



Secção – 3.ª Secção  
Data: 24/05/2023  
RO n.º 01/2023-3.ª Secção  
Processo JRF n.º 7/2022-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

## SUMÁRIO

- 1 O Direito Substantivo sobre os estados mentais passados dos agentes de eventuais infrações financeiras, civis ou penais e o Direito Probatório correlativo têm subjacente uma perspetiva epistemológico-jurídica de matriz realista no sentido de que aqueles estados são entidades cuja existência deve ser provada e integrar a matéria de facto dos julgamentos jurisdicionais embora a respetiva inferência nunca possa ser *direta* por insuscetível de observação por terceiros.
- 2 A existência processual de *factos* está dependente da pré-compreensão linguística de eventos e da sua enunciação também linguística enquanto instrumentos necessários de um juízo prático que compreende múltiplas operações com dimensões conclusivas sobre correspondências entre eventos e palavras.
- 3 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois depende de a ação ou omissão que integra o tipo de ilícito ser imputável a título de dolo ou negligência.

Secção – 3.ª Secção

Data: 24/05/2023

RO n.º 01/2023-3.ª Secção

Processo JRF n.º 7/2022-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção:

## I. Relatório

- 1 Os Demandados D1 (1.º Demandado ou D1) e D2 (2.º Demandado ou D2) interpuseram *recurso ordinário* de Sentença n.º 4/2023 que no processo jurisdicional de responsabilidade financeira n.º 7/2022 julgou parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público (MP) e condenou o 1.º Demandado na multa única de 84 UC (relativa à acumulação de 4 multas nos montantes de 17 UC, 17 UC, 25 UC e 25 UC cada) pela prática de quatro infrações de natureza sancionatória e o 2.º Demandado na multa única de 100 UC (relativa à acumulação de 4 multas de 25 UC cada) também pela prática de quatro infrações de natureza sancionatória.
- 2 Os recorrentes formularam alegações que culminam nas seguintes conclusões:
  - «A. A não alegação de quaisquer factos constitutivos da culpa pelo Ministério Público impedia, nos termos previstos no artigo 5.º do Código de Processo Civil, que a Sentença recorrida concluísse pela verificação dos mesmos, e desse modo, pela existência de culpa dos Demandados, como esta veio a fazer;
  - B. A Sentença Recorrida não dá como provados factos que se possam considerar constitutivos da culpa dos Demandados, pois parte dos factos referentes à culpa incluídos na Fundamentação de facto (II 4.) da Sentença Recorrida são juízos de direito ou meros juízos conclusivos, genéricos, que não se reportam a uma culpa concreta dos agentes em questão. A Sentença Recorrida condena, assim de forma ilegal e inconstitucional com base numa culpa funcional;
  - C. No que respeita à (ausência) de avaliação da culpa dos ora Recorrentes, a douta Sentença recorrida não pondera quaisquer factos relativos ao contexto da decisão e à situação dos Demandados, ou ao seu concreto comportamento;
  - D. A Sentença recorrida não enuncia quaisquer factos constitutivos da culpa;
  - E. Os “*factos*” constantes dos pontos 16, 17, 37, 109, 114, 120, 139, 146 e 150 e 154 da Sentença recorrida (capítulo II. Fundamentação), são juízos conclusivos e não factos que, em face da prova produzida, nunca poderiam ser considerados assentes, pelo que deverão ser retirados da matéria de facto provada;
  - F. A manter-se o ponto 37 (a par de outros) dos factos provados, com sentido de que o 1.º Recorrente sabia que violava preceitos legais (que, como se demonstrou, não é verdade), deverá então aditar-se o seguinte:

«O demandado tinha conhecimento, em razão das funções que exercia e da experiência acumulada, que o art. 155º do Código dos Contratos Público permite, em certos casos, a adoção de concurso públicos urgente».

G. Feita esta correção, nada de relevante resta na matéria de facto que permita fazer uma imputação subjetiva das infrações em causa aos ora Recorrentes;

H. A Sentença Recorrida, na fundamentação de facto destes procedimentos, apela ao que chama de “*experiência acumulada*” para chegar a conclusões que intitula de facto e que são de Direito, no sentido de uma culpa meramente presumida ou funcional;

I. A dita Sentença recorrida ignora, por completo o depoimento da testemunha T13 (cf. depoimento desta testemunha na sessão de julgamento de 18/01/2023 – 00:39:17) que, com meridiana clareza, descreveu, de forma rigorosa e com profunda razão de ciência, a organização e o funcionamento da Direção de Infraestruturas, que o 2º Recorrente dirigia e que são essenciais para a determinação da culpa das infrações porque que foi condenado;

J. Ficou demonstrado nos autos que não se inscrevem nas competências do Diretor de Infraestruturas, ora 2º Recorrente, todas as fases/atos/práticas da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados por aquele órgão;

K. É, assim, manifesta a inexistência de culpa legalmente exigida do 2º Recorrente nos que respeita às seguintes infrações em que foi condenado pela Sentença recorrida:

- realização de trabalhos antes da decisão de contratar e da adjudicação;
- pagamentos efetuados previamente à execução de contratos;
- falta de autos de medição prévios ao pagamento de faturas;
- autorização de pagamentos antes da publicação do contratos no Portal Base;

L. Não há nos autos nenhum documento, nem nenhuma afirmação em depoimento ou declaração de parte de onde se retire que, na altura da decisão, os Demandados «*sabiam*» que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais;

M. No que se refere às conclusões de Direito da Sentença, aquilo que a Sentença considera é que os Demandados violaram a lei e não deveriam ter violado. O juízo de culpa feito sobre os Demandados nestes termos é ilegal, uma vez que no n.º 5 do artigo 61.º (aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º) e o artigo 64.º da LOPTC exigem uma culpa concreta, devendo, por isso ser revogada a Sentença Recorrida e absolvidos os Demandados relativamente a todas as infrações;

N. Em qualquer caso, e por cautela, sempre se refira que toda a matéria de facto provada permite concluir, nos termos expostos nestas alegações nos pontos, pela inexistência de culpa no comportamento dos ora Recorrentes relativamente a todas as infrações;

O. Para além da inexistência de culpa de ambos os Recorrente, que conduz inexoravelmente à sua absolvição total, a dita sentença recorrida enferma de erros de facto e de direito manifestos e grosseiros relativamente às seguintes infrações em que condenou o 1º Recorrente:

- Falta de autorização prévia do membro do governo responsável pela área das finanças para assunção de encargos plurianuais;
- Adoção de procedimentos indevidos envolvendo quatro concursos públicos urgentes;
- Não apresentação de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas;
- Pagamentos efetuados antes da execução de contratos;

Q. As normas contidas no n.º 5 do artigo 61.º (aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º) e no artigo 64.º da LOPTC interpretadas no sentido em que a Sentença recorrida as interpretou e aplicou são inconstitucionais, por violação do princípio da culpa, ínsito da Constituição, designadamente nos seus artigos 1.º e 27.º, n.º 1,

R. Admitindo, sem conceder que se mantenha o juízo quanto à culpa, deve reconhecer-se que a mesma é diminuta, pelo que deve ser dispensada a aplicação da multa aos Recorrentes nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou se assim se

não entender, deve ser relevada a multa nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por se verificarem todas as circunstâncias que permitem essa dispensa.»

