diligências em curso e os prazos legais mínimos de várias etapas da respetiva tramitação que ainda é necessário percorrer, nesta altura é já possível antever uma forte probabilidade de os respetivos procedimentos não estarem concluídos e em execução imediatamente após o termo dos contratos atualmente em vigor.

7. Assim, torna-se agora indispensável adotar uma solução de contingência para acautelar o fornecimento dos serviços mencionados sem hiatos após o termo dos contratos atualmente em vigor e até que estejam concluídos os respetivos procedimentos de aquisição centralizada (identificados supra).

8. Tal solução passa, inevitavelmente, pela obtenção de autorização de Sua Excelência o Ministro das Finanças para que as várias entidades do Ministério, melhor identificadas infra, possam efetuar a contratação direta, com exceção à centralização, ao abrigo e nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, enquanto não se encontrarem terminados os referidos procedimentos centralizados que se encontram em curso.

(...)

3. Porém, as referidas entidades continuam a necessitar do serviço de higiene e limpeza até à conclusão do referido procedimento n.º 1/UMC/MF/2018, pelo que importa agora criar as condições para que as mesmas possam acautelar a satisfação das suas necessidades daqueles serviços até que aquele procedimento esteja concluído.

4. Ora, considerando o enquadramento legal aplicável, a satisfação temporária das necessidades dos serviços de higiene e limpeza até à conclusão da aquisição centralizada a que se refere o procedimento n.º 1/UMC/MF/2018 poderá recair, salvo melhor entendimento, na contratação direta daqueles serviços, com exceção à centralização, com observância das regras de competência para a autorização de despesa e da regularidade financeira da mesma, mediante a respetiva contratação direta pelas entidades, contratação que carece de autorização prévia expressa de Sua Excelência do Ministro das Finanças, ao abrigo e nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007. (...)».

5.28. Em 22/11/2018 a UMC comunicou, nos termos infra, através de email, que o procedimento pré-contratual de limpeza se encontraria a aguardar decisão superior, pelo que tinha sido obtido despacho autorizador do Senhor Ministro das Finanças (Despacho n.º 535/18/MF, de 20/11) para excecionar a contratação centralizada:

«Com relação aos procedimentos centralizados de aquisição de serviços de limpeza, de vigilância e de comunicações de voz em local fixo, que se encontram para decisão superior, foi submetida ao Sr. MF uma proposta de contingência que habilite os serviços a promover a contratação direta (nos termos previstos no CCP) com exceção à centralização, até que fiquem concluídos os procedimentos centralizados em questão.

Serve o presente para dar a devida nota do despacho n.º 535/18/MF, de 20 de novembro, que autoriza a referida exceção.

Recordando anteriores situações análogas, permitam-me sugerir que os procedimentos que desenvolverem, na sequência e ao abrigo do referido despacho, considerem o condicionamento da sua vigência à entrada em vigor dos contratos que resultem dos procedimentos centralizados aludidos.

Como ponto de situação informo que se aguardam ainda pelas competentes decisões de contratar e de autorização de despesa relativas aos procedimentos centralizados de limpeza e de

vigilância. O procedimento centralizado de comunicações iniciou segunda feira passada o prazo de apresentação de propostas (30 dias) em sede de CP com publicação no JOUE.».

5.29. No seguimento daquele Despacho a DSCPL da AT elaborou a Informação n.º ...73, de 03-12-2018, em que salienta:

“IV

(...) a AT ficou, por via do Despacho n.º 535/18/MF, autorizada a proceder à aquisição direta com exceção à centralização na UMC do Ministério das Finanças. No entanto, o referido despacho é omissivo quando aos procedimentos a adotar pelas várias entidades vinculadas para a respetiva aquisição direta. Tendo em conta que existem acordos quadros vigentes nas categorias de vigilância e segurança e de higiene e limpeza da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), IP, é entendimento da AT que será ainda necessário obter a autorização para a aquisição fora dos citados Acordos Quadro, mediante o recurso à figura do ajuste direto, de modo a garantir a continuidade dos serviços, tendo em vista a assegurar o normal e regular funcionamento dos serviços da AT.

V

Face ao exposto e considerando que:

- A abertura de procedimentos ao abrigo de acordo quadro (casos 01 e 02/UMC/MF/2018) e concurso público (13/UMC/MF/2018) implicará realização de procedimentos que se estimam que sejam morosos e sem uma previsibilidade quanto ao seu término face à litigância usual dos cocontratantes daqueles acordos quadro;

(....)

- O despacho n.º 535/18/MF, de 20 de novembro de S. Exa. o Ministro das Finanças autoriza a contratação direta com exceção à centralização de serviços de higiene e limpeza (...);

Vem a AT propor, com caráter de urgência e em complemento ao despacho n.º 535/18/MF, a S. Exa. o Ministro das Finanças o seguinte:

- A aquisição fora do acordo quadro através do procedimento de ajuste direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º para a aquisição de serviços de higiene e limpeza, vigilância e segurança, por um período de 30 dias com renovações sucessivas até ao limite máximo da despesa nos termos previstos no ponto 2.14 do Despacho n.º 534/2018 de S. Exa. o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (...) ou até à conclusão dos procedimentos em tramitação na UMC do Ministério das Finanças. (...)”.

5.30. Em 18/12/2018 a AT remeteu ao Gabinete do SEAF a referida informação para, em complemento ao despacho n.º 535/18/MF do MF, ser obtida autorização para a aquisição dos serviços de limpeza fora do Acordo Quadro da ESPAP, mediante o recurso ao procedimento por ajuste direto ao abrigo de um critério material (art.º 24.º al. c) do CCP), por um período de 30 dias com renovações sucessivas por períodos idênticos, até à conclusão do procedimento centralizado em curso na UMC.

5.31. Pelo Despacho n.º 20/2019.XXI, de 17/01/2019, o SEAF submeteu à consideração do MF a pretensão da AT, com o seguinte teor:

“À consideração de S. Ex.ª o Ministro das Finanças, com o meu acordo, sendo de salientar a relevância de satisfação urgente das necessidades correntes da AT até à conclusão dos procedimentos em curso na UMC.”.

5.32. Em 30/01/2019, o MF proferiu o despacho autorizador n.º 39/19/MF.

5.33. O contrato vigorou entre 01/01/2019 a 31/03/2019.

Antecedentes do procedimento 35/ADMC/AT/2019

5.34. Em 06/03/2019, via e-mail, a UMC comunicou que o lote da AT ficou deserto e, nesse sentido informa que:

“... foi elaborada proposta de exceção, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, que mereceu despacho favorável de S. Excelência o Ministro das

Finanças, com a referência n.º 116/19/MF, do qual damos a devida nota para que possam atuar em conformidade.”.

5.35. Na Informação da UMC n.º 271/2019/UMC, de 18/02/2019 tinha sido evidenciado:

«3. Porém, terminado o procedimento centralizado de aquisição de serviços de limpeza, verificando-se a existência de lotes desertos (aos quais não foram apresentadas propostas válidas) e continuando por satisfazer as necessidades das entidades interessadas, nomeadamente a Inspeção Geral de Finanças (IGF), Direção-Geral do Orçamento (DGO), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, I.P.), importa agora proceder ao lançamento de novo procedimento centralizado com o fim de alcançar a contratação daquele tipo de serviços para aquelas entidades.

4. Assim, atenta a finalização do procedimento 1/UMC/MF/2018, condição limite para a validade do Despacho n.º 535/18/MF, importa assegurar que as entidades do MF, cujos lotes correspondentes se revelaram desertos, possam proceder à satisfação temporária das necessidades dos serviços de higiene e limpeza até à conclusão da aquisição centralizada a que se refere o procedimento n.º 5/UMC/MF/2019, o que poderá recair, salvo melhor entendimento, na contratação direta daqueles serviços, com exceção à centralização, com observância das regras de competência para a autorização de despesa e da regularidade financeira da mesma, mediante a respetiva contratação direta pelas entidades, contratação que carece de autorização prévia expressa de Sua Excelência do Ministro das Finanças, ao abrigo e nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007.» - sublinhado nosso - cf. Anexo 18.

5.36. Tal informação mereceu, à semelhança das anteriores, um despacho de autorização do MF (Despacho n.º 116/19/MF, de 28-02-2019).

5.37. Em 09/04/2019, a AT remeteu ao Gabinete do SEAF a Informação n.º ...11 para, em complemento ao despacho n.º 116/19/MF do MF, de 28/02/2019, ser obtida autorização para a aquisição dos serviços de limpeza fora do Acordo Quadro da ESPAP, mediante o recurso ao procedimento por ajuste direto ao abrigo de um critério material (art.º 24.º al. c) do CCP), por um período de 30 dias com renovações sucessivas de iguais períodos até ao período máximo de 6 meses, prazo considerado expectável para a conclusão do procedimento centralizado em curso na UMC, onde conclui:

«Face ao exposto e considerando que:

- A abertura de procedimentos ao abrigo de acordo quadro, implicará realização de procedimento que se estima que seja moroso e sem uma previsibilidade quanto ao seu término face à litigância usual dos cocontratantes daquele acordo quadro;
- O despacho n.º 116/19/MF, de 28 de fevereiro de S. Exa. o Ministro das Finanças autoriza a contratação direta- com exceção à centralização de serviços de higiene e limpeza;
- A AT só contratualizou os serviços de limpeza até 31 de março de 2019, tendo considerado os pressupostos do procedimento 01/UMC/MF/2018;

Assim, vem a AT propor, com carácter de muita urgência e em complemento ao despacho n.º 116/19/MF, a S. Exa. o Ministro das Finanças a aquisição fora do acordo quadro através do recurso ao procedimento de ajuste direto nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 24º para a aquisição de serviços de higiene e limpeza, por um período de 30 dias com renovações sucessivas até a um prazo máximo previsível de 6 meses, prazo esse expectável até á conclusão procedimento 05/UMC/MF/2019 em tramitação na UMC do Ministério das Finanças.».

5.38. No despacho do Diretor de Serviços, exarado na referida Informação da AT, é evidenciado, quanto à urgência na contratação e ao recurso ao ajuste direto, o seguinte:

«Considerando que:

1 - A UMC do MF comunicou à AT que que o procedimento para a aquisição de serviços de higiene e limpeza para o biénio 2019/2020, ficou deserto.

2 - A UMC vai lançar novo procedimento que abrange o 2.º semestre de 2019 e o ano de 2020.

3 - O procedimento em questão (serviços de higiene e limpeza) são indispensáveis ao regular funcionamento da AT, não podendo haver disrupção no seu fornecimento;

4 - O Despacho n.º 116/19/MF que a UMC obteve junto de SE o Ministro das Finanças, apenas autoriza a dispensa à centralização das aquisições na UMC, sendo omissa quanto à dispensa de aquisição ao abrigo dos acordos quadros ainda vigentes, uma vez que tal não foi proposto na informação da UMC;

5 - Em tempo útil, a tipologia de procedimento a adotar só poderá ser o ajuste direto. (...)» .

5.39. Em 26/04/2019, o MF proferiu o despacho autorizador n.º 198/19/MF.

5.40. Em 10/05/2019 a DSCPL elaborou a Informação n.º ...00, em que refere o seguinte:

«Analisado o teor da informação em causa da Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças [referindo-se à Informação 271/2019/UMC a que acima já aludimos], verifica-se que para o caso da AT e face aos pressupostos vertidos, a AT teria que realizar um procedimento de consulta prévia ou concurso público, podendo ter na pior das hipóteses um adjudicatário diferente do atual fornecedor de serviços completamente diferente do fornecedor que está a fornecer atualmente os serviços, causando impactos negativos no normal funcionamento da AT.

Assim, e no sentido de suprir esses constrangimentos, a Divisão de Contratação da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística elaborou a informação 367/DC/2019, de 29 de março, plasmada na informação GPS n.º ...11, no qual genericamente solicita um pedido complementar para autorização de aquisição direta fora dos Acordos Quadro e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por um período de 30 dias com renovações sucessivas de 30 dias até ao término do procedimento n.º 05/UMC/MF/2019 a transitar na Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças.

IV

A informação supramencionada, foi no dia 26 de abril de 2019, objeto do Despacho com n.º 198/2019/MF, de Sua Exa. o Ministro das Finanças, Dr. Mário Centeno: "Autorizo conforme proposto".

V

Assim e face aos valores da contratação proposta, e atendendo ao estipulado no n.º 1 do artigo 36.º, o artigo 38.º e o n.º 2 do artigo 40.º do CCP, a competência para autorizar a abertura e escolha do procedimento, bem como autorização das despesas correspondentes, e a aprovação das peças do procedimento, compete a S. Exa., o Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), por delegação de competências de S. Exa. o Ministro das Finanças.

Contudo, através do despacho descrito no ponto IV de S.E. o Ministro das Finanças, a AT foi autorizada a contratar diretamente a prestação de serviços através de ajuste direto, por exceção à aquisição centralizada nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do D.L. n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

VI

A aquisição em apreço refere-se a uma aquisição de serviços sendo-lhe aplicável a alínea a) do n.º 6 do art. 60.º da Lei do n.º 71/2018, de 31/12 (Lei do OE para 2019), pois trata-se de uma celebração de contrato de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26 de fevereiro, 24/2008, de 2 de junho, 6/2011, de 10 de março, 44/2011, de 22 de junho, e 10/2013, de 28 de janeiro.