3 Na fase processual de recurso:

3.1 O MP teve oportunidade de se pronunciar sobre o recurso, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), concluindo, depois de ter apreciado as questões suscitadas, «que o recurso apresentado não merece provimento, devendo manter-se a sentença recorrida».

3.2 Os recorrentes foram notificados do parecer do MP.

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II. Fundamentação

### II.1 Objeto do recurso

5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § 2) delimitam o respetivo objeto, atento o disposto nos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância. Sem embargo, podem existir problemas cujo conhecimento oficioso se impõe (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC).

6 Metodologicamente, a apreciação do recurso em matéria de facto deve, em regra, preceder a interpretação e aplicação do direito aplicável aos temas objeto do recurso, impondo-se, em qualquer caso, começar por destacar a factualidade julgada provada com relevo para a apreciação do recurso e depois intentar a apreciação das questões suscitadas pelo recorrente.

### II.2 Factos relevantes

7 São os seguintes os factos essenciais julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

«1 – A Marinha é um dos ramos das Forças Armadas, integra-se na administração direta do Estado, nos termos dos artigos 4.º e 10.º da Lei Orgânica do Ministério da Defesa

Nacional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29/12 e tem a sua organização, funcionamento e competências definidos na Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07/07 (LOBOFA) e em legislação própria (Decreto-Regulamentar n.º 10/2015, de 31/07, que aprova a orgânica da Marinha.

2 – Os demandados ocuparam os cargos supramencionados na Marinha, durante os períodos temporais ali referidos.

FALTA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO MEMBRO DO GOVERNO RESPONSÁVEL PELA ÁREA DAS FINANÇAS PARA ASSUNÇÃO DE ENCARGOS PLURIANUAIS – Anexo 3 do RA, Pontos 2.3.1. alínea a) e 2.4. alínea a) do RA:

3 – No NPd 3017000187 (3016032900), em 15/11/2016, o Diretor de Abastecimento, *D1*, propôs ao Vice-Almirante Superintendente do Material, aprovar a decisão de contratar, a adoção do procedimento de aquisição, por concurso público, de peixe congelado nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, pelo valor base 441.256,80€ (com IVA) e delegar a competência naquele para autorizar os pagamentos decorrentes da respetiva execução contratual.

4 - Por despacho de 16/11/2016, do Vice-Almirante Superintendente do Material, foi autorizada a proposta.

5 - Por despacho de 06/02/2017 do Diretor de Abastecimento, *D1*, foi aprovada a adjudicação, no valor total de 432.268,00€ (com IVA) e autorizada a despesa.

6 - Nesta decorrência foram celebrados os contratos n.ºs 50/2017, em 20/03/2017 com a empresa PAC & BOM – Comércio e Serviços, Ld.ª no valor de 205.491,60€ (c/IVA) e n.º 51/2017, em 21/03/2017, com a empresa Saborfrio-Unipessoal, Ld.ª, no valor de 226.776,40€(c/IVA).

7 - Na cláusula 3.ª dos referidos contratos encontra-se previsto que os pagamentos seriam efetuados no prazo de 60 dias após a receção e conferência da fatura.

8 - No contrato n.º 50/2017 (aquisição do Lote 2), as faturas foram emitidas e o seu pagamento foi autorizado pelo Diretor de Abastecimento, *D1*, conforme documentos juntos no anexo 3, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido.

9 -No contrato 51/2017 (aquisição do Lote 1) as faturas foram emitidas e o seu pagamento foi autorizado pelo Diretor de Abastecimento, *D1*, conforme documentos juntos no anexo 3, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido.

10 - No NPd 3017000322 (3016033038), processo de aquisição de bacalhau, por concurso público, em 27/02/2017 a proposta foi adjudicada e autorizada a respetiva despesa pelo Diretor de Abastecimento, *D1*.

11 - Em consequência foi celebrado com a empresa Saborfrio-Unipessoal, Ld.ª o contrato n.º 56/2017, em 23/03/2017, no valor de 249.068,20€(c/IVA), correspondente à aquisição do Lote n.º 1.

12 - Na cláusula 3.ª do citado contrato foi previsto que os pagamentos seriam efetuados no prazo de 60 dias após a receção da fatura com a assinatura do auto de recção respetivo.

13 - Nesse contrato n.º 56/2017, as faturas foram emitidas pela SABORFRIO, Ld.ª e o seu pagamento foi autorizado pelo Diretor de Abastecimento, *D1*, conforme documentos juntos no anexo 3, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido.

14 – A Marinha é uma entidade abrangida pelas normas que regem a assunção de compromissos, previstas na LCPA, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, atento o âmbito deste diploma previsto no seu artigo 2.º e, ainda, pelas regras constantes do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, que regulamenta aquela Lei. Assim, estava subordinada à regra de que a autorização de despesas estava sujeita à verificação dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06 e 22.º n.º 1 DL 155/92, de 28/07 (RAFE).

15 - Os procedimentos em causa só foram lançados no final de 2016 para dotar os refeitórios da Marinha no 1.º semestre de 2017, não tendo existido planeamento atempado

para se solicitar a autorização prévia para assunção de compromissos plurianuais, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA.

15-A – O planeamento efetuado em relação à aquisição daqueles produtos pela instituição não foi efetuado mais cedo por virtude de limitações orçamentais existentes à data (depoimento do demandado e depoimento da testemunha T3).

16 - O demandado *D1* agiu, livre, voluntária e conscientemente.

17 - Sabia que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais, não cuidando, como lhe era imposto funcionalmente, de o fazer com a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais sobre autorização e controlo da despesa pública, designadamente quanto à assunção de compromissos plurianuais.

ADOÇÃO INDEVIDA DE PROCEDIMENTO DE CONCURSO PÚBLICO URGENTE, EM VIOLAÇÃO DO ARTIGO 155.º DO CCP – PONTOS 2.3.1. c) e 2.4. b) do RA, ANEXO 4 DO RA:

18 - No procedimento NPD3017029289 - Contrato 268/2017 – Aquisição de peixe nobre – a abertura do procedimento foi autorizada por despacho de 26/09/2017 do Diretor da Direção de Abastecimento, *D1*, exarado na proposta de aquisição de bens alimentares, ao abrigo do artigo 155.º do CCP, e por despacho do mesmo, de 11/10/2017, foi adjudicada a proposta da SABORFRIO, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> e aprovada a minuta.

19 - O contrato foi celebrado em 18/10/2017, pelo preço contratual de 105.867,50€ (c/IVA).

20 - De acordo com a cláusula 3.<sup>a</sup>, o prazo de pagamento não deve exceder os 60 dias a contar da data da aprovação da fatura.

21 - A SABORFRIO, Ld.<sup>a</sup> apresentou à entidade adjudicante a Fatura n.º 2017A13/8, de 25/11/2017, no valor de 105.867,50€, cujo pagamento foi autorizado, em 19/12/2017, pelo demandado, *D1*, no PAP n.º 0200001209, da mesma data.

22 – No procedimento NPD3017029290 - Contrato n.º 263/2017 – Aquisição de bacalhau – a abertura do procedimento foi autorizada por despacho de 25/09/2017 do Diretor da Direção de Abastecimento, *D1*, exarado na proposta de aquisição de bens alimentares, ao abrigo do artigo 155.º do CCP, e por despacho do mesmo, de 11/10/2017, foi adjudicada a proposta da PAC & BOM, Comércio e Serviços, Ld.<sup>a</sup> e aprovada a minuta.

23 - O contrato foi celebrado em 17/10/2017, pelo preço contratual de 129.611,50€ (c/IVA).

24 - De acordo com o previsto na cláusula 3.<sup>a</sup> o prazo de pagamento não deve exceder os 60 dias a contar da data da aprovação da fatura.

25 - A PAC & BOM, Ld.<sup>a</sup> apresentou à entidade adjudicante as faturas correspondentes, cujo pagamento foi autorizado pelo demandado *D1*, conforme documentos juntos no anexo 4 do RA, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido.

26 – No procedimento NPD3017030293 – Contratos n.ºs 272 e 273/2017 – Aquisição de boinas e calções táticos – a abertura dos procedimentos foi autorizada por despacho de 11/10/2017 do Diretor da Direção de Abastecimento, *D1*, exarado nas propostas de aquisição de bens, ao abrigo do artigo 155.º do CCP, e por despacho do mesmo, de 20/10/2017, foram adjudicadas as propostas de A. DA COSTA Ld.<sup>a</sup>, no valor de 35.645,40€ (c/IVA) e de MADRIGALE, TÊXTEIS, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, pelo valor de 31.289,97€ e aprovadas as respetivas minutas.

27 - Os contratos foram celebrados em 26/10/2017.

28 - De acordo com o clausulado do contrato o prazo de pagamento não deve exceder os 60 dias a contar da data da aprovação da fatura.

29 - A A. DA COSTA, Ld.<sup>a</sup> apresentou à entidade adjudicante a Fatura FA B/19358, de 25/11/2017, no valor de 35.645,40€, cujo pagamento foi autorizado, em 19/12/2017, pelo demandado *D1* no PAP n.º 0200001199, da mesma data.

30 - A MADRIGALE, TÊXTEIS, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> apresentou a Fatura FA 2017/78, no valor de 31.289,97€, cujo pagamento foi autorizado pelo demandado em 19/12/2017 no citado PAP.

31 - No procedimento NPD3017032374 – Contrato n.º 282/2017 – Aquisição de calções táticos - a abertura do procedimento foi autorizada por despacho de 23/10/2017 do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, exarado na proposta de aquisição de bens, ao abrigo do artigo 155.º do CCP, e por despacho do mesmo, de 03/11/2017, foi adjudicada a proposta a A. DA COSTA, Ld.<sup>a</sup> e aprovada a minuta.

32 - O contrato foi celebrado em 10/11/2017, pelo preço contratual de 58.455,75€ (c/IVA).

33 - De acordo com a cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato o prazo de pagamento não deve exceder os 60 dias a contar da data da aprovação da fatura.

34 - A A. DA COSTA, Ld.<sup>a</sup> apresentou à entidade adjudicante a Fatura FA B/19362, de 25/11/2017, cujo pagamento foi autorizado, em 19/12/2017, pelo demandado D1 no PAP n.º 0200001199, da mesma data.

35 - A situação de urgência prevista no artigo 155.º do CCP implica a existência de um acontecimento anormal ou imprevisível, situação ocasional, fortuita ou esporádica, não expectável ou pouco previsível, motivador dessa atuação urgente ou inadiável o que não aconteceu manifestamente no caso.

36 - Assim, não estando reunidos os requisitos cumulativos, o recurso ao procedimento de concurso público urgente foi realizado em desrespeito do citado artigo, pelo que a utilização indevida deste procedimento violou o princípio da concorrência.

37 - Agiu o demandado responsável, D1, no exercício das respetivas funções, quanto aos factos ora descritos, livre, voluntária e conscientemente, sabendo que a sua conduta violava os referidos preceitos legais e sem a precaução necessária, a que, em razão das funções que exercia e da experiência acumulada, estava especialmente obrigado.

38 - A aquisição dos produtos referidos em 19 e 23 resultou das diminuições de stocks existentes na altura e na necessidade de os suprir, na altura. A Marinha tinha na altura uma participação ativa dos militares nos incêndios que ocorreram em Portugal sendo necessário proceder à alimentação dos militares envolvidos (depoimentos do demandado e da testemunha T3).

39 - A aquisição dos produtos referidos em 27 resultou da diminuição de stocks existentes na altura e a necessidade de serem supridos (depoimentos do demandado e da testemunha T3).

40 - Na fundamentação escrita dos procedimentos em causa nos pontos 19 e 23, apenas se encontra referido que «o objeto da aquisição decorre do planeamento efetuado e necessidades pendentes, de modo a garantir a sustentação e funcionamento dos serviços da DA para cumprimento das competências cometidas a esta Direção, pelo DR n.º 10/2015, de 31 de Julho, bem como, dos recursos e fundos disponíveis» e para os procedimentos 27 e 32, que «o objeto da aquisição decorre do planeamento efetuado e necessidades pendentes, de modo a garantir a sustentação e funcionamento dos serviços da DA para cumprimento das competências cometidas a esta Direção» - conforme Anexo 4.