VII

Assim e considerando o descrito no teor desta informação, propõe-se que:

- Seja autorizada a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);

- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho referido no ponto IV, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e seguintes do CCP, cuja designação será a seguinte "35/ADCM/2019 -Aquisição de serviços de higiene e limpeza", com a duração contratual de

30 dias e com renovações sucessivas de 30 dias até 31 de dezembro de 2019 ou até à data de outorga do procedimento 05/UMC/MF/2019 e com retroatividade a 01 de abril de 2019;

- A despesa estimada para o presente procedimento é de €1.985.533,47 (um milhão novecentos e oitenta e cinco mil quinhentos e trinta e três euros e quarenta e sete cêntimos), com IVA a incluir à taxa legal em vigor.

- Proponho ainda que seja aprovado o Convite á apresentação de proposta e Caderno de Encargos junto;

- Propõe-se a S. Exa, o SEAF que seja delegada a competência de todos os ulteriores atos, com possibilidade de subdelegação, nos termos previstos do artigo 109º do Código dos Contratos Públicos.

- Para apresentação de proposta que seja convidada a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa.».

5.41. No parecer do Subdiretor-Geral da Área Financeira da AT é evidenciado o seguinte:

«Relembra-se que o presente pedido resulta do facto de que o procedimento tramitado pela UMC do MF de serviços de higiene e limpeza para o biénio 2019/2020 ficou deserto, tendo SE, o Ministro das Finanças autorizado a dispensa à centralização na UMC, por despachos de 28/2/2019 (despacho n.º 16/19/MF), e 26/4/2019 (198/19/MF), respetivamente.».

5.42. Atento o valor da despesa, a AT submeteu, em 16/05/2019, um pedido de autorização da decisão de contratar ao SEAF, o qual veio a merecer, em 17/05/2019, o despacho autorizador n.º 214/2019.XXI-SEAF.

5.43. Foi celebrado contrato em 22/07/2019, após prestação de caução, com efeitos até 31 de dezembro ou até à data da outorga do contrato resultante do procedimento centralizado n.º 5/UMC/MF/2019 em curso na UMC.

Antecedentes do procedimento 20/ADMC/AT/2020

5.44. Em novembro de 2019, a AT questionou a UMC sobre o ponto da situação do procedimento agregado (processo concursal n.º 5/UMC/MF/2019) a decorrer naquela unidade de compras.

5.45. Em 09/12/2019 a UMC informou a AT que o respetivo lote ficou deserto, uma vez mais, e comunica que os serviços deverão acautelar a prestação de serviços de limpeza para o ano de 2020.

5.46. Em 11.03.2020, face aos crescentes casos de infeção por Covid-19, a Organização Mundial de Saúde qualificou essa emergência de saúde pública, ocasionada pela doença, como situação de pandemia.

5.47. A rápida evolução em todo o mundo em geral, e, em particular, na União Europeia obrigou à adoção de várias medidas de restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação, tendo em 18.03.2020 sido assinado o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 por via do qual foi declarado o estado de emergência.

5.48. Neste contexto, não tendo a UMC assegurado o mecanismo legal para a aquisição dos serviços de limpeza, a AT solicitou ao MF um pedido de exceção à centralização, pois que o lote da AT havia ficado de novo deserto, a UMC não iria realizar um novo procedimento para o ano de 2020 e uma interrupção do serviço de limpeza e higiene causaria graves problemas de higiene e salubridade das instalações da AT situadas em todo o território nacional, agravados com a situação de pandemia causada pelo Covid-19.

5.49. O que fez, elaborando a Informação n.º ...79, de 03/05/2020, em que se formula um pedido de exceção para a contratação direta, com os seguintes fundamentos:

«(...)

III

Em 2019/12/09, veio aquela UMC, através de comunicação de correio eletrônico a informar que “(...) Relativamente ao questionado no email infra, venho por este meio informar que realizada a análise de propostas apresentadas no procedimento 5/UMC/MF/2019, verifica-se que o lote da Autoridade Tributária e Aduaneira ficou deserto.

Face ao exposto, deverão esses serviços acautelar a prestação de serviços de limpeza para o ano de 2020. (...)”.

A resposta acima plasmada, veio na sequência do pedido efetuado pela Divisão de Logística no qual indaga sobre “(...) uma possível previsão na data de término do processo concursal 5/UMC/MF/2019 (...)”.

IV

Com efeito, o procedimento 5/UMC/MF/2019, no lote respeitante à AT (lote 3), o mesmo ficou-deserto, pelo que em 23 de dezembro de 2019, o Sr. Subdiretor-Geral da AT para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, no uso das competências subdelegadas conferidas pelo Despacho 10552/2019, de 25/10, da Sra. Diretora-Geral da AT, aprovou o relatório final e não adjudicou e revogou a decisão de contratar do procedimento 5/UMC/MF/2019, observada a causa de não adjudicação prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 79.º do CCP.

V

Assim e face ao teor do email reportado no ponto 111 e à consequente não adjudicação e consequente decisão de revogação da decisão de contratar, há que assegurar os serviços de limpeza o quanto antes no sentido a que não exista uma disrupção dos serviços em causa, agravado com a situação atual de pandemia criada pelo surto de Covid-19, pelo que se torna necessário solicitar a S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças autorização para contratação direta nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

VI

Face ao exposto e considerando que:

- O lote 3 do procedimento 5/UMC/MF/2019 ficou deserto nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, conforme despacho de 23/12/2019 do Sr. Subdiretor-Geral da AT para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, conforme ponto IV do procedimento;
- Ao pressuposto que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças não irá realizar novo procedimento de aquisição de serviços de limpeza para o ano de 2020, conforme exposto no ponto III da presente informação, e, que a sua disrupção pode causar graves problemas de higiene e salubridade das instalações da AT situados em todo o território nacional, agravado com a situação atual de pandemia criada pelo surto de Covid-19;» - sublinhado nosso -cf. Anexo 23.

5.50. Esta Informação foi submetida à tutela em 08/05/2020, em pleno surto pandémico, e sobre a mesma foi exarado o despacho concordante do SEAF n.º 184/2020-XXI, tendo o Ministro de Estado e das Finanças (MEF) autorizado o procedimento da AT em 19/05/2020, pelo despacho n.º 346/20/MEF.

5.51. Em 26/05/2020 foi elaborada a Informação n.º ...01 pela DSCPL, na qual se invocam os fundamentos para a decisão de contratar através de ajuste direto e em que se evidencia o seguinte:

«(...) VIII

Assim e considerando o descrito no teor desta informação, propõe-se que seja colocado à consideração de S. Exa. O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais:

- A autorização para a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);
- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho de não adjudicação e consequente revogação da decisão de contratar referido no ponto V, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e seguintes do CCP, cuja designação será a seguinte: "20/ADCM/AT/2020 -

Aquisição de serviços de higiene e limpeza", com a duração contratual de 180 dias e com renovações sucessivas de 30 dias até 30 de setembro de 2020 ou até à data de outorga do procedimento a ser efetuado pela Autoridade Tributária e Aduaneira;

- Seja autorizada a despesa estimada para o presente procedimento no valor de até €2.412.318,54 (dois milhões quatrocentos e doze mil trezentos e dezoito euros e cinquenta e quatro centimos), com IVA a incluir à taxa legal em vigor.

- Que seja aprovado o Convite à apresentação de proposta e Caderno de Encargos junto;

- Que seja subdelegada a competência de todos os ulteriores atos do procedimento, com possibilidade de subdelegação, nos termos previstos do artigo 109º do Código dos Contratos Públicos na Senhora Diretora-Geral da AT, com possibilidade de subdelegação.

- Que seja convidada para a apresentação de proposta, a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa.

As verbas respeitantes à aquisição deste procedimento, serão cabimentadas na rubrica para o ano económico de 2020 desta entidade.».

5.52. Em 02/06/2020, a AT submeteu ao SEAF o pedido de autorização da despesa e abertura de procedimento, o qual foi autorizado em 12/06/2020 pelo Despacho n.º 6666/2020.

5.53. O contrato vigorou entre 01.01.2020 e 30.09.2020.

Antecedentes do procedimento 52/ADMC/AT/2020

5.54. Considerando que a autorização da despesa anterior não previa o 4.º trimestre, em 10/12/2020, foi submetido ao SEAF um pedido de autorização para o 4.º trimestre, conforme resulta da Informação n.º ...77, de 09/12/2020:

“VIII

Assim e considerando o descrito no teor desta informação, foi proposto a S. Exa. o SEAF a aquisição do procedimento 20/ADCM/AT/2020, para um período inicial de 6 meses com renovações sucessivas de 30 dias até 30 de setembro, o qual foi objeto de despacho autorizador n.º 6666/2020, publicado na II Série do Diário da República n.º 123 de 26/06.

IX

Considerando que por opção gestionária, por parte da AT, não foi efetuado um procedimento de aquisição por concurso público para um período de 12 meses, em virtude de a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças ter informado a AT e dos restantes serviços que estão dependentes do Ministério das Finanças que iriam realizar um procedimento de aquisição de serviços de higiene e limpeza para o triénio 2021/2023, com efeitos previsíveis a 01 de janeiro de 2021, pelo que a AT tem a necessidade de contratualizar os serviços em causa desde o dia 01 de outubro até ao final do corrente ano.

X

Considerando que se está numa categoria centralizada em que a competência dos procedimentos é da UMC do Ministério das Finanças, em que aquela UMC não procedeu à realização de um procedimento para o corrente ano de 2020 e que o procedimento de exceção para contratualização direta que foi dado por despacho informado no ponto VII e que existe a necessidade de assegurar os serviços de higiene e limpeza para o restante período do corrente ano económico de 2020;

Propõe-se à consideração de S. Exa. o Sr. Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais:

- A autorização para a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);

- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho de não adjudicação e consequente revogação da decisão de contratar referido no ponto V, da decisão de contratar referida no ponto VII respeitante ao procedimento 20/ADCM/AT/2020, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e seguintes do CCP, cuja designação será a seguinte: “52/ADCM/AT/2020 -

Aquisição de serviços de higiene e limpeza para o 4º trimestre de 2020”, com a duração contratual de 92 dias, com retroatividade a 01 de outubro de 2020 e término a 31 de dezembro de 2020;

- Seja autorizada a despesa estimada para o presente procedimento no valor de até €926.974.62 (novecentos e vinte e seis mil novecentos e setenta e quatro euros e sessenta e dois cêntimos), com IVA a incluir à taxa legal em vigor.

- Que seja aprovado o Convite à apresentação de proposta e Caderno de Encargos junto;
- Que seja subdelegada a competência de todos os ulteriores atos do procedimento, com possibilidade de subdelegação, nos termos previstos do artigo 109º do Código dos Contratos Públicos na Senhora Diretora-Geral da AT, com faculdade de subdelegação.

- Que seja convidada para a apresentação de proposta, a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa.

As verbas respeitantes à aquisição deste procedimento, serão cabimentadas na rubrica para o ano económico de 2020 desta entidade.» - **negrito e sublinhado** nossos -cf. Anexo 26.

5.55. A autorização veio a ser concedida pelo Despacho do SEAF n.º 12278/2020, de 14/12/2020.

5.56. O contrato vigorou entre 01.10.2020 e 31.12.2020.

Antecedentes do procedimento 17/ADMC/AT/2021

5.57. A UMC comunicou à AT, através de e-mail de 09/11/2020, o seguinte:

“Como é do conhecimento, corre pela UMC/SGMF a preparação do lançamento de vários procedimentos de contratação pública centralizada com vista a assegurar o fornecimento de várias prestações de serviços que vêm sendo realizados em execução de contratos de fornecimento cujas vigências em curso terminam em 31/12/2020.

Sucedem que, por vicissitudes várias (de cariz orçamental e outros), não dominadas por esta UMC, atentos os prazos legais mínimos das várias etapas da respetiva tramitação que ainda é necessário percorrer, nesta altura é praticamente certo que não há tempo útil para que tais procedimentos estejam concluídos e em execução imediatamente após o termo dos contratos atualmente em vigor.

Assim, considerando que os contratos de aquisição de serviços de vigilância e segurança, de limpeza e higiene e de serviço de comunicações de voz em local fixo, terminam a sua vigência dia 31 de Dezembro de 2020, será, em breve, colocada à consideração de S.E. o Ministro de Estado e das Finanças uma proposta de solução de contingência, para a aquisição dos respetivos serviços na pendência dos procedimentos aquisitivos em tramitação, nomeadamente os procedimentos 7/UMC/MF/2020 - Vigilância e segurança; 8/UMC/MF/2020 - Higiene e limpeza e 11/UMC/MF/2020 - Serviço de voz em local fixo, enquanto estes não se derem por findos.

Assim que for conhecida a decisão de S.E. O Ministro de Estado e das Finanças, da mesma daremos imediata notícia.”.

5.58. Em 24/11/2020 foi elaborada uma Informação pela Direção Geral do Orçamento (DGO), onde, a respeito dos procedimentos concursais, é referido o seguinte:

«II. ENQUADRAMENTO

(...) 1.2. Está em curso, na UMC/SGMF, a preparação do lançamento de procedimentos de contratação centralizada com vista a assegurar o fornecimento destes serviços para os anos 2021, 2022 e 2023;

1.3. Contudo, tais procedimentos encontram-se em fases diferenciadas do respetivo lançamento e visam assegurar o fornecimento dos serviços que vem sendo realizado em execução de contratos de fornecimento cuja vigência termina em 31/12/2020.

1.4. Considerando o estado atual dos processos e as diligências em curso, por vicissitudes várias, e atentos os prazos legais mínimos das várias etapas da respetiva tramitação que ainda é necessário percorrer, nesta altura é praticamente certo que não há tempo útil para que tais procedimentos estejam concluídos e em execução imediatamente após o termo dos contratos em vigor.