FRACIONAMENTO DA DESPESA, EM VIOLAÇÃO DO ARTIGO 16.º DO DECRETO-LEI N.º 197/99, DE 8 DE JUNHO, DA ALÍNEA A) DO N.º 1 DO ARTIGO 20.º E DO N.º 1 DO ARTIGO 22.º DO CCP – ANEXO 5 e pontos 2.3.1.-d) e 2.4. c) do RA:

41 - Em matéria de empreitadas de obras públicas para as instalações centrais da Marinha – piso 1, ocorreram os procedimentos NPD 3017012513; NPD 3017012564; NPD 3017012622; NPD 3017011641; NPD 30170015810; NPD 3017030701; NPD 3017016781; NPD 3017023167; NPD 3017023170; NPD 3017037603; NPD 3017024152; NPD 3017031518 e NPD 3017032006 – EOP.

42 – Nos NPD 3017012513 e NPD 3017012564 foi pelo Diretor da Direção de Infraestruturas, Contra-almirante *D2*, em 05/04/2017, autorizada a abertura do procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do artigo 19.º do CCP, na versão vigente à data dos factos, e adjudicada:

a) à LOVIRIL – Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, para a empreitada de decapagem de tinta da ala nascente da Praça do Comércio, assim como a despesa no valor de 4.489,10€ c/ IVA, tendo a adjudicatária apresentado a FT A/2179, de 05/04/2017, cujo pagamento foi autorizado por aquele através do PAP n.º 0200000342, de 19/04/2017;

b) à TANGENTEPROEZA, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, para a empreitada de trabalhos especializados para demolição da ala nascente da Praça do Comércio, tendo a adjudicatária emitido a FT n.º 1 2017/12, de 05/04, no valor de 13.822,40€, cujo pagamento sido autorizado pelo mesmo através do PAP n.º 0200000342, de 19/04/2017.

42- A- Os trabalhos que envolviam estes contratos destinaram-se a efetuar um diagnóstico da situação das instalações da Marinha referidas (depoimento do demandado e das testemunhas T5 e T6).

43 – No NPD 3017012622, o Contra-almirante *D2* autorizou, em 06/04/2017, a abertura do procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do artigo 19.º do CCP, e também autorizou a despesa com convite à LOVRIL, Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, para a empreitada de reabilitação do piso 1 da ala nascente (Alvenarias). A obra foi adjudicada em 26/04/2017 no valor de 66.370,30€. A entidade adjudicatária apresentou a fatura FT A/2271, daquele valor e o pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000765, de 29/08/2017.

44 - Em 12/04/2017, no NPD 3017011641, pelo Contra-almirante *D2*, foi autorizada a abertura do procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do artigo 19.º do CCP, autorizada a despesa e adjudicada pelo valor de 105.975,45€ à ENGAVAC, Engenharia de Edifícios Ld.<sup>a</sup>, (empreitada para reabilitação do piso 1 da ala nascente). A entidade adjudicatária apresentou as faturas a seguir indicadas:

a) FTNV1/170231, de 30/11/2017, no valor de 3.040,68€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 02000001223, de 22/12/2017;

b) FTNV1/170134, de 31/07/2017, no valor de 5.885,91€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000811, de 21/09/2017;

c) FTNV1/170108, de 30/06/2017, no valor de 97.048,85€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000765, de 29/08/2017.

45 - Em 28/06/2017, no NPD 30170015810, pelo Contra-almirante *D2* foi adjudicada pelo valor de 150.362,70€ à Electro Instaladora de Carnaxide – Estudos, Projetos e Montagens Elétricas, Ld.<sup>a</sup>. A entidade adjudicatária apresentou as faturas a seguir mencionadas:

a) FAC1/2388, de 01/08/2017, no valor de 86.541,79€€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000765, de 29/08/2017;

b) FAC1/2392, de 01/09/2017, no valor de 55.841,86€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000811, de 21/09/2017;

c) FAC1/2394, de 04/10/2017, no valor de 7.245,63€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000937, de 19/10/2017.

46 - Em 06/10/2017, no NPD 3017030701, pelo Contra-almirante *D2* foi autorizada a abertura do procedimento por ajuste direto, a realização de despesa e adjudicada à LOVIRIL – Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> pelo valor de 61.123,08€ tendo a entidade adjudicatária apresentado a fatura FT A/2300, de 09/10/2017, no mesmo valor, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000937, de 19/10/2017.

47 - Em 24/05/2017, no NPD 3017016781, pelo Contra-almirante *D2* foi autorizada a abertura do procedimento por ajuste direto e a realização de despesa, tendo sido adjudicada em 21/06/2017 a colocação de pavimento de madeira à MADEICENTRO, Ld.<sup>a</sup> pelo valor de 49.769,12€. A entidade adjudicatária apresentou as faturas a seguir indicadas:



a) P/5196, de 04/07/2017, no valor de 29.736,18€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000644, de 21/07/2017;

b) P/5296, de 25/07/2017, no valor de 16.953,64€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200000765, de 29/08/2017;

c) P/5767, de 18/12/2017, no valor de 3.079,30€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 02000001223, de 22/12/2017.

48 - Em 09/08/2017, no NPD 3017023167, pelo Contra-almirante D2 foi adjudicada a proposta da LOVIRIL – Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> relativa a obras de pavimentação, pelo valor de 2.902,81 €. A entidade adjudicatária apresentou a fatura FT A/2301, de 09/10/2017, cujo pagamento foi autorizado através da PAP n.º 0200001070, de 20/11/2017.

49 - Em 09/08/2017, no NPD 3017023170, pelo Contra-almirante D2 foi adjudicada a proposta da LOVIRIL – Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> relativa a obras de alvenaria e assentamento de tijolos, pelo valor de 6.254,00 €. A entidade adjudicatária apresentou a fatura FT A/2299, de 09/10/2017, cujo pagamento foi autorizado através da PAP n.º 02000010937, de 19/10/2017.

50 - Em 24/11/2017, no NPD 3017037603, pelo Contra-almirante D2 foi autorizado o procedimento e adjudicada a proposta da LOURENDA, Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> relativa a obras de alvenaria e assentamento de tijolos, pelo valor de 91.375,18 €. A entidade adjudicatária apresentou a fatura FT A/192, de 15/12/2017, no mesmo valor cujo pagamento foi autorizado através da PAP n.º 0200001244, de 21/12/2017.

51 - Em 17/10/2017, no NPD 3017024152, pelo Contra-almirante D2 foi autorizado o procedimento e foi adjudicada a proposta da LOVIRIL - Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> relativa à empreitada para a beneficiação das fachadas das Instalações Centrais da Marinha, pelo valor de 31.058,00€. A entidade adjudicatária apresentou a fatura FT A/2312, de 19/10/2017, cujo pagamento foi autorizado através da PAP n.º 0200001070, de 20/11/2017.

52 - Em 17/10/2017, no NPD 3017031518 pelo Contra-almirante D2 foi autorizada a abertura do procedimento e adjudicada à LOVIRIL - Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> relativa à empreitada para a beneficiação das fachadas das Instalações Centrais da Marinha, pintura de edifícios, pelo valor de 6.919,68€. A entidade adjudicatária apresentou a fatura FT A/2313, de 19/10/2017, cujo pagamento foi autorizado através da PAP n.º 0200001070, de 20/11/2017.

53 - Em 17/10/2017, no NPD 3017032006 pelo Contra-almirante D2 foi autorizada a abertura do procedimento e adjudicada em 20/10/2017 à LOVIRIL - Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> relativa à empreitada para a beneficiação das fachadas das Instalações Centrais da Marinha, pintura de edifícios, pelo valor de 78.121,99€. A entidade adjudicatária apresentou as faturas FT A/2323, de 20/10/2017, e FT A/2355, de 05/12/2017, cujo pagamento foi autorizado através da PAP n.º 02000010223, de 22/12/2017.

54 - Os procedimentos observados destinaram-se à realização de obras nas instalações centrais da Marinha – Piso 1, tendo culminado na adjudicação de vários objetos contratuais por ajuste direto com base no critério financeiro (abaixo de 150.000,00€), mas cujo valor global ascende a 506.663,86€. Além disso, foi ainda adjudicada a pintura das fachadas das referidas instalações por três ajustes diretos por critério financeiro, no valor global de 109.527,99€. No conjunto, as obras totalizam o valor de 616.191,85€.

55 - As empreitadas relativas às NPD 3017012513; NPD 3017012564; NPD 3017012622; NPD 3017011641; NPD 30170015810; NPD 3017030701; NPD 3017016781; NPD 3017023167; NPD 3017023170 em causa destinaram-se a obra de recuperação do interior das instalações recebidas pela Marinha do Exército, mais concretamente, a ala nascente do piso 1 das Instalações Centrais da Marinha, que se encontrava em acentuado mau estado de conservação e com riscos de derrocada interior

56 - As NPD 3017037603; NPD 3017024152; NPD 3017031518; NPD 3017032006, destinaram-se exclusivamente à fachada do edifício, que obrigava a procedimentos de licenciamento mais complexos e demorados e com consulta legalmente exigida a entidades distintas com competências sobre património classificado.

Acresce que,

57 - O desconhecimento do estado de conservação do Edifício recomendava e obrigava a processos iniciais de avaliação das suas condições, por forma a otimizar a realização (com a inerente contratação prévia) da sua recuperação.

57-A - A recuperação do Edifício teria, por motivos técnicos, que ser efetuada por fases, em que só com a execução de uma determinada fase seria possível ir conhecendo o seu real estado de conservação e avaliar a necessidade de realização e a definição concreta das fases posteriores (depoimento do demandado e das testemunhas T5 e T6).

57-B – E A justificação da “pulverização” dos trabalhos de recuperação do Edifício assentou ainda em razões de segurança militar, que a futura utilização do Edifício impunha (depoimento do demandado e das testemunhas T5 e T6).

57-C - Em nenhum momento foi pensado ou houve intenção de fracionar contratos com vista à subtração às regras da contratação pública (depoimento do demandado e das testemunhas T5 e T6).

58 - Em matéria de aquisição de fardamento ocorreram os procedimentos NPD 3016025122 e 3016022185, com o valor total de 101.188,00€.

59 - No primeiro procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, por despacho de 13/09/2016 do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, foi adjudicada a proposta da PROSKIPPER, Ld.ª, no valor de 61.955,08€ (c/IVA). A adjudicatária apresentou a Fatura FAC 293/2016, de 25/11/2016, cujo pagamento foi autorizado pelo PAP n.º 0200001050, de 15/12/2016.

60 - No segundo procedimento por ajuste direto, ao abrigo da mesma norma do CCP, por despacho de 15/09/2016 do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, foi adjudicada a proposta da PROSKIPPER, Ld.ª, no valor de 67.426,15€ (c/IVA). A adjudicatária apresentou a Fatura FAC 294/2016, de 25/11/2016, cujo pagamento foi autorizado pelo PAP n.º 0200001050, de 15/12/2016.

61 - O objeto dos dois contratos é a aquisição de vestuário, calçado, malas, e artigos de viagem e acessórios.

62 – E os dois procedimentos adotados para o efeito foram desencadeados no mesmo ano económico.

63 - Os pedidos de aquisição e adjudicação foram efetuados pela Autoridade Marítima. Nunca teve intenção de fracionar despesa com intenção de subtrair a mesmas adjudicações às regras da contratação. (depoimento do demandado e das testemunhas T3 e T4).

64 - No procedimento NPD 3017031470, por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, por despacho de 13/06/2017 do Diretor de Administração Financeira e Logística da Direção-Geral da Autoridade Marítima, D7, foi aprovada a decisão de contratar, tendo a proposta sido adjudicada à PROSKIPPER, Ld.ª, em 17/10/2017, pelo valor de 27.354,36€ (c/IVA). No dia 20/10/2017 foi celebrado o contrato n.º 39/DGAM/2017, o qual tem por objeto a aquisição de 22 fatos secos para equipar as embarcações salva-vidas do ISN. A adjudicatária apresentou a Fatura FAC 230/2017, de 31/10/2017, cujo pagamento foi autorizado por despacho do mesmo, exarado no PAP n.º 0200001036, de 13/11/2017.

65 - No procedimento NPD 301703472, por ajuste direto, ao abrigo da mesma norma legal, aquele mesmo Diretor, por despacho de 16/10/2017, adjudicou à PROSKIPPER, Ld.ª, pelo valor de 74.083,40€ (c/IVA). No dia 23/10/2017 foi celebrado o contrato n.º 41/DGAM/2017, que tem por objeto a aquisição de equipamento individual para os tripulantes das embarcações salva-vidas do ISN. A adjudicatária apresentou a Fatura FAC

265/2017, de 16/11/2017, cujo pagamento foi autorizado por despacho exarado no PAP n.º 0200001159, de 19/12/2017.

66 – Os procedimentos de aquisição de fardamento foram desencadeados em 2017 e destinaram-se à satisfação de uma necessidade prevista na mesma data, na medida em que a mesma decorre do Despacho n.º 4424/2016, publicado no DR, 2.ª S, N.º 63, de 31/03/2016, que autorizou a abertura de procedimento concursal para admissão de trabalhadores para o posto de Marinheiro de Salva-Vidas, no total de 22 vagas.

67 – O material constante do procedimento NPD 3017031470 diz respeito à equipamento para equipar embarcações salva-vidas do Instituto de Socorros a Náufragos sendo o material constante do procedimento NPD 301703472 material distinto destinado a equipar individualmente os novos tripulantes do Instituto de Socorros a Náufragos que as integrassem (depoimento do demandado e testemunha T8).