1.5. Assim, torna-se agora indispensável adotar uma solução de contingência para acautelar o fornecimento dos serviços mencionados, sem hiatos, após o termo dos contratos atualmente em vigor e até que estejam concluídos os respetivos procedimentos de aquisição centralizada;

1.6. A UMC/SGMF propõe, deste modo, o desenvolvimento de procedimentos de aquisição individual, da responsabilidade exclusiva de cada uma das entidades adquirentes, de caráter excecional e temporário, razão pela qual é pertinente e necessário que a autorização supra produza efeitos o mais precocemente possível, de forma a que cada uma das entidades tenha também tempo útil para realizar tal contratação de contingência.

1.7. O processo conta o Parecer n.º 2623/2020 do Senhor Secretário-Geral da SGMF, exarado sobre a informação, que se transcreve:

“À consideração de SE O Ministro de Estado e das Finanças, permitindo-se destacar a urgência deste processo.

(...)

1.8. Destaca-se ainda o teor do Parecer n.º 2621/2020 do Senhor Secretário-Geral Adjunto da SGMF, evidenciando as razões da urgência na análise e decisão do pedido:

“À consideração do Senhor Secretário-Geral, com o meu acordo quanto ao proposto, salientando:

1 - A URGÊNCIA na apreciação e decisão desta solução de contingência, dado que as entidades da MF dispõem de escasso tempo útil para acautelar a satisfação das suas necessidades a partir do início de 2021, motivada pela morosidade na tramitação dos procedimentos de contratualização subjacentes à presente informação;

2 - A morosidade na conclusão dos procedimentos centralizados radica essencialmente na realização dos trâmites de natureza orçamental e financeira que as várias entidades adquirentes têm que acautelar previamente à agregação àqueles procedimentos (sobretudo requisitos de assunção das despesas respetivas);

(...)

III. ANÁLISE TÉCNICA E ENQUADRAMENTO LEGAL

(...)

ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Conforme resulta do exposto, o presente pedido de autorização, reveste-se de caráter urgente e inadiável, sobre a aquisição direta, temporária, do fornecimento de vários serviços por parte de diversas entidades do MF, não se dispondo de valores de contratação dos fornecimentos por entidade, ou a indicação de estimativa, a partir de 1.1.2021. (...)».

5.59. O MF, após ouvir a SEO (Despacho n.º 1676/2020/SEO, de 28 de dezembro, com o seguinte conteúdo):

«Nada a opor à autorização da dispensa de aquisição centralizada dos serviços de vigilância e segurança, limpeza e de comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso.»,

proferiu em 30/12/2020 o Despacho n.º 564/20/MEF, com o seguinte teor:

“Autorizo”.

5.60. Em 11/03/2021 foi elaborada pela AT a Informação n.º ...61, com o seguinte teor:

«Em 07 de janeiro de 2021, a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças, remeteu o ofício n.º 13 do Gabinete de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, datado de 04 de janeiro de 2021, onde é remetido o Despacho 564/2020, datado de 30 de dezembro de 2020 de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, no qual autoriza a dispensa de aquisição de centralizada dos serviços de vigilância e segurança, limpeza e de comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso, conforme informação P8162/2020 da Direção-

Geral do Orçamento e o despacho n.º 1676/2020/SEO, de 28 de dezembro do Gabinete da Secretária de Estado do Orçamento.

III

Assim e face aos valores da contratação proposta, e atendendo ao estipulado no n.º 1 do artigo 36º, o artigo 38º e o n.º 2 do artigo 40º do CCP, a competência para autorizar a abertura e escolha do procedimento, bem como autorização das despesas correspondentes, e a aprovação das peças do procedimento, compete ao Sr. Subdiretor-geral da Área de Recursos Financeiros e Patrimoniais da AT, por subdelegação de competências da Diretora-Geral da AT.

IV

Importa realçar que os valores para a formação do preço base estipulados no ponto I da presente informação são diferentes dos valores aferidos pela Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças, os quais serviram de base à fixação do preço-base do ponto anterior e que em não refletem os valores que a AT tem sobre a aquisição em apreço, os quais são estimados em € 286.333,01 mensais, a que acresce IVA à taxa legal em vigor) - que corresponde à seguinte desagregação percentual:

- Serviços de limpeza - 85,77%;
- Valor de bolsa de horas - 1,75%;
- Valor para produtos de limpeza e desinfeção de superfícies, de modo a prevenir a disseminação da COVID-19- 12,48%

Assim, considera-se que o preço-base para a contratação em apreço é de € 1.145.332,04, a que acresce IVA à taxa legal em vigor, para o espaço temporal objeto da presente contratação.

V

A aquisição em apreço refere-se a uma aquisição de serviços, sendo-lhe aplicável os termos previstos na alínea a) do n.º 1 do art.º 69.º da Lei do n.º 75-B/2020, de 31/12 (Lei do OE para 2021), por força do n.º 2 do artigo 64º da Lei do n.º 2/2020, de 31/03 (Lei do OE para 2020), pois a aquisição em causa não ultrapassa o montante pago em 2020, cujo valor foi de €3.339.293,16, valor com IVA a incluir.

VI

Assim e considerando o descrito no teor desta informação, propõe-se que:

- Seja autorizada a abertura do procedimento aquisitivo (decisão de contratar);
- Nos termos da informação supra e em conformidade com o Despacho referido no ponto IV, a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e com tramitação nos termos do artigo 112.º e seguintes do CCP, cujas designações serão as seguintes: “01/ADCM/AT/2021 - Aquisição de Serviços de Vigilância e Segurança” com a duração até 31 de março de 2021, e retroagindo a 01 de janeiro de 2021.

• A despesa estimada para o presente procedimentos é de € 1.145.332,04 (um milhão cento e quarenta e cinco mil trezentos e trinta e dois euros e quatro cêntimos), a que acresce IVA à taxa legal em vigor.

• Proponho ainda que seja aprovado o Convite á apresentação de proposta e Caderno de Encargo anexos à presente informação;

• Para apresentação de proposta, propõe-se que seja convidada a empresa AA, S.A., com o NIPC ...48 empresa atual fornecedora dos serviços em causa.

As verbas respeitantes à aquisição deste procedimento, serão cabimentadas na rubrica para o ano económico de 2021 desta entidade.».

5.61. Obtidos os correspondentes documentos financeiros (cabimentos) em 9 e 10 de março de 2021, a despesa foi autorizada em 12/03/2021, por um período de 4 meses, considerado o tempo expectável para a conclusão do procedimento que estava a ser tramitado pela UMC.

5.62. O contrato foi celebrado em 15/04/2021, após prestação de caução.

5.63. O contrato vigorou entre 01.01.2021 e 30.04.2021.

Antecedentes do procedimento 36/ADMC/AT/2021

5.64. Em 26 de março de 2021, a AT questionou a UMC sobre o ponto da situação do procedimento centralizado, nos seguintes termos:

«Com base no email de 9 de novembro da UMC, foi desencadeado pela AT, um procedimento aquisitivo para 4 meses (janeiro, fevereiro, março e abril), para assegurar a prestação dos serviços de limpeza.

A 02/03/2021 através de novo email, foi informado que o procedimento centralizado ainda se encontra a aguardar informação sobre as autorizações superiores solicitadas "(...) apontamos, com algum grau de prudência face à incerteza gerada, para início de vigência contratual a 1 de julho de 2021 (...)".

Neste momento, e uma vez que estamos perto do termino do contrato feito pela AT, necessitamos de desencadear nova informação de necessidade, de modo a assegurar a referida prestação até à entrada em vigência do contrato referente ao procedimento em epigrafe, pelo que solicito ponto de situação, assim como indicação se será necessário, face à data do último email, proceder à recalendarização do início da sua vigência.».

5.65. Na mesma data a UMC respondeu que:

«Como ponto de situação, infelizmente, não temos novidades e, por enquanto, considera-se de manter a prudente data objetivo de 1 de julho.

Não obstante, se os desenvolvimentos o justificarem, daremos imediata notícia de qualquer alteração.».

5.66. Em 26/03/2021 foi elaborada a Informação n.º ...49, a qual mereceu despacho concordante do Diretor de Serviços, onde se salienta o seguinte:

«Para assegurar o normal funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), torna-se necessário a existência de uma prestação de serviços de higiene e limpeza das instalações, localizadas em todo o território nacional.

Nesse sentido e uma vez que a AT se encontra vinculada ao Sistema Nacional de Compras Públicas, foi solicitado em tempo útil à Unidade Ministerial de Compras (UMC) o desencadeamento de um procedimento de contratação pública centralizada, pelo período de 3 anos, com o início da prestação de serviços a 01/01/2021.

No entanto, e dado que a UMC ainda não concluiu o procedimento em causa, foi desencadeado um procedimento aquisitivo para 4 meses (janeiro, fevereiro, março e abril), com base no email de 9 de novembro da UMC.

De acordo com email de 02/03/2021 da UMC, o procedimento centralizado, ainda se encontra a aguardar informação sobre as autorizações superiores solicitadas "(...) apontamos, com algum grau de prudência face à incerteza gerada, para início de vigência contratual a 1 de julho de 2021 (...)", situação que se mantém, tal como consta no email de 26/03/2021.

Face aos sucessivos emails da UMC, opta-se por solicitar abertura de um procedimento por 4 meses (maio, junho, julho e agosto), com eventual renovação até final do ano, sem prejuízo da cessação do contrato no dia anterior à entrada em vigor do contrato resultante do procedimento desencadeado pela UMC.

Assim, importa evitar a disrupção na prestação do serviço e proceder à aquisição da prestação de serviços de Higiene e Limpeza, de acordo com os elementos infra.

II - Elementos a considerar

1. Preço base estimado (...)

2. Duração do contrato

O contrato tem a duração de 4 meses, com eventual renovação, sem prejuízo da sua cessação imediata, no dia imediatamente anterior à entrada em execução do contrato resultante da aquisição de serviços do procedimento Higiene e Limpeza 8/UMC/MF/2020.

(...)»

5.67. Em 02/06/2021, a UMC veio comunicar que continuavam a aguardar as solicitadas autorizações superiores, apontando para um período de contratação de mais seis meses (até 31 de dezembro de 2021) ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020:

«(...)

A Secretaria Geral não tem ainda informação sobre as autorizações superiores solicitadas e que ainda se aguardam, não obstante os múltiplos contatos e esclarecimentos entretanto efetuados e que se continuam a promover.

Assim, atento o já antes referido contexto de incerteza relativo ao momento do conhecimento daquelas autorizações e considerando a tramitação prolongada associada ao tipo de procedimento em apreço, considera-se, com algum grau de prudência face à incerteza gerada, apontar para um período de contratação de mais seis meses (até 31 de dezembro) ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020.

A exemplo de anteriores situações considera-se também prudente que as peças dos procedimentos ao abrigo daquele despacho de exceção incluam cláusula que acautele a entrada em vigor dos contratos a celebrar na sequência dos procedimentos centralizados e os seus efeitos na vigência da contratação de exceção que preveem efetuar, face à possibilidade daqueles contratos poderem entrar em vigor antes do final dos seis meses atrás referidos.

Muito embora os motivos que justificam esta dilação não dependam da UMC, continuaremos a promover ações que visem alcançar a sua diminuição e daremos nota imediata dos desenvolvimentos que nos forem dados a conhecer, como usual.».

5.68. Foi então elaborada a Informação n.º ...92 da DSCPL, de 12/07/2021, solicitando a autorização da despesa e abertura de procedimento, a qual foi concedida por despacho do SEAF n.º 245/2021, de 15/07/2021.

5.69. O contrato vigorou entre 01.05.2021 e 30.09.2021.

Antecedentes do procedimento 38/ADMC/AT/2021

5.70. Atento o teor do último email da UMC (datado de 02/06/2021) e de modo a assegurar a contratação dos serviços de limpeza para o quarto trimestre de 2021 (outubro a dezembro), em 23/07/2021 foi elaborada a Informação n.º ...82 pela DSCPL, em que se evidenciava o seguinte:

«1.1. De acordo com a Informação GPS sob o número de processo ...49, pela Divisão de Logística da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística, a 26-03-2021 e com o acordo do Sr. Diretor de Serviços, Dr. EE, conforme despacho exarado à data de 07-04-2021, em anexo, foi manifestada a necessidade de adquirir serviços de limpeza para o ano económico de 2021.

(...)

1.3. Analisando a citada Informação, assim como o anexo que a constitui, verifica-se que a Unidade Ministerial de Compras (UMC) do Ministério das Finanças ainda não concluiu o procedimento 08/UMC/MF/2020, nem tendo uma previsibilidade de fim, conforme email remetido a todos os serviços, datado de 02 de junho de 2021, pela pessoa do seu Diretor de Serviços, no qual informa que"(...) atento o já antes referido contexto de incerteza relativo ao momento do conhecimento daquelas autorizações e considerando a tramitação prolongada associada ao tipo de procedimento em apreço, considera-se, com algum grau de prudência face à incerteza gerada, apontar para um período de contratação de mais seis meses (até 31 de dezembro) ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020.

A exemplo de anteriores situações considera-se também prudente que as peças dos procedimentos ao abrigo daquele despacho de exceção incluam cláusula que acautele a entrada em vigor dos contratos a celebrar na sequência dos procedimentos centralizados e os seus efeitos na vigência da contratação de exceção que preveem efetuar, face à possibilidade daqueles contratos poderem entrar em vigor antes do final dos seis meses atrás referidos (...).