68 - A celebração dos contratos ocorreu em datas próximas e o adjudicatário é o mesmo, bem como os cabimentos e compromissos efetuados nos procedimentos refletem a mesma data (11/10/2017 e 17/10/2017, respetivamente).

69 - Em matéria de aquisição de sobressalentes ocorreram os procedimentos NPD 3016001742, 3016010572 e 3016011908, no valor total de 95.245,20€ - ajustes diretos, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

70 - A abertura do procedimento NPD 3016001742 e respetiva despesa foi autorizada por despacho de 22/03/2016, do Diretor da Direção de Abastecimento, da Superintendência do Material da Marinha, I9, tendo sido convidada a apresentar proposta a CAPITALSPARE, Ld.ª, cuja proposta foi adjudicada em 11/04/2016. A adjudicatária apresentou a Fatura FA 2016/92, tendo sido o pagamento autorizado no PAP n.º 0200001040, de 15/12/2016.

71- As peças em causa neste procedimento -filtros de ar - destinavam-se ao navio Álvares Cabral», que se encontrava em Inglaterra (depoimento do demandado),

722- A abertura do procedimento NPD 3016010572 foi autorizada por despacho de 13/04/2016, tendo sido convidada a apresentar proposta a CAPITALSPARE, Ld.ª, cuja proposta foi adjudicada, em 03/05/2016, pelo Diretor da DA, I9, pelo valor de 37.089,67€, assim como foi a autorizada a despesa. A adjudicatária apresentou a Fatura FA 2016/46, de 18/09/2016, tendo sido o pagamento autorizado no PAP n.º 0200000777, de 13/10/2016.

73 - As peças em causa neste procedimento – acessórios para radares de seguimento de alvos - destinavam-se ao navio de classe «Vasco da Gama (depoimento do demandado).

74 - A abertura do procedimento NPD 3016011908 foi autorizada por despacho de 22/04/2016, do Diretor da Direção de Abastecimento, I9, tendo sido convidada a apresentar proposta a CAPITALSPARE, Ld.ª, cuja proposta foi adjudicada e autorizada a despesa, em 24/05/2016, pelo mesmo, pelo valor de 27.811,53€. A adjudicatária apresentou as Faturas n.ºs a seguir indicadas:

a) FA 2016/59, de 27/10/2016, tendo sido o pagamento autorizado por D1, no PAP n.º 0200000882, de 11/11/2016;

b) FA 2016/79 e FA 2016/80, ambas de 24/11/2016, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200001040, de 15/12/2016.

75 - As peças em causa neste procedimento -bombas centrifugas de incêndio - destinavam-se ao navio «Corte Real» (depoimento do demandado).

76 – Nestes procedimentos de aquisição de sobressalentes, além da constatada homogeneidade no tipo de prestações contratuais (fornecimento de bens/sobressalentes para manutenção/reparação de navios NRP), verificou-se que as decisões de contratar foram emitidas em datas próximas nos vários procedimentos, para além do adjudicatário ser o mesmo.

77 – As aquisições em causa não se destinavam a stocks mas a aquisições necessárias para cada um dos navios em concreto desempenharem as suas missões, sem qualquer relacionamento entre si. (depoimentos do demandado e testemunha T10).

NPDs 3017008827, 3017011409, 3017023334 e 30170292209, no valor total de 84.606,00€:

78 - A abertura do procedimento NPD 3017008827 para aquisição de Heater, Water, Electrical foi autorizada por despacho de 16/03/2017, do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, tendo sido autorizada a despesa, adjudicada a proposta apresentada pela Capital Spare, Ld.<sup>a</sup>, em 06/04/2017 pelo mesmo Diretor, e celebrado em 19/04/2017, o Contrato n.º 80/2017, pelo valor de 20.639,40€. A adjudicatária apresentou a Fatura FA 2017/98, de 30/11/2017, tendo sido o pagamento autorizado por D1, no PAP n.º 0200001199, de 19/12/2017.

79 – Este material - Resistência para aquecimento de água - destinava-se ao NRP Gago Coutinho e necessitava de ser substituído, quando foi solicitado (depoimento do demandado).

80 - A abertura do procedimento NPD 3017011409 para aquisição de sobressalentes diversos foi autorizada por despacho de 19/06/2017, do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, tendo sido autorizada a despesa, adjudicada a proposta apresentada pela CapitalSpare, Ld.<sup>a</sup>, em 28/06/2017 pelo mesmo Diretor, e celebrado em 14/07/2017, o Contrato n.º 146/2017, pelo valor de 26.388,42€.

80-A– Este material - Câmara de Ar de acumulador Hidráulico- destinava-se ao NRP Bartolomeu Dias e necessitava de ser substituído, quando foi solicitado porque o navio iria integrar a Força Nato, em Agosto (depoimento do demandado)

81 - Porém, a adjudicatária informou a entidade adjudicante que em virtude de a quantidade mínima de encomenda ser 5 unidades, não era possível fornecer a seguinte posição do Pedido de Compra n.º 330274646, o que foi acordado entre as partes, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 331.º do CCP.

82 - Deste modo, a adjudicatária apresentou a Fatura FA 2017/59, de 16/10/2017, pelo valor de 22.255,62€, tendo sido o pagamento autorizado por D1, no PAP n.º 0200001088, de 17/11/2017.

83 - A abertura do procedimento NPD 3017023334 para aquisição de sobressalentes diversos foi autorizada por despacho de 03/08/2017, do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, tendo sido autorizada a despesa, adjudicada a proposta apresentada pela CapitalSpare, Ld.<sup>a</sup>, em 11/08/2017 pelo mesmo Diretor, e celebrado em 30/08/2017, o Contrato n.º 211/2017, pelo valor de 20.654,16€. A adjudicatária apresentou a Fatura FA 2017/110, de 30/11/2017, tendo sido o pagamento autorizado por D1, no PAP n.º 0200001199, de 19/12/2017.

83-A - Este material - Mangueira para bomba de ar - necessitava de ser substituído, quando foi solicitado (depoimento do demandado).

84 - A abertura do procedimento NPD 30170292209 para aquisição de sobressalentes diversos foi autorizada por despacho de 28/09/2017, do Diretor da Direção de Abastecimento, D1, tendo sido autorizada a despesa, adjudicada a proposta apresentada pela CapitalSpare, Ld.<sup>a</sup>, em 11/10/2017 pelo mesmo Diretor, e celebrado em 23/10/2017, o Contrato n.º 262/2017, pelo valor de 36.383,40€. A adjudicatária apresentou a Fatura FA 2017/127, de 05/12/2017, tendo sido o pagamento autorizado por D1, no PAP n.º 0200001199, de 19/12/2017.

84-A- - Este material - 14 artigos - destinava-se ao navio NRP Figueira da Foz (depoimento do demandado).

85 - Todas as aquisições referidas em decorriam de situações prementes os navios distintos e surgiam quando eram solicitadas em função da necessidade momentânea, para que os navios para os quais se destinassem pudessem exercer as suas missões não as

comprometendo. Não se destinavam a stocks (depoimentos do demandado e testemunhas T3 e T4).

86 - A existência de um défice orçamental estrutural na área funcional dos sobressalentes resulta na impossibilidade de se efetuar o adequado recomplemento de stocks de sobressalentes aquando do seu fornecimento às Unidades Navais para efeitos de aprontamento para as missões e/ou para ações de manutenção planeadas /inopinadas resultam em procedimentos pré-contratuais pontuais e casuísticos (depoimentos do demandado e testemunhas T3 e T4).

PONTOS 2.3.1. ALÍNEA G) E 2.4. ALÍNEA D) – INCUMPRIMENTO DE TERMOS/CONDIÇÕES ESPECIFICADAS NO CADERNO DE ENCARGOS, EM VIOLAÇÃO DA ALÍNEA B) DO N.º 2 DO ARTIGO 70.º DO CCP E ALÍNEA A) DO N.º 1 DO ARTIGO 22.º DA LEI N.º 155/92, DE 28/07 - ANEXO 7 DO RA:

87 - Foram celebrados dois procedimentos por ajuste direto – NPD 3017031470 e 3017031472 - com convite a uma única entidade, num total de 95.696,00€, nos quais se apurou que a proposta adjudicada estabelecia um prazo de execução contratual superior ao limite fixado no caderno de encargos (cfr. Anexo 7).

88 – Assim, no NPD 3017031470, por despacho de 13/10/2017 do Diretor de Administração Financeira e Logística da Direção-Geral da Autoridade Marítima, D7 foi autorizada a abertura do procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, para aquisição de fatos secos para equipar as embarcações salva-vidas, pelo valor máximo de 25.806,00€ (s/IVA).

89- Foi convidada a PROSKIPPER, Ld.<sup>a</sup> a apresentar proposta, o que aconteceu em 16/10/2017.

89- A - A entidade convidada apresentou a proposta a 16/10/2017, acompanhada da declaração de compromisso de fornecimento de acordo com as especificações técnicas e da declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos – doc. junto **anexo 7**.

90 - A proposta foi adjudicada e autorizada a despesa no dia 17/10/2017, pelo demandado D7, pelo preço contratual de 25.806,00€, acrescido de IVA.

91 -No dia 23/10/2017 foi celebrado o contrato n.º 39/DGAM/2017, pelo valor de 27.354,36€ (c/IVA).

92 - A adjudicatária apresentou a FAC 230/2017, de 31/10/2017, no valor de 27.354,36€, cujo pagamento foi autorizado pelo demandado através do PAP n.º 0200001036, de 13/11/2017.

93 - A proposta adjudicada prevê a entrega dos bens no prazo de 3 a 4 semanas a contar da data da receção da encomenda e a cláusula 6.ª do Caderno de Encargos prevê que esse prazo não exceda 20 dias.

94 - Nos termos do artigo 70.º do CCP, as propostas são analisadas em todos os seus atributos, que densificam o critério da adjudicação, e termos ou condições.

95- Assim, estamos perante uma proposta que não apresentou os atributos referidos no Caderno de Encargos, pelo que deveria ter sido excluída nos termos do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.

96- No NPD 3017031472 – ajuste direto “Aquisição de equipamento individual para os novos tripulantes das embarcações salva-vidas – foi autorizada a abertura deste procedimento em 16/10/2017 pelo Diretor Geral da Autoridade Marítima, D7, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, para aquisição de equipamento individual para os tripulantes das embarcações salva-vidas, pelo valor máximo de 69.890,00€ (s/IVA), com convite à PROSKIPPER, Ld.<sup>a</sup>.

97- A entidade convidada apresentou a proposta a 16/10/2017, pela quantia de 69.890,00€, a que acresce IVA à taxa legal, acompanhada da declaração de compromisso de fornecimento de acordo com as especificações técnicas e da declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos.

- 98- A proposta foi adjudicada e autorizada a despesa no dia 17/10/2017, pelo demandado D7, pelo preço contratual de 69.890,00€, acrescido de IVA.
- 99 - No dia 23/10/2017 foi celebrado o contrato n.º 41/DGAM/2017, pelo valor de 74.083,40€ (c/IVA) e encontra-se previsto na cláusula 3.ª n.º 2 que o prazo de entrega é 28 dias, contados a partir da assinatura do contrato.
- 100 - A adjudicatária apresentou a FAC 265/2017, de 16/11/2017, no valor de 74.083,40€, cujo pagamento foi autorizado através do PAP n.º 0200001159, de 19/12/2017.
- 101 -A proposta adjudicada prevê a entrega dos bens no prazo de 3 a 4 semanas a contar da data da receção da encomenda e a cláusula 6.ª do Caderno de Encargos prevê que esse prazo não exceda 20 dias.
- 102 -Nos termos do artigo 70.º do CCP, as propostas são analisadas em todos os seus atributos, que densificam o critério da adjudicação, e termos ou condições.
- 103 - Assim, estamos perante uma proposta que não apresentou os atributos referidos no Caderno de Encargos, pelo que deveria ter sido excluída nos termos do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.
- 104 – O demandado, em função das circunstâncias, entendeu que não deveria anular os contratos porque isso implicaria retomar todo o processo. O fornecedor emitiu além disso uma declaração de aceitação dos termos do caderno de encargos (declarações do demandado e doc. junto no anexo 7).
- 105 - O Diretor Geral da Autoridade Marítima, D7, agiu de forma livre e consciente.