Assim, importa evitar a interrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza, de acordo com os elementos infra para o 4º trimestre de 2021.».

5.71. Em 12/08/2021 foi submetido pedido de autorização prévia da dispensa prevista nos termos do n.º 4 do art.º 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março [que aprovou o Orçamento do Estado para 2020 (LOE2020)], aplicável por força do n.º 1 do art.º 69.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro [que aprovou o Orçamento do Estado para 2021 (LOE2021)], o qual obteve a concordância do SEAF, através do Despacho 293/2021.XXII, de 31/08/2021.

5.72. Em 25/10/2021, a SEO, através do Despacho n.º 1325/2021/SEO, autorizou a dispensa.

5.73. Pelo Despacho n.º 10912/2021, de 02/11/2021, o SEAF autorizou a despesa e a abertura de procedimento.

5.74. O contrato vigorou entre 01.10.2021 e 31.12.2021.

Antecedentes do procedimento 18/ADMC/AT/2022

5.75. Em 16/11/2021, a UMC comunicou, via e-mail, que ainda não tinha sido possível concluir o procedimento centralizado, nos seguintes termos:

«1. Com relação aos procedimentos centralizados de aquisição de serviços de limpeza, de vigilância, é ainda necessário obter as necessárias autorizações superiores de decisão de contratar, de escolha do procedimento e de autorização de despesa, cujos tempos de obtenção não se dominam nem dependem da nossa intervenção. Posteriormente, haverá que proceder à normal (por vezes longa e litigiosa) tramitação do procedimento em plataforma eletrónica de contratação (nos termos previstos no CCP), até que fiquem concluídos os procedimentos centralizados em questão.

2. Assim, neste contexto, considera-se, com algum grau de prudência face àquela incerteza, apontar para a necessidade de novo período de contratação ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020, correspondente ao primeiro trimestre do ano de 2022.

3. A exemplo de anteriores situações, aconselha a prudência que as peças dos procedimentos e os seus contratos, ao abrigo daquele despacho de exceção, incluam cláusula que acautele a entrada em vigor dos contratos a celebrar na sequência dos procedimentos centralizados e os seus efeitos na vigência da contratação de exceção que preveem efetuar, face à possibilidade daqueles contratos poderem entrar em vigor antes do final do trimestre atrás referido.» - sublinhado nosso - cf. Anexo 39.

5.76. Em 07/01/2021 foi elaborada pela DSCLP a Informação n.º ...78, na qual é evidenciado o seguinte:

«1.1. De acordo com a informação registada com o processo GPS n.º ...50, elaborada em 15 de novembro de 2021, pela Divisão de Logística da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística, que em 18 de novembro de 2021 mereceu o despacho “Visto. A DL deve diligenciar junto da AA uma consulta preliminar para apurar a despesa mensal, atendendo ao constrangimento orçamental de duodécimos, carreando a mesma para o processo. Deve igualmente ser junto ao procedimento o mail da UMC do passado dia 16 de novembro. Após esta diligências, remeter a proposta à Divisão de Contratação para a devida tramitação contratual”, do Sr. Diretor de Serviços de Contratação Pública e Logística, Dr. EE, foi manifestada a necessidade de adquirir serviços de Higiene e Limpeza das instalações da AT.

(...)

1.3. Conforme consta da referida informação, a Divisão de Logística da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística, vem informar que (...) Para assegurar o normal funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), torna-se necessário a existência de uma prestação de serviços de higiene e limpeza das instalações, localizadas em todo o território nacional. Nesse sentido e uma vez que a AT se encontra vinculada ao Sistema Nacional de Compras Públicas, foi solicitado em tempo útil à Unidade Ministerial de Compras (UMC) o desencadeamento de um

procedimento de contratação pública centralizada, pelo período de 3 anos, com o início da prestação de serviços a 01/01/2021 (...).

1.4. Tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 16 de novembro de 2021, pelo Diretor de Serviços da Unidade Ministerial de Compras (UMC), da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele Organismo ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, nem tem uma previsão de fim, informando ainda que: (...)

“1. Com relação aos procedimentos centralizados de aquisição de serviços de limpeza, de vigilância, é ainda necessário obter as necessárias autorizações superiores de decisão de contratar, de escolha do procedimento e de autorização de despesa, cujos tempos de obtenção não se dominam nem dependem da nossa intervenção. Posteriormente, haverá que proceder à normal (por vezes longa e litigiosa) tramitação do procedimento em plataforma eletrónica de contratação (nos termos previstos no CCP), até que fiquem concluídos os procedimentos centralizados em questão.

2. Assim, neste contexto, considera-se, com algum grau de prudência face àquela incerteza, apontar para a necessidade de novo período de contratação ao abrigo do despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020, correspondente ao primeiro trimestre do ano de 2022.

3. A exemplo de anteriores situações, aconselha a prudência que as peças dos procedimentos e os seus contratos, ao abrigo daquele despacho de exceção, incluam cláusula que acautele a entrada em vigor dos contratos a celebrar na sequência dos procedimentos centralizados e os seus efeitos na vigência da contratação de exceção que preveem efetuar, face à possibilidade daqueles contratos poderem entrar em vigor antes do final do trimestre atrás referido.(...)”

1.5. Em 07 de janeiro de 2021, a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças, remeteu o ofício n.º 13, do Gabinete de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, datado de 04 de janeiro de 2021, onde é remetido o Despacho 564/2020, datado de 30 de dezembro de 2020, de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, no qual autoriza a dispensa de aquisição centralizada dos serviços de vigilância e segurança, limpeza e de comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso, conforme informação P8162/2020 da Direção-Geral do Orçamento e o despacho n.º 1676/2020/SEO, de 28 de dezembro do Gabinete da Secretária de Estado do Orçamento.

1.6. Assim, importa evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de Higiene e Limpeza das instalações da AT, de acordo com os elementos infra, até ao dia 31 de março de 2022, ou seja, para o 1º trimestre de 2022.

(...)

2.7. Prazos de execução - O prazo de execução previsível decorre durante o 1º trimestre de 2022 (período de 1 de janeiro a 31 de março de 2022), cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento o8/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

2.8. Entidade a convidar - AA, S.A, com o NIPC ...48, empresa que tem vindo a assegurar os serviços agora objeto de contratação. (...)» - negrito e sublinhado nossos - cf. Anexo 40.

5.77. A abertura de procedimento e autorização da despesa foi concedida em 10/01/2022 conforme despacho do Subdiretor-Geral da Área Financeira.

5.78. O contrato foi celebrado em 11/02/2022, após prestação de caução, pelo período de 3 (três) meses, até 31 de março de 2022, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento o8/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

5.79. Em 09/03/2022, a AT solicitou à UMC:

“(...) informação quanto à fase em que se encontra o procedimento em epígrafe. Atendendo a que o contrato atualmente em vigor termina a 31/03/2022, deveremos proceder a nova aquisição por mais três meses? Ou será insuficiente?”.

5.80. Obtendo como resposta da UMC, na mesma data, que:

“À data ainda não se encontram reunidas as condições necessárias para o lançamento do procedimento, pelo que nos foi informado, contamos estar em condições de proceder ao lançamento do mesmo durante o dia de amanhã.

Face ao exposto, não temos ainda um prazo expectável para a conclusão do mesmo, pelo que considera-se prudente prolongar a aquisição excecional, pelo menos por mais dois a três meses, sempre com a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato, como antes referido.”.

5.81. Em 23/03/2022 foi elaborada a Informação n.º ...09, onde, alicerçada no teor da Informação prestada pela UMC, se propõe abertura de novo procedimento, para:

“(…) evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos infra, para o período de 1 de abril de 2022 até 30 de junho de 2022 - 2º trimestre de 2022.”.

5.82. Atendendo ao valor da despesa acumulada a AT submeteu, em 26/03/2022, ao SEAF autorização para abertura de procedimento e para a despesa, a qual foi autorizada em 14/04/2022, pelo Despacho n.º 4387/2022.

5.83. O contrato foi celebrado em 30/06/2022, após prestação de caução, pelo período de 3 (três) meses, até 30 de junho de 2022, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

5.84. O contrato vigorou entre 01.04.2022 e 30.06.2022.

Antecedentes do procedimento 36/ADMC/AT/2022

5.85. Em 05/05/2022, a AT formulou um novo pedido de informação à UMC sobre a:

“(…) fase em que se encontra o procedimento para aquisição dos serviços de limpeza. De acordo com email infra, prolongamos a aquisição excecional, pelo que celebramos contrato para o 2º trimestre do ano (termina a 30 de junho), será necessário a celebração de novo contrato?”.

5.86. Tendo, no dia seguinte, a UMC informado que:

“À data de hoje mantém-se a não existência das condições necessárias para o lançamento do procedimento, pelo que nos foi informado. § Face ao exposto, porque não temos ainda um prazo expectável para a conclusão do mesmo, considera-se prudente prolongar a aquisição excecional, pelo menos por mais três meses, sempre com a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato, como antes referido.”.

5.87. Foi então elaborada a Informação n.º ...22, de 08/08/2022, em que dá conta da impossibilidade de recurso à centralização.

5.88. Atendendo ao valor da despesa acumulada, a AT, após obtenção do respetivo cabimento, submeteu, em 10/08/2022, ao SEAF a informação para abertura de procedimento e autorização da despesa, tendo sido autorizado pelo mesmo através do seu Despacho n.º 10328/2022, de 17 de agosto.

5.89. O contrato foi celebrado em 22/09/2022, após prestação de caução, pelo período de 3 (três) meses, até 30 de setembro de 2022, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

5.90. O contrato vigorou entre 01.07.2022 e 30.09.2022.

Antecedentes do procedimento 39/ADMC/AT/2022

5.91. Em 29/08/2022, a UMC informou a AT que:

“(…) não obstante os esforços desenvolvidos, esta UMC continua sem dispor das condições necessárias ao lançamento do referido procedimento. Neste contexto, mantemos por prudente prolongar a aquisição excecional, pelo menos por mais três meses, mantendo, como já

anteriormente mencionado, a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato”.

5.92. Neste seguimento, em 09/09/2022 foi elaborada pela AT a Informação n.º ...25, reiterando o histórico das informações precedentes, alertando para a seguinte especificidade:

«Analisando o mapa, verifica-se que existe um aumento de despesa no valor 1.490.423,14 €, que se encontra relacionado com a evolução desde 2019 do salário mínimo nacional, bem como devido à passagem, nos últimos anos, à situação de reforma de diversas funcionárias da Autoridade Tributária e Aduaneira que prestavam serviços de limpeza nas diversas instalações, o qual também teve impacto bastante significativo no valor da despesa.

VII

1 - Tipo de procedimento - Ajuste Direto nos termos previstos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

2 - Tipo de contrato - Aquisição de serviços de acordo com a alínea e) do n.º 2 do artigo 16.º do CCP).

3 - Preço base do procedimento - € 977.181,10 (novecentos e setenta e sete mil, cento e oitenta e um euros e dez cêntimos). O preço-base foi calculado tendo em conta o preço mensal do contrato com o mesmo objeto para o anterior período de vigência -3.º trimestre de 2022 e tendo em conta a passagem à situação de reforma de diversas funcionárias da AT, o que originou um acréscimo de 27 horas (cfr consta da informação registada no GPS sob o número de processo ...50).

(...)

7- Prazo de execução - O prazo de execução previsível é o período que decorre de 1 de outubro de 2022 até 31 de dezembro de 2022 - 4.º trimestre de 2022, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.».

5.93. Atendendo ao aumento da despesa estimada, a AT submeteu, em 13/09/2022, um pedido de autorização prévia da dispensa prevista nos termos do n.º 2 do artigo 64.º da LOE2020 [(aplicável por força do artigo 57.º da Lei n.º 12/2022 (LOE2022)], e ao abrigo do n.º 3 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto, bem como da decisão de contratar, tendo sido autorizado pelo SEAF através do Despacho n.º 12142/2022, de 03/10/2022.

5.94. O contrato foi celebrado em 15/11/2022, após prestação de caução, pelo período de 3 (três) meses, até 31 de dezembro de 2022, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

5.95. O contrato vigorou entre 01.10.2022 e 31.12.2022.

Antecedentes do procedimento 01/ADMC/AT/2023

5.96. Em 23/11/2022 a UMC veio novamente informar que:

“não nos foram ainda concedidas as autorizações superiores que nos permitam prosseguir com a contratação do referido serviço, pelo que se mantém e se renova todo o teor do mail infra enviado em final de agosto passado, pelo que mantém a recomendação de prolongar a aquisição excecional, pelo menos por mais três meses”.

5.97. Nessa sequência foi elaborada pela DSCPL a Informação n.º ...05, de 20/01/2023, onde é referido o seguinte:

«(...) Em 07 de janeiro de 2021, a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças, remeteu o ofício n.º 13, do Gabinete de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, datado de 04 de janeiro de 2021, onde é remetido o Despacho 564/2020, datado de 30 de dezembro de 2020, de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, no qual autoriza a dispensa de aquisição

centralizada dos serviços de vigilância e segurança, limpeza e de comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso, conforme informação P8162/2020 da Direção-Geral do Orçamento e o despacho n.º 1676/2020/SEO, de 28 de dezembro do Gabinete da Secretária de Estado do Orçamento.

1.6. Assim, importa evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de Higiene e Limpeza das instalações da AT, de acordo com os elementos infra, até ao dia 31 de março de 2023, ou seja, para o 1º trimestre de 2023.

(...)