PONTOS 2.3.1 ALÍNEA H) E 2.4. ALÍNEA E) – NÃO SUBMISSÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS - ANEXO 8 DO RA:

- 106 – Foram realizados os procedimentos de empreitadas de obras públicas NPD 3017012513, 3017012564, 301012622, 3017011641, 3017015810, 3017030701, 3017016781, 3017023167, 3017023170 e 3017037603 –no Piso 1 das instalações da Marinha, no valor total de 506.663,86€; NPD 3017024152, 301703518 e 3017032006 – pintura das fachadas da Av. Ribeira das Naus, no valor total de 109.577,99€; NPD 301703229, 3017029543 e 3017008577 – obras no Alfeite, no valor total de 430.901,94€; ou seja, tudo no valor global de 1.047.143,79€ - Anexo 8 do RA.
- 1077 – Tendo sido o Contra-Almirante D2 quem, entre 19/04/2017 e 22/12/2017 autorizou a abertura dos vários procedimentos de ajuste direto, adjudicou as propostas e autorizou os pagamentos, na qualidade de Diretor da Direção Infraestruturas, tendo permitido o fracionamento da despesa assim tendo evitado a submissão a visto prévio do TC.
- 108 - Tais procedimentos contratuais distintos, relacionados entre si, não foram sujeitas ao visto prévio do TC.
- 109 - O *Contra-Almirante D2*, agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.
- 110 – Foram realizados para aquisição de bens alimentares os procedimentos NPD 3017000322 (30160333038), 3017012490, 3017012491; 3017012492, 3017012497, 3017021815, 301021819, 301029829 e 3017029290, encontrando-se identificados no Quadro 2 do Anexo 8 os contratos que a Marinha celebrou, no ano de 2017, no valor total de 1.144.472,50€.
- 111 - Os referidos contratos evidenciam prestações idênticas, classificadas com o mesmo CPV 15000000-8 e foram outorgados na mesma data ou em datas próximas, foram formados na sequência de diferentes procedimentos concorrenciais e a identidade objetiva, subjetiva e temporal evidenciada nos mesmos impunha a agregação dos respetivos valores para efeitos de controlo da legalidade financeira, com submissão a visto prévio do TC.
- 112 – Tendo sido D1, na qualidade de Diretor da Direção de Abastecimento, quem, entre 13/04/2017 e 19/12/2017, autorizou a abertura dos vários procedimentos de ajuste direto,

adjudicou as propostas e autorizou os pagamentos, tendo permitido o fracionamento da despesa a fim de evitar a submissão a visto prévio do TC, em violação das regras legais em vigor.

113 – O demandado não apresentou os contratos a visto porque haveria a interpretação dos serviços jurídicos de que não havia identidade objetiva entre os lotes, diversos que envolviam os contratos (Bacalhau lotes NPD 322, 497 e 290; peixe para cozer lote 815; peixe para assar, lote 819 e peixe lote 289) (depoimentos do demandado e testemunha T4).

114 - O Diretor da Direção de Abastecimento D1, agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

PONTOS 2.3.2 ALÍNEA A) E 2.4. ALÍNEA F) – EXECUÇÃO CONTRATUAL PRÉVIA À CONCLUSÃO DOS PROCEDIMENTOS - ANEXO 10 DO RA:

115 - No procedimento NPD 301012513 a decisão de contratar e a adjudicação da proposta apresentada pela LOVIRIL – Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, no valor total de 4.489,10€, ocorreu em 05/04/2017, por despacho do Diretor da Direção Infraestruturas, Contra-Almirante D2.

116 - Na mesma data, a adjudicatária apresenta a Fatura FT A/21779, de 05/04/2017, na qual consta que os trabalhos foram realizados em março de 2017. O pagamento foi autorizado através do PAP 0200000342, de 19/04/2017.

117 - No procedimento NPD 3017030701 a decisão de contratar e a adjudicação da proposta apresentada pela LOVIRIL – Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, no valor total de 61.123,08€, ocorreu em 06/10/2017, por despacho do referido Diretor.

118 - Em 09/10/2017, a adjudicatária apresenta a Fatura FT A/2300, na qual consta que os trabalhos foram realizados em setembro de 2017. O contrato n.º 21/DI/2017 foi outorgado em 13/10/2017. O pagamento foi autorizado através do PAP 0200000937, de 19/10/2017.

119 – Em ambos os casos foram realizadas obras antes da decisão de contratar, da adjudicação e assumidas despesas, o que não podia acontecer sem que o procedimento legalmente exigido fosse previamente observado. Por outro lado, tal atuação colide com a proibição de eficácia retroativa dos contratos, em violação do n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

120 – O qual agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

121 - No procedimento NPD 3016002705 a Direção de Navios/Divisão de Helicópteros veio propor, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, a aquisição de serviços da AGUSTA WESTLAND LIMITED para apoio técnico com o fundamento de que é a única entidade responsável pelo estudo e análise de problemas técnicos, pelo desenvolvimento e implementação de modificações consideradas no âmbito do emprego e da segurança de voo, e, ainda, por prestar todo o apoio técnico devido à Marinha na operação e manutenção dos helicópteros Lynx MK95.

122 - A decisão de contratar e autorização da despesa no valor de 160.482,00€ foi proferida por despacho do Diretor da Direção de Navios, Contra-Almirante I11, de 26/01/2016.

123 - A proposta foi adjudicada em 05/04/2016, pelo mesmo Diretor e o contrato foi celebrado em 07/04/2016.

124 - A entidade adjudicatária apresentou as Faturas n.ºs 250002435, de 25/05/2016, 250002514, de 13/07/2016, 250002645, de 06/10/2016 e 250002652, de 20/10/2016, cada uma no valor de 40.120,50€, cujo pagamento foi autorizado pelo mesmo Diretor respetivamente pelo PAP n.º 0200000432, de 16/06/2016, pelo PAP n.º 0200000648, de 18/08/2016 e as restantes pelo PAP n.º 0200000090, de 11/11/2016.

125 - Evidencia-se dos documentos do Anexo 10 referentes a este procedimento, que o período de execução contratual correspondia ao ano de 2016, ou seja, de 01/01 a 31/12/2016.

126 – No procedimento NPD 3016002705, o primeiro fornecimento realizado em execução do Contrato só se verificou em 12/04/2016, ou seja, em data posterior à celebração desse Contrato que, (Doc. 1, junto com a contestação do demandado).

127 - A referência “Q1 constante da Fatura n.º 250002435, de 25/05/2016, a qual foi repetida sob a forma “1º trimestre” no respetivo relatório de quitação, de 30 de maio de 2016, deveu-se à forma como a empresa terá entendido atender e cumprir com o clausulado contratual, em particular no que se refere ao ponto 2. da cláusula 4.

128 - O entendimento da empresa foi o de seguir as cláusulas do contrato e após a entrada em execução do mesmo e de ter então (7/4/2016) começado a enviar documentação e outros serviços (os primeiros no dia 12/4/2016), enviou a fatura com a seguinte descrição: “*Technical Assistance for 2016 Q1, datada de 25/5/2016 (Q1, 1st Quarterly, 1º Trimestre). This payment claim is submitted in accordance with Contract Clause 4 (Price and payment conditions).*” (depoimentos do demandado e testemunha T12).

129 - Seguindo o normativo interno, a fatura foi enviada pela Divisão Administrativa e Financeira à Divisão de Helicópteros (gestor do contrato e o serviço técnico responsável pela área dos helicópteros) para se proceder à respetiva receção quantitativa e qualitativa. No Relatório de receção de material, datado de 30/05/2016, verso, Relatório de Receção, que