2.4. Não contratação por lotes - Conforme consta do e-mail remetido em 3 de janeiro de 2023, pela Divisão de Logística (...) A AT encontra-se vinculada ao Sistema Nacional de Compras Públicas, pelo que compete à UMC proceder à aquisição dos serviços de limpeza. O último contrato resultante do procedimento desencadeado pela UMC, n.º 02/2015, teve a sua vigência de 1/01/2015 a 31/12/2016, celebrado com a AA e resultou de um procedimento através do AQ HL-2010-ANCP. A UMC procedeu ao levantamento das necessidades, para celebração de contrato para os anos 2021-2023. No entanto, e de acordo com a informação GPS n.º ...01, foi comunicado pela UMC que ainda não receberam condições para prosseguir com a aquisição centralizada, pelo que se deve desencadear procedimento para o 1.º trimestre do ano. Atendendo ao referido anteriormente, os diversos contratos que a AT celebrou com a AA, para assegurar os serviços de limpeza, foram celebrados contendo os termos e condições estabelecidas no contrato n.º 12/2015, pelo que não poderá haver divisão por lotes.(...).

(...)

2.8. Prazos de execução - O prazo de execução previsível decorre durante o 1º trimestre de 2023 (período de 1 de janeiro a 31 de março de 2023), cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

2.9. Entidade a convidar - AA, S.A, com o NIPC ...48, empresa que tem vindo a assegurar os serviços agora objeto de contratação. (...)» - sublinhado nosso.

5.98. A abertura de procedimento e autorização da despesa foi concedida em 23/01/2023 pelo Subdiretor-Geral da Área Financeira.

5.99. O contrato foi celebrado em 08/03/2023, após prestação de caução, pelo período de 3 (três) meses, até 31 de março de 2023, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do MF, caso seja anterior à data em causa.

5.100. O contrato vigorou entre 01.01.2023 e 31.03.2023.

Antecedentes do procedimento 21/ADMC/AT/2023

5.101. Em 10/03/2023, a AT questionou a UMC sobre o ponto da situação do procedimento agregado, nos seguintes termos:

“Atendendo a que até à data ainda não foi lançado o procedimento de aquisição dos serviços de limpeza, e que a AT tem contrato com a empresa AA até 31 de março, questiono se não seria prudente obter o prolongamento da aquisição excecional, de modo a podermos celebrar contrato para o segundo e terceiro trimestre, sempre com a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato.”

5.102. Na mesma data respondeu a UMC, nos seguintes termos:

“Não nos foram atribuídas as condições para o lançamento que refere. Neste contexto, em complemento de anteriores comunicações nossas, a última quando do início do levantamento de necessidades para o triénio que se segue, consideramos prudente que se prolongue a contratação excecional nos termos em que refere”, ou seja, por, pelo menos mais três meses.

5.103. Nessa sequência foi elaborada pela DSCPL a Informação n.º ...23, de 12/07/2023, onde, à semelhança da anterior informação, se salientava:

“(…) importa evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos infra, para o período de 1 de abril de 2023 até 30 de setembro de 2023 - 2º e 3º trimestres de 2023.”.

5.104. Atendendo ao valor da despesa acumulada, a AT submeteu em 26/07/2023 ao Gabinete do SEAF informação para abertura de procedimento e autorização da despesa, tendo tal sido autorizado pelo SEAF através do Despacho n.º 10003-A/2023, de 22 de setembro de 2023.

5.105. O contrato foi celebrado em 29/09/2023, após prestação de caução, pelo período de 6 (seis) meses, até 30 de setembro de 2023, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento o8/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

5.106. O contrato vigorou entre 01.04.2023 e 30.09.2023.

Antecedentes do procedimento 47/ADMC/AT/2023

5.107. Em 16/10/2023, a AT questionou a UMC sobre o ponto da situação do procedimento agregado, nos seguintes termos:

“Atendendo a que até à data ainda não foi lançado o procedimento de aquisição dos serviços de limpeza, e que a AT necessita de assegurar a prestação até 31 de dezembro, questiono se não seria prudente obter o prolongamento da aquisição excecional, de modo a podermos celebrar contrato para o terceiro trimestre, sempre com a premissa condicional de validade com a entrada em vigor do novo contrato.”

5.108. Na mesma data a UMC respondeu que:

“O procedimento de aquisição a que se refere, que visava a contratação de serviços para os anos de 2021, 2022 e 2023, iniciou a sua tramitação pré-procedimental no início de 2020. À data, mantém-se o anteriormente informado pelo que se considera prudente prosseguir como refere, esgotando o horizonte contratual que se previa alcançar, em 2020, quando se preparou e iniciou o procedimento”.

5.109. Em 25/10/2023 foi elaborada pela DSCPL a Informação n.º ...63, onde, sumariando a mesma factualidade subjacente às informações precedentes, se referiu o seguinte:

«(…)

Atualmente encontra-se em fase de autorização da despesa e assunção compromissos plurianuais na tutela, o proc. 28/UMC/MF/2022 (serviços de limpeza para o triénio 2024-2026), de acordo com informação obtida junto da DGO pela UMC.

Atendendo ao referido, e, ao despacho de exceção n.º 564/20/MEF, de 30/12/2020, que refere “Nada a opor à autorização da dispensa de aquisição centralizada de vigilância e segurança, limpeza e comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso”, e de modo a evitar a disrupção na prestação do serviço, importa proceder à aquisição da prestação de serviços de Higiene e Limpeza. (...)”

2.2. Assim, tendo em conta o e-mail em anexo, remetido em 16 de outubro de 2023, pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, verifica-se que aquele Organismo ainda não concluiu o procedimento o8/UMC/MF/2020, informando que: “O procedimento de aquisição a que se refere, que visava a contratação de serviços para os anos de 2021, 2022 e 2023, iniciou a sua tramitação pré-procedimental no início de 2020. À data, mantém-se o anteriormente informado pelo que se considera prudente prosseguir como refere, esgotando o horizonte contratual que se previa alcançar, em 2020, quando se preparou e iniciou o procedimento.

(…)

2.4. Assim, importa evitar a disrupção na prestação dos serviços em causa e proceder à aquisição de serviços de limpeza para as instalações da AT, de acordo com os elementos constantes da informação GPS nº ...55, para o período de 1 de outubro de 2023 até 31 de dezembro de 2023 - 4º trimestre de 2023, sem prejuízo da sua cessação imediata, no dia imediatamente anterior à entrada em execução do contrato resultante do procedimento Higiene e Limpeza, nº 08/UMC/MF/2020, dependendo do que ocorra primeiro.» - cf. Anexo 62.

5.110. Atendendo ao aumento da despesa estimada, a AT submeteu em 09/11/2023, um pedido de autorização prévia da dispensa prevista nos termos do n.º 2 do artigo 64.º da LOE2020, aplicável por força do artigo 39.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2023), conjugado com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro, bem como a decisão de contratar.

5.111. Foi autorizada pelo Senhor SEAF, através do Despacho n.º 12731/2023, de 21/11/2023, a aquisição de serviços de limpeza para o 4.º trimestre de 2023, bem como a realização da despesa, a aprovação das peças do procedimento, bem como a entidade a convidar - AA, S. A. -, atual fornecedora dos serviços, assim como a subdelegação na Diretora-Geral da AT das competências para a prática de todos os atos ulteriores a realizar no âmbito do procedimento, nos termos do n.º 1 do artigo 109.º do CCP, com faculdade de subdelegação.

5.112. O contrato foi celebrado em 22/12/2023, após prestação de caução, pelo período de 3 (três) meses, até 31 de dezembro de 2023, cessando este automaticamente no dia da outorga do contrato do procedimento 08/UMC/MF/2020 a tramitar na UMC do Ministério das Finanças, caso seja anterior à data em causa.

Facts transversais

5.113. Os serviços contratualizados em todos os procedimentos tiveram por objeto serviços de higiene e limpeza prestados nas instalações da AT no continente e regiões autónomas, que incluem Serviços Centrais, Serviços Regionais, Serviços de Finanças, Alfândegas, postos e delegações aduaneiras, arquivos, num número total que oscilou entre os anos de 2017 a 2023 (anos respeitantes aos concursos em causa nos autos), mas não inferior a 309.

5.114. Os contratos em causa foram celebrados com cláusulas de cessação ou condição resolutiva - por períodos de um mês, com renovações sucessivas de 30 dias até um determinado prazo, este sempre de curtos meses, ou, se anterior, até à data da outorga do contrato do procedimento que estivesse a correr na UMC do MF.

5.115. Em 30.09.2025, e correspondendo à Recomendação ínsita na alínea c) do ponto IX. Decisão, do Relatório de apuramento de responsabilidade financeira nº 6/2025-ARF, 2ª secção, o MEF prestou a seguinte informação junto do Tribunal de Contas:

«No sentido de promover e garantir “a aquisição centralizada e atempada dos serviços de limpeza, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, 19.02 (e alterações)” e, consequentemente, “evitar que a AT e outras entidades compradoras desse ministério recorram sucessivamente a procedimentos de ajuste direto”, o Ministério de Estado e das Finanças do XXV Governo Constitucional, à semelhança do que já praticava no âmbito do XXIV Governo Constitucional, tem dado resposta célere às autorizações e pareceres prévios aptos ao cumprimento, pelas entidades envolvidas, daquela disposição legal.

O que fez, e faz, seja por via da disponibilização de dotação financeira, seja por via atempada da autorização da despesa, assim criando as condições para a tramitação do procedimento pré-contratual - conforme vai evidenciado no processo (28/UMC/MF/2022) que deu origem aos contratos atualmente em vigor, em especial o relacionado com a AT.

Assim, e como resulta deste procedimento, o XXIV Governo Constitucional, tendo tomado posse em 2 de abril de 2024, fez aprovar e publicar, em julho de 2024, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 100/2024 de 26 de julho - RCM que autorizou o conjunto de entidades do Ministério das Finanças a realizar a despesa relativa à aquisição de serviços de limpeza, para os anos de 2024 a 2026.

Adicionalmente, consciente dos riscos e responsabilidades que, em especial esta área de prestação de serviços representa para uma organização como a AT, decorrente, entre outras, da necessidade de manter em funcionamento serviços de atendimento ao público, e dos constrangimentos das normas de contratação pública, da dependência das Resoluções do Conselho de Ministros e das Portarias de exceção, e visando agilizar e permitir a célere tramitação e instrução do procedimento, teve este Ministério a iniciativa, em agosto de 2024, e por via do Despacho n.º 9370/2024, de delegar poderes na AT (bem como noutros dirigentes de serviços e organismos), permitindo-lhe iniciar o procedimento pré-contratual através de concurso público com publicação internacional - concurso concluído a 27 de novembro de 2024, com a outorga do contrato, cuja produção de efeitos teve o seu início a 1 de dezembro de 2024, e que abrange a prestação de serviços de limpeza para os anos de 2024 a 2026.».

5.116. Na área da contratação pública, a AT tem vindo a definir como essencial, o incremento do número de procedimentos por via dos Concursos Públicos e Concursos Limitados por Prévia Qualificação.

5.117. O procedimento n.º 5/UMC/MF/2019, que seguiu a modalidade de concurso público internacional, obedeceu à seguinte tramitação:

a) No dia 6/05/2019, foi enviada à Direção Geral do Orçamento a proposta de PEE (Portaria de Extensão de Encargos);

b) No dia 12/07/2019, foi enviado ao Ministro da Finanças o pedido de autorização da despesa;

c) No dia 28/10/2019, concretizou-se o lançamento do procedimento mediante a publicação no Diário da República e consequente publicação no Jornal Oficial da União Europeia;

d) No dia 09/12/2019, a UMC informou que o Lote AT tinha ficado deserto;

e) No dia 23/12/2019, foi aprovado o Relatório final e proferida a decisão de não adjudicação.

5.118. Desde o pedido de autorização da despesa até à aprovação do Relatório Final decorreram 232 dias.

5.119. O valor das aquisições em causa, bem como o tipo de procedimento a adotar, com a indicação do recurso ao procedimento por ajuste direto ao abrigo do critério material previsto na alínea c) do artigo 24.º do CCP, e da entidade a convidar constavam, de forma expressa, nas diversas informações e respetivos pareceres remetidos à tutela para decisão de contratar e autorização da despesa.

5.120. Também era referido nas informações que não havia tempo útil para cumprimento dos prazos inerentes a procedimentos concorrenciais, devido à morosidade na sua tramitação e à litigância inerente a esta categoria de serviços.

5.121. A escolha da AA como entidade convidada foi reiteradamente justificada pela continuidade da prestação, pelo conhecimento operacional das instalações, pela dispersão geográfica dos locais de execução e pela necessidade de evitar ruturas, atrasos e perturbações graves no funcionamento dos serviços, em especial os de atendimento ao público.

5.122. A conduta imputada à D5 circunscreve-se a duas informações: a n.º ...53, que elaborou e subscreveu no procedimento n.º 30/ADCM/AT/2017 e a informação n.º ...22 no

procedimento 36/ADCM/AT/2022 que tinha sido elaborado por um colega e que a D5 inseriu no sistema ficando, assim, com a sua assinatura digital.

5.123. A participação da D5, com a categoria de técnico superior, ocorreu no exercício das suas funções, e por causa desse exercício, em 2018, na Divisão de Aprovisionamento, Logística e Património, sob orientação e comando do chefe de divisão, o D4, e em 2022, por reorganização dos serviços, na Divisão de Contratação Pública da Direção de Serviços de Contratação Pública e Logística, sob o comando e orientação da chefe de divisão a D3 e do diretor de serviços o D4.

5.124. Para além das chefias diretas da D5, as mencionadas informações tiveram ainda despacho concordante da Diretora de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros, a D2, do Subdiretor-Geral da área financeira, Dr. CC e da Diretora Geral da AT, a D1 e os respetivos procedimentos de ajuste direto assentaram nos Despachos do SEAF n.ºs 61/2018 e 10328/2022.

5.125. A entidade adjudicatária escolhida nos procedimentos de ajuste direto - AA - era aquela que vinha a prestar os serviços de higiene e limpeza ao abrigo de contrato entre 1/01/2015 e 31/12/2016, no âmbito de um procedimento centralizado pela UMC (4/UMC/MF/2014).

*

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

6. Do requerimento inicial:

6.1. O despacho ministerial autorizando a contratação fora do procedimento centralizado, o Despacho n.º 564/2020/MEF, indicava expressamente a permissão de adjudicar contratos nos anos de 2021, 2022 e 2023.

6.2. A D1, ao exarar pareceres/despachos de concordância, nos Procedimentos 17 e 30/ADCM/AT/2017, 35/ADCM/AT/2019, 20 e 52/ADCM/AT/2020, 36 e 38/ADCM/AT/2021, 18, 36 e 39/ADCM/AT/2022 e 21 e 47/ADCM/AT/2023 que incidiram sobre as referidas informações e pareceres, que serviram de suporte aos despachos dos SEAF e ao adjudicar, no uso de competência subdelegada, as contratações relativas aos Procedimentos 36/ADCM/AT/2021, 18, 36 e 39/ADCM/AT/2022 e 21 e 47/ADCM/AT/2023 não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investida, enquanto dirigente superior de 1.º grau.

6.3. A D2, ao exarar pareceres de concordância que incidiram sobre as informações dos técnicos da AT, nos Procedimentos 17 e 30/ADCM/AT/2017, os quais que serviram de suporte aos despachos dos SEAF e ao autorizar o pagamento de faturas decorrentes da execução dos referidos 18 contratos, não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investida, enquanto dirigente intermédia.

6.4. A D3, ao exarar pareceres de concordância que incidiram sobre as informações dos técnicos da AT, nos Procedimentos 35/ADCM/AT/2019, 20 e 52/ADCM/AT/2020, 36 e 38/ADCM/AT/2021, 18, 36 e 39/ADCM/AT/2022 e 21 e 47/ADCM/AT/2023, os quais serviram de suporte aos despachos dos SEAF, não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investida, enquanto dirigente intermédia.

6.5. O D4, ao exarar pareceres de concordância que incidiram sobre as informações dos técnicos da AT, nos Procedimentos 35/ADCM/AT/2019, 20 e 52/ADCM/AT/2020, 36 e

38/ADCM/AT/2021, 18, 36 e 39/ADCM/AT/2022 e 21 e 47/ADCM/AT/2023, os quais que serviram de suporte aos despachos dos SEAF, não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, enquanto dirigente intermédio.

6.6. A D5, ao elaborar e inserir, respetivamente, as referidas informações nos Procedimentos 30/ADCM/AT/2017 e 36/ADCM/AT/2022, sobre as quais incidiram os pareceres/despachos de concordância dos mais demandados, que serviram de suporte aos despachos dos SEAF, não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investida, enquanto técnica superior.

6.7. Os demandados agiram bem sabendo que com as suas condutas violavam as referidas normas de contratação pública, e bem sabendo a D2 da ilegalidade dos pagamentos das referidas faturas.

*

7. Das contestações:

7.1. Na área da contratação pública, a AT tem vindo a concretizar o incremento do número de procedimentos por via dos Concursos Públicos e Concursos Limitados por Prévia Qualificação.

7.2. Os serviços contratualizados em todos os procedimentos têm por objeto serviços de higiene e limpeza prestados nas instalações da AT no continente e regiões autónomas, que incluem Serviços Centrais, Serviços Regionais, Serviços de Finanças, Alfândegas, postos e delegações aduaneiras, arquivos, eram num número total de 503.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) a) os factos admitidos por acordo, expressa ou implicitamente nas contestações, nomeadamente ao tomar-se posição, em tais articulados, sobre as eventuais repercussões jurídicas das condutas materiais dos demandados;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (além do dossier de prova, o Relatório 6/2025 e anexos I e II, bem como o Processo 9/2024 e PEQD 210/2022), assim como os documentos juntos com as contestações (Anexos 1 a 64 e 66 a 83, a fls. 875/1372 destes autos) todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas dimensões assinaladas na descrição dos factos provados;

c) as declarações dos seguintes demandados, na medida em tais declarações podem ser consideradas credíveis, ou seja, na medida em que são coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental:

i) a D1, que admitiu a sua intervenção que está documentada, mas com a explicação de que a UMC introduzia “morosidade” na contratação destes serviços e foi isso que esteve na origem da necessidade de recurso aos ajustes diretos; ainda quanto à circunstância de considerar que não havia outra alternativa de contratação, pelas indicações que recebiam da UMC serem, em regra, para contratar por períodos curtos e, por outro lado, que a interrupção do fornecimento dos serviços de limpeza geraria elevados riscos, incluindo de

encerramento das instalações, por falta de condições para os trabalhadores e público; que deu conta, junto da tutela da AT, o SEAF, desta falta de conclusão dos procedimentos centralizados por parte da UMC, mas tal intervenção não desbloqueou a contratação centralizada por parte da UMC; finalmente, ao considerar que o sistema de aquisição via UMC que, em abstrato podia ter vantagens por “economia de meios”, revelou-se, no caso, “bastante ineficiente”;

ii) a D2, quanto à sua intervenção na área da contratação até junho de 2018, por até essa altura a Divisão de Contratação Pública estar integrada na sua área de Direção de Serviços e, quanto às autorizações de pagamento por si efetuadas e documentadas, tendo explicado que o fez após validação das faturas pelo gestor do contrato e na convicção da legalidade destes procedimentos; deu ainda conta que esta situação de falta de resposta da UMC gerou algumas dificuldades na AT pela necessidade de efetuar duplos cabimentos, primeiro para a aquisição centralizada via UMC e depois quando dos procedimentos para os ajustes diretos, mantendo-se porém aqueles anteriores cabimentos ;

iii) a D3, quanto à sua intervenção de analisar as informações que lhe chegavam sobre as necessidades de contratação e verificação da legalidade das propostas, bem como os pareceres de concordância que subscreveu, documentados nos autos, tendo explicado que o fez na convicção de que “não havia outra solução” senão estes procedimentos de ajuste direto, face ao facto de, durante todo esse período, a UMC não ter garantido a contratação centralizada e comunicar, perto do término das contratações em curso, que não conseguia realizar a contratação prevista, além de se lhe afigurar como “solução inconcebível” o fecho das instalações por interrupção do fornecimento dos serviços de limpeza; explicou ainda que, quanto do lançamento de tais procedimentos de ajuste direto, naquelas circunstâncias de tempo, ainda se defrontavam com a necessidade de obter várias autorizações, em função do valor da despesa e do órgão, o que igualmente comprometia a aquisição célere dos serviços;

iv) o D4, quanto à sua intervenção na emissão dos pareceres de concordância, que subscreveu, documentados nos autos, tendo explicado que o fez na convicção de que atuava corretamente face à circunstância de terem estado dependentes da UMC, de esta não ter conseguido efetuar a contratação centralizada e de a “única solução” que se lhe afigurava exequível, para assegurar os serviços, ser a contratação por ajuste direto; explicou, ainda, que eram efetuados contactos informais com a UMC, por iniciativa dos seus serviços, para saber o estado dos procedimentos de contratação centralizada, recebendo como respostas de que “isto está a andar” mas, na prática, esses procedimentos não se concretizavam; admitiu que nunca instaram, formalmente, a UMC para a confrontarem com a circunstância do sucessivo prolongamento, no tempo, destes procedimentos de contratação por ajuste direto.

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

1.^a - GG (auditora coordenadora do Tribunal de Contas), a qual coordenou a equipa de auditoria, dando conta dos trabalhos de auditoria levados a cabo, nomeadamente a recolha de informações junto da AT e o resultado de análise dessas informações, tendo referido terem sido 18 o número de contratos celebrados, na sequência de recurso a procedimento por ajuste direto, deu conta do período temporal pelos quais se estenderam

(de curta duração em regra, mas que se prolongaram durante quase sete anos) e referiu, ainda, o valor global dos mesmos (cerca de 22 milhões de euros);

2.^a - HH (jurista, a exercer funções na AT - e sua antecessora, a Direção Geral dos Impostos - desde 2003, em funções de Subdiretora Geral dos Recursos Humanos e Formação desde 1.10.2022), a qual deu conta, tendo por referência os anos de execução dos contratos em causa nos autos, da variação do número de locais objeto destes contratos de prestação de serviços de limpeza, da sua dispersão geográfica no continente e ilhas, do número de trabalhadores a exercer funções nessas instalações e do número médio de cidadãos que, anualmente, se deslocavam àquelas instalações para atendimento.

3.^a - ... (jurista, Diretora de Serviços de Contratação Pública e Logística na AT desde 04/2024, com exercício anterior de funções equivalentes noutros organismos, nomeadamente na Câmara Municipal de Lisboa, na UMC do Ministério das Finanças e na Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, ao longo de cerca de 25 anos), a qual, em função dessa experiência, deu conta das dificuldades práticas com que se deparam as entidades vinculadas quando a UMC não desenvolve, em tempo, os procedimentos de contratualização centralizados, além das dificuldades de conseguir, em tempo útil, quando é o caso em função do valor, os despachos ministeriais ou as Resoluções de Conselho de Ministros (RCM) de autorização de despesa, dando como exemplo um procedimento que está a ser desenvolvido atualmente, para aquisição destes serviços de limpeza para a AT, a partir de janeiro de 2027, cujo pedido de RCM já foi feito em Fevereiro e até ao momento em que depôs ainda não foi aprovada a RCM.

*

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

i) as funções e atividades materiais levadas a cabo pelos demandados;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, que é inferida desde logo das regras de experiência comum, atento o exercício das funções de dirigentes de 1.º grau (a D1), de dirigentes intermédios (os D2 a 4) e de técnica superior (a D5), além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

*

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

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

b) a conjugação da prova documental e testemunhal, com as regras de experiência comum, não permite formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente:

i) não terem os demandados atuado com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que eram capazes, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos;

ii) terem os demandados agido bem sabendo que violavam normas de contratação pública e bem sabendo a D2 da ilegalidade dos pagamentos das referidas faturas;

iii) ter havido incremento, na AT, dos procedimentos por via de concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação;

iv) as instalações da AT objetos dos serviços de higiene e limpeza serem 503.

Com efeito o que ressalta da conjugação da prova documental, nomeadamente a junta pelos demandados, com a prova testemunhal é que a direção da AT, ao tempo dos factos em causa nos autos, estava vinculada à contratualização centralizada da UMC do MF, a qual não funcionou adequadamente, não possibilitando a aquisição dos serviços de vigilância e segurança dessa forma centralizada, nos anos em causa. Acresce que, quando a UMC do MF informava a AT que não seria possível aquela aquisição centralizada, o tempo até à efetiva e concreta necessidade dos serviços já não possibilitava uma gestão programada de aquisição dos mesmos, pela direção da AT. A essa realidade acresce que chegou a acontecer, nalguns procedimentos, constrangimentos orçamentais, em termos de necessidade de decisões ministeriais de reforço de verbas, para aquisição dos serviços de limpeza.

*

B - De direito

B.A. As questões decidendas

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como as defesas apresentadas nas contestações e, ainda, que o tribunal não está vinculado às alegações das partes no que tange à indagação e aplicação das regras de direito (cf. artigo 5.º, n.º 3 do CPC), as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª - *Os demandados, na qualidade em que intervieram, não observaram os seus deveres de conduta, violando normas legais relativas à contratação pública e, ainda quanto à D2, com violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas, tendo agido com culpa e incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) - demandada D2 - e alínea l) - todos os demandados ?*

2.ª - *Considerando a resposta dada à questão antecedente, devem os demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou devem ser absolvidos e, se assim se não entender e, subsidiariamente, ser relevada a responsabilidade ou serem dispensados de multa?*

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

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa, a cada um dos demandados, a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, na forma continuada, prevista no art.º 65º, nº 1, alínea l), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

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

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

13. Pese embora esta qualificação apenas pela al. l) citada, considerando a alegação do requerimento inicial, no que tange à D2, relativa ao pagamento de faturas (cf. artigos 104 a 111, 122 e 124 do requerimento inicial) e ao facto de este tribunal não estar vinculado, no

que tange à aplicação do direito, à qualificação de direito invocada pelas partes, como atrás se sublinhou, a conduta material imputada à D2 é ainda suscetível, em termos de enquadramento abstrato, de qualificação na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, do seguinte teor:

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

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

15. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, nos segmentos relevantes, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

16. Posteriormente, em função da resposta positiva/parcialmente positiva ou negativa àquela primeira questão, se analisará a seguinte, suscetível de se desdobrar em várias, ou seja, saber se os demandados devem ser condenados ou absolvidos e, naquele caso, se deve ser relevada a responsabilidade ou devem ser dispensados de aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à sua graduação.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos da infração financeira sancionatória, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC

17. O demandante imputa aos demandados a infração acima indicada, “na forma continuada” (cf. n.ºs 128 e 129 do requerimento inicial).

18. Percebe-se que subjacente a tal imputação está a alegação de estarmos perante 18 contratos de aquisição de serviços de limpeza, enquadrados como realização plúrima da mesma infração financeira, contratos aqueles que tiveram execução e se prolongaram no tempo entre 2017 e finais de 2023, no valor total de € 21 913 202,61.

19. Acresce estar ainda subjacente à imputação do demandante a alegação de que não havia fundamento para recurso ao ajusto direto por critérios materiais, nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 24º da CCP e que, não obstante a contratação centralizada de bens e serviços pela UMC ser obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, como era o caso da AT, isso não a eximia do cumprimento das exigências legais decorrentes do regime de realização de despesas públicas ou da contratação pública, pelo que deveriam os demandados ter realizado o correspondente planeamento, contacto e insistência, mais atempados com a UMC do MF e, bem assim, promovido os procedimentos legais adequados, com informações e propostas para que se diligenciasse pelo procedimento de concurso público ou concurso limitado com prévia qualificação e com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 20º do CCP, atento o valor individual de cada um dos referidos contratos.

20. Vejamos, desde já adiantando que, sem prejuízo da análise do encadeamento dos diversos procedimentos contratuais aqui em causa, a atuação dos demandados não pode deixar de ser perspectivada em função da sua dependência funcional e hierárquica, enquadrados na AT, no âmbito do MF, no qual também se integravam a Secretaria-Geral (SG) e a UMC, do MF.

21. Teremos pois de começar por delimitar os termos em que a contratação dos serviços em causa, por parte da AT, estava enquadrada, balizada e tutelada, assim como o

enquadramento e tutela da SG do MF para depois, em função dos diversos procedimentos aqui em apreciação e das competências e responsabilidades de cada um daqueles dois organismos e das respectivas tutelas, poder responder à 1.^a questão acima formulada.

22. Nesse enquadramento importa, desde logo, ter presente que a AT, integrava a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças, sendo um dos seus serviços centrais - cf. art.º 4.º, al. f), do DL 117/2011 de 15.12, que aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças (LOMF).

23. Por sua vez, a SG do MF integrava igualmente a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças, sendo também outro dos seus serviços centrais e uma das atribuições que prosseguia era a de “assegurar as funções da Unidade Ministerial de Compras” - cf. artigos 4.º, alínea a) e 9.º, n.º 2, alínea f), da LOMF.

24. Importa ainda considerar que, nos termos de leis orgânicas dos XXI, XXII e XXIII Governos Constitucionais (os relevantes aqui para o efeito, em função das datas de autorização de aquisição dos serviços aqui em apreciação), o Ministro das Finanças era coadjuvado por Secretários de Estado - entre eles o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) -, que aqueles Secretários de Estado “não dispõem de competência própria, exceto no que se refere aos respetivos gabinetes”, exercendo a competência que neles for delegada pelo Ministro das Finanças - cf. artigos 3.º, n.º 4, 8.º, 10.º e 14.º, do DL 215-A/2015 de 17.12, artigos 3.º, n.º 5, 9.º, n.ºs 3 e 4, 11.º e 17.º do DL 169-B/2019 de 03.12 e artigos 3.º, n.º 7, 9.º, n.ºs 3 e 4, 11.º e 18.º do DL 32/2022 de 09.05.

25. Em termos de tutela da AT, no que é relevante para a análise aqui a empreender, é preciso atentar, ainda, que foram delegadas competências no SEAF⁴:

a) com efeitos a 14.07.2017, em relação à AT, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99” - cf. n.º 1, al. a) e 3, alíneas a) e e) do Despacho n.º 9005/2017 de 12.10;

b) com efeitos a 26.10.2019, em relação à AT, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99” - cf. n.º 1, al. a) e 2, alínea a) do Despacho n.º 2330/2020 de 19.02;

c) com efeitos a 15.06.2020, em relação à AT, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99” - cf. n.º 1, al. a) e 2, alínea a) do Despacho n.º 771-A/2021 de 18.01;

d) com efeitos a 30.03.2022, em relação à AT, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99” - cf. n.º 1, al. a) e 2, alínea a) do Despacho n.º 7474/2022 de 14.06;

e) com efeitos a 30.03.2022, em relação à AT, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99” - cf. n.º 1, al. a) e 2, alínea a) do Despacho n.º 8273/2022 de 07.07;

26. Ainda em termos de tutela da AT é preciso considerar que foram delegadas competências no SEAF⁵:

⁴ II

⁵ JJ

a) com efeitos a 02.12.2022, em relação à AT, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99” - cf. n.º 1, al. a) e 2, alínea a) do Despacho n.º 2868/2023 de 02.03;

27. Por sua vez, quanto à tutela da SG do MF, a quem competia prosseguir as atribuições de assegurar as funções da UMC, como vimos, e no que é relevante para a análise a emprender nestes autos, é preciso considerar que foram delegadas competências no SEAF⁶:

a) com efeitos a 26.10.2019, “nas matérias e entidades abrangidas pelo presente despacho”, as competências legalmente atribuídas ao MF em relação à SG - cf. n.º 3, alínea a), do Despacho n.º 2330/2020 de 19.02;

b) com efeitos a 15.06.2020, “nas matérias e entidades abrangidas pelo presente despacho”, as competências legalmente atribuídas ao MF em relação à SG - cf. n.º 3, alínea a), do Despacho n.º 771-A/2021 de 18.01;

c) com efeitos a 30.03.2022, “nas matérias e entidades abrangidas pelo presente despacho”, as competências legalmente atribuídas ao MF em relação à SG - cf. n.º 3, alínea a), do Despacho n.º 7474/2022 de 14.06;

d) com efeitos a 30.03.2022, “nas matérias e entidades abrangidas pelo presente despacho”, as competências legalmente atribuídas ao MF em relação à SG - cf. n.º 3, alínea a), do Despacho n.º 8273/2022 de 07.07;

28. Ainda em termos de tutela da SG do MF, a quem competia prosseguir as atribuições de assegurar as funções da UMC, como vimos, e no que é relevante para a análise a emprender nestes autos, é preciso considerar que foram delegadas competências no SEAF⁷:

a) com efeitos a 02.12.2022, “nas matérias e entidades abrangidas pelo presente despacho”, as competências legalmente atribuídas ao MF em relação à SG - cf. n.º 1, al. a) e 4, alínea a), do Despacho n.º 2868/2023 de 02.03.

29. Vejamos agora os termos em que a contratação dos serviços em causa, nos autos, por parte da AT, estava balizada.

30. Atentos os valores de aquisição nos diversos procedimentos em causa nos autos, caberia à tutela da AT, atentas as competências estatuídas no artigo 17.º, n.º 1, alíneas c) e e) e n.º 3, alínea c), do DL 197/99, tomar a decisão de contratação dos serviços necessários ao funcionamento daquele organismo, como os que estão em causa nos autos (prestação de serviços de higiene e limpeza).

31. Tal decisão de contratação deveria ser enquadrada e obedecer às normas da contratação pública, nomeadamente adotar o adequado procedimento legal, em princípio o concurso público, em função da circunstância de estarmos perante aquisição de serviços submetidos à concorrência de mercado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 16.º, 17.º, 18.º e 20.º, todos do CCP, na redação em vigor à data dos factos, a introduzida pelo DL n.º 111-B/2017 de 31.08.

32. Apenas podendo ser adotado o procedimento por ajuste direto, em função de critérios materiais, nomeadamente nos casos expressamente previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP - que aqui está em equação - na redação em vigor à data dos factos, a introduzida pelo DL n.º 111-B/2017 de 31.08.

⁶ II

⁷ JJ

33. Acresce que tal decisão de contratação não estava apenas enquadrada e balizada por estes normativos do CCP.

34. Com efeito, em função da legislação em vigor à data dos factos, a AT, como “entidade compradora vinculada”, tinha de proceder à contratação em causa, “de forma centralizada, pela ANCP ou pelas UMC”, sendo tal contratação centralizada, “obrigatória para as entidades comprovadoras vinculadas, sendo-lhes proibida a adopção de procedimentos tendentes à contratação directa de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nos termos do n.º 3, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças” - nos termos das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 2 e 5.º, n.ºs 4 e 5, do DL 37/2007 de 10.02, sendo os sublinhados da nossa autoria, naturalmente.

35. Acresce que o n.º 6 deste artigo 5.º estabelece que “São nulos os contratos relativos a obras, bens móveis e serviços celebrados em violação do disposto no n.º 4, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais de direito” (com sublinhados da nossa autoria, mais uma vez).

36. Importa considerar ainda que, nos termos da lista anexa à Portaria prevista no n.º 3 deste artigo 5.º, estão incluídos na categoria de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação devem decorrer de forma centralizada, os “Serviços de higiene e limpeza” - cf. Portaria n.º 103/2011 de 14.03, que substitui a lista que tinha sido aprovada pela Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto e revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril.

37. Refira-se que, não obstante a ANCP tenha vindo a ser fundida na ESPAP, IP, passando esta entidade a deter as competências daquela e ainda outras, nos termos do DL 117-A/2013 de 14.06 e vindo este diploma a revogar alguns preceitos do DL 37/2007 (cf. artigo 27.º, alínea b), do DL 117-A/2012), mantiveram-se em vigor os preceitos atrás citados do DL 37/2007, os quais enquadravam a contratualização de aquisição de serviços por parte da AT, nos termos atrás explicitados.

38. Finalmente, ainda em termos de procedimento de contratação pública, vejamos agora os requisitos exigidos para o procedimento por ajuste direto, invocado nos procedimentos em causa nos autos.

39. Nos termos do artigo 24.º, n.º 1. alínea c) do CCP, o procedimento por ajuste direto só pode ser adotado, “na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante [quando], não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante” (sendo os sublinhados da nossa autoria).

40. Como a jurisprudência deste Tribunal tem considerado, os requisitos ou pressupostos definidos neste preceito são de verificação cumulativa pelo que o não preenchimento de um deles implica a conclusão de que não era possível, nesse caso, ter-se adotado o procedimento por ajuste direto.

41. Por outro lado, atenta a finalidade dos serviços de limpeza e limpeza a contratar, bem como a essencialidade da prestação desses serviços para que a AT pudesse realizar a sua missão legal, nos diversos locais de prestação desses serviços, não se nos suscitam reservas em qualificar as circunstâncias invocadas nos procedimentos em causa como de “urgência imperiosa”.

42. Com efeito, afigura-se-nos que não seria admissível, em termos de salvaguarda do interesse público e atentas as atribuições legais da AT, nomeadamente a garantia de

condições laborais dos trabalhadores da AT e de condições de higiene do atendimento ao público, não realizar a contratação dos serviços em causa, sendo por isso de concluir pela “urgência imperiosa”.

43. No que tange ao requisito de estarmos perante “acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”, que “não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”, deve considerar-se que estão fora do conceito de “acontecimentos imprevisíveis” aqueles “que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto” e que não cabem no pressuposto de circunstâncias não imputáveis à entidade adjudicante, aquelas situações em que “a impossibilidade de cumprimento dos prazos exigidos pelos concursos públicos, limitado e por negociação se devem a inércia da entidade adjudicante” - cf. Acórdão n.º 16/2008-1.ª S-PL.

44. Vejamos agora, considerando a factualidade que vem dada como provada, nomeadamente os n.ºs 4.4 a 4.117 dos f. p., se é possível concluir - ou não - pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória em causa.

45. Analisadas todas as circunstâncias subjacentes à contratação dos serviços em causa (prestação de serviços de higiene e limpeza), cremos que as mesmas não justificam, a partir de determinada altura, o recurso ao procedimento por ajuste direto.

46. Com efeito, afigura-se-nos que enquanto a AT ficou na expectativa de aquisição daqueles serviços pelo procedimento centralizado a desenvolver pela UMC do MF, lançado em 2016 (cf. n.º 4.4.a) dos f. p.), ocorriam os pressupostos para o ajuste direto, atrás enunciados, nomeadamente a “urgência imperiosa”, resultante de “acontecimentos imprevisíveis”, “não imputáveis à entidade adjudicante”.

47. Nessa medida, cremos que o procedimento de ajuste direto 17/ADCM/AT/2017, com um período de vigência entre 01.08.2017 e 31.12.2017, preenche tais pressupostos, incluindo ter sido celebrado na medida do “estritamente necessário”.

48. Igualmente se considera, atendendo aos procedimentos centralizados a desenvolver pela UMC do MF, lançados nos inícios de 2018 e 2019, em que os lotes relativos à AT ficaram desertos por não apresentação de propostas (cf. n.º 4.4.b) dos f. p.), que também nessas circunstâncias se verificam os mencionados pressupostos para o ajuste direto.

49. Assim é de concluir que os procedimentos de ajuste direto 30/ADCM/AT/2017 (com um período de vigência entre 01.01.2018 e 31.12.2018) 20/ADCM/2019 (com um período de vigência entre 01.01.2019 e 31.03.2019) e 35/ADCM/AT/2019 (com um período de vigência entre 01.04.2019 e 31.12.2019), cumprem tais requisitos, incluindo terem sido celebrados na medida do “estritamente necessário”.

50. Porém, a partir daí afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião naturalmente, que pese embora se mantenha uma situação fáctica de “urgência imperiosa” na aquisição dos serviços em causa, não estamos perante “acontecimentos imprevisíveis” e, muito menos, “não imputáveis à entidade adjudicante”, sendo certo que esta não se limita aos demandados, pois era enquadrada, em termos de tutela, pelo SEAF, tendo em consideração as delegações de competências supra descritas e os montantes de autorização de despesa dos procedimentos levados a cabo nos anos de 2020 a 2023.

51. Na verdade, como atrás já se deixou exposto (cf. §§ 25 e 26), os SEAF em exercício de funções nesses anos, tutelavam a AT, na sequência de competências delegadas pelo Ministro das Finanças, abrangendo nomeadamente “a decisão de contratar e a autorização

da despesa inerente aos contratos a celebrar até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º do DL 197/99”.

52. Nessas circunstâncias compreende-se mal que tendo a UMC do MF informado a AT, em 09/12/2019, que o respetivo lote tinha ficado deserto no procedimento 5/UMC/MF/2019 e comunicado então que a AT deveria acautelar a prestação de serviços de limpeza para o ano de 2020 (cf. 5.45. dos f. p.), esta só em 03.05.2020, tenha formulado um pedido de exceção para a contratação direta (cf. 5.49. dos f. p.).

53. Decorreram assim quase seis meses para a AT formular um simples pedido de exceção para a contratação direta, pelo que invocar-se posteriormente, em 26.05.2020, que “a escolha do procedimento será a figura do Ajuste Direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º” (cf. n.º 5.51. dos f. p.) - quando os serviços estavam a ser prestados desde 01.01.2020 e daí o contrato celebrado a 07.08.2020 ter sido com efeitos àquela data de 01.01.2020 (cf. anexo II ao relatório de auditoria, relativo ao procedimento 20/ADMC/AT/2020) - não pode dizer-se que foi por “acontecimentos imprevisíveis”, que “não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”.

54. Nem se invoquem aqui os constrangimentos relacionados com a pandemia da Covid 19 porquanto entre aquela data de 09.12.2019 (cf. § 50 supra) e a declaração daquela pandemia (11.02.2020 - cf. n.º 5.46 dos f. p.), houve mais do que tempo para formular aquele pedido de exceção para a contratação direta.

55. Considerações análogas às tecidas nos parágrafos antecedentes se podem fazer em relação ao procedimento 52/ADMC/AT/2020, em que o pedido de autorização da despesa só foi submetido ao SEAF em 10.12.2020 (cf. n.º 5.54 dos f. p.) e o contrato só veio a ser celebrado a 31.12.2020, precisamente no último dia do prazo de vigência, considerando que foi para vigorar entre 01.10.2020 e 31.12.2020 (cf. anexo II ao relatório de auditoria, relativo a este procedimento).

56. Acresce que em 09.11.2020 a UMC já tinha comunicado à AT, em relação ao procedimento “8/UMC/MF/2020 - Higiene e limpeza”, que “por vicissitudes várias (de cariz orçamental e outros)” o mesmo não estaria concluído em tempo útil, para execução após o termo dos contratos atualmente em vigor, referindo ainda que por isso iria apresentar “uma proposta de solução de contingência” ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF) - cf. n.º 5.57 dos f. p.

57. O que veio a ser apresentado ao MEF foi uma proposta de “autorização da dispensa de aquisição centralizada dos serviços de vigilância e segurança, limpeza e de comunicação de voz em local fixo, prevista no artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, pelo período estritamente necessário à conclusão dos procedimentos concursais em curso”, a qual foi por ele autorizada em 30.12.2020 (cf. n.º s 4.115, 5.58 e 5.59 dos f. p.).

58. Nestas circunstâncias, afigura-se-nos que também os procedimentos subsequentes que foram adotados para os anos de 2021, 2022 e 2023 e que estão em causa, por alegados no requerimento inicial (36/ADCM/AT/2021, 38/ADCM/AT/2021, 18/ADCM/AT/2022, 36/ADCM/AT/2022, 39/ADCM/AT/2022, 21/ADCM/AT/2023 e 47/ADCM/AT/2023), não preenchem os pressupostos para serem realizados por ajuste direto, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, nomeadamente a “urgência imperiosa” ter resultado de “acontecimentos imprevisíveis”, “não imputáveis à entidade adjudicante”.

59. Com efeito, não pode olvidar-se que os SEAF que tinham a tutela da AT, tinham igualmente competência delegada do Ministro das Finanças, no que tange à SG do MF - a quem competia prosseguir as atribuições de assegurar as funções da UMC-, “nas matérias

e entidades abrangidas” pelos despachos de delegação de competência, entidades essas entre as quais se contava a AT (cf. §§ 27 e 28).

60. Assim, havendo coincidência de tutela, no SEAF, da AT e da SG do MF, esta na medida do necessário em função das “matérias” respeitantes à AT, aqui se enquadrando a relativa aos procedimentos centralizados de aquisição de serviços para a AT, não se consegue compreender, em termos de normalidade e razoabilidade, que o Procedimento 8/UMC/MF/2020, visando a aquisição centralizada destes serviços, para o triénio 2021-2023, tenha tido atraso de mais de um ano e meio “até à obtenção de todas as autorizações necessárias” e que “desde marco de 2022, por questões de indisponibilidade orçamental da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, o procedimento aguardava uma autorização de descativação orçamental, a qual nunca ocorreu” (cf. n.º 4.4.c) dos f. p.), de tal modo que esse procedimento nunca chegou a ser concluído.

61. E menos se compreende que os SEAF, que tutelavam a AT e que não podiam ignorar aquele atraso e a falta de descativação - até porque, salienta-se, tutelavam a SG do MF, na medida do necessário em função das “matérias” relativas à AT - não tenham adotado as medidas necessárias - ou promovido a adoção das mesmas, no interior do Ministério das Finanças - de modo a ultrapassar tal atraso e descativação, por forma a que o procedimento centralizado de aquisição de serviços pudesse ser concluído atempadamente.

62. Ora, esta inércia dos SEAF, como responsáveis máximos em termos de tutela da AT, afasta a possibilidade de considerar preenchido o requisito de a “urgência imperiosa” ter resultado de “acontecimentos imprevisíveis”, “não imputáveis à entidade adjudicante, exigido pelo artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, para fundamentar o recurso ao ajuste direto por critérios materiais.

63. Tal inércia é um fator relevante no caso presente e aspeto diferente das informações elaboradas e apresentadas pela AT, indicando como procedimento a adotar o do ajuste direto.

64. Aliás, em bom rigor, tal inércia, constituindo um “*venire contra factum proprium*”, implicaria considerar que, em relação a tais SEAF, não poderia funcionar a causa de exclusão da responsabilidade, nos termos da previsão do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, pois é tal inércia - que é distinta da informação dos serviços a indicar o procedimento por ajuste direto e sobre a qual (inércia) os dirigentes e técnicos da AT não tinham que a tomar em consideração e retirar daí consequências - que afasta a possibilidade de concluir estarmos perante “acontecimentos imprevisíveis”, “não imputáveis à entidade adjudicante”.

66. Nesta medida cremos que, nos procedimentos supra referidos, levados a cabo para os anos de 2020 a 2023, ocorreu violação de normas legais relativas à contratação pública, nomeadamente o artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP, sendo assim de concluir, a nosso ver, pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, prevista na alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

67. Tenha-se presente que, considerando um segmento da conduta imputada à D2, os pagamentos de faturas dos serviços prestados nestes procedimentos por ajuste direto, não respeitando esses pagamentos as normas sobre o pagamento de despesas públicas, nomeadamente o artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09, nos termos do qual nenhuma despesa pode ser autorizada sem que “o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis”, tal conduta enquadra-se na alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

68. Analisemos agora o preenchimento - ou não - do pressuposto subjetivo da infração financeira imputada aos demandados

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

70. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante o cometimento de uma infração financeira - cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

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

72. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente - cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente - cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, nº 4 citado.

73. Nas circunstâncias do caso concreto ora em apreciação e atenta a factualidade não provada (cf. n.ºs 6.1 a 6.7. dos f. n. p.), afigura-se-nos que não é possível concluir pela verificação do pressuposto subjetivo das infrações financeiras em causa, na medida em que as condutas dos demandados não são de qualificar como negligentes porquanto, no particular circunstancialismo em que as adotaram, não se pode afirmar e concluir que não atuaram com a atenção e cuidado que lhes era exigível e de que eram capazes, ou seja, de forma negligente, não observando os seus deveres funcionais.

74. Com efeito, o que ressalta e é impressivo deste caso, é a absoluta incapacidade e ineficiência da SG do MF de prosseguir uma das suas atribuições, a de assegurar as funções da UMC do MF, ou seja, levar a cabo os procedimentos de contratação centralizada em causa nos autos.

75. Ainda mais impressiva se revela tal incapacidade e ineficiência quando os SEAF que tutelavam a AT tutelavam igualmente a SG do MF, na medida do necessário em função das “matérias” relativas à AT, aqui se enquadrando os procedimentos centralizados de aquisição de serviços para a AT, nomeadamente o Procedimento 8/UMC/MF/2020, visando este a aquisição centralizada destes serviços, para o triénio 2021-2023, não se percebendo pois como não desbloquearam o atraso de mais de um ano e meio “até à obtenção de todas as autorizações necessárias” e não resolveram as questões de indisponibilidade orçamental e autorização de descativação orçamental (cf. n.º 4.4.c) dos f. p.).

76. Perante esta realidade, por um lado burocrática, de sistemática falta de resposta atempada da UMC do MF e, por outro lado, de incapacidade de tomada de decisões ao nível superior do Estado, para levar a cabo os procedimentos aquisitivos centralizados que a lei prevê (isto considerando, repete-se, que AT estava integrada no MF e os SEAF que a tutelavam também tutelavam aquela UMC, nas matérias respeitantes à AT) e perante uma outra realidade, a concreta da vida, ou seja, a necessidade de assegurar os serviços diários

de higiene e limpeza nos diversos espaços da AT, é compreensível que os demandados, enquanto gestores na primeira linha de resposta àquela necessidade, tenham optado pelo desencadear de procedimentos de contratação pública que procurassem, pela forma mais imediata, responder a esta realidade concreta, já que não estava nas suas possibilidades, de meios e ação, resolver aquela realidade burocrática ou incapacidade governativa.

77. É verdade que, não obstante a contratação centralizada de bens e serviços pela UMC ser obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, a AT não podia eximir-se ao cumprimento das exigências legais decorrentes do regime de realização de despesas públicas ou da contratação pública.

78. Afigura-se-nos, porém, que argumentar que os demandados deveriam ter realizado o correspondente planeamento, contacto e insistência, mais atempados com a UMC do MF e, bem assim, promovido os procedimentos legais adequados, com informações e propostas para que se diligenciasse pelo procedimento de concurso público ou concurso limitado com prévia qualificação e com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 20º do CCP, atento o valor individual de cada um dos referidos contratos, não tem adesão à realidade do caso concreto.

79. Com efeito, que planeamento seria possível quando a UMC do MF sistematicamente apontava para que os serviços, como a AT, realizassem procedimentos aquisitivos de curta duração, dois a três meses em regra, deixando a expectativa de que nesse prazo o procedimento centralizado seria concluído?

80. Não vislumbramos como seria possível aquele planeamento atempado das necessidades, quando estavam abertos procedimentos de contratação centralizada e tendo em conta os limites legais à contratação fora dessa contratação centralizada.

81. Que contactos e insistências mais atempados com a UMC do MF podiam ter sido realizados (sem prejuízo de algum atraso na promoção do procedimento devido, como atrás se deixou nota, relativamente ao ano de 2019), quando os dirigentes da AT estavam dependentes da prossecução das funções por parte da UMC?

82. Considerando que a AT estava integrada no MF e que o SEAF que a tutelava também tutelava aquela UMC, nas matérias respeitantes à AT, sabendo este SEAF da falta de resposta da UMC, o que seria exetável, naturalmente, para os dirigentes e técnicos da AT, é que tal SEAF desbloqueasse os entraves à contratação centralizada, não sendo de exigir a tais dirigentes e técnicos que tivessem de chamar a atenção do SEAF para a necessidade de cumprimentos dos seus deveres funcionais.

83. Por outro lado, estando a decorrer procedimentos de contratação centralizada, com concurso público internacional, promover a realização de outro concurso público, em sobreposição àquele, com período de vigência incerto e considerando a especificidade que têm os contratos de higiene e limpeza - pelas obrigações que decorrem para o novo contratante de assegurar os contratos de trabalho dos trabalhadores do anterior contratante - não se afigura ser uma solução de fácil exequibilidade.

84. Nessa medida, afigura-se compreensível que os demandados tenham optado pela solução mais fácil e linear, de conseguir dar uma resposta prática para assegurar os serviços de higiene e limpeza, mediante ajuste direto, através da empresa que vinha prestando esses serviços e, por isso, não cremos que seja possível afirmar que, nas particulares circunstâncias do caso, atuaram de forma negligente.

85. Embora se admita que não deixa de suscitar reservas o excessivo tempo durante o qual os demandados acabaram por contribuir para o prolongamento da aquisição destes serviços mediante ajuste direto.



*

86. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *cremos ser de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra que, embora se mostre preenchido o elemento objetivo, não se mostra preenchido o elemento subjetivo, da prática, por cada um dos demandados, da infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, que a cada um vinha imputada.*

*

B.D. - 2.ª questão equacionada no § 11 supra

87. Importaria agora analisar e decidir os diversos aspetos da 2ª questão atrás enunciada.

88. Considerando porém a resposta dada àquela 1.ª questão, é linear a conclusão de que os demandados devem ser absolvidos da infração financeira sancionatória que a cada um vinha imputada, ficando assim prejudicado o conhecimento das demais subquestões suscitadas, nomeadamente de relevação da responsabilidade financeira ou dispensa de aplicação de multa.

*

III - Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados julgo a presente ação improcedente, por não provada e, em consequência, *absolvo os demandados da infração financeira sancionatória que a cada um vem imputada.*

Não são devidos emolumentos.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 01 de setembro de 2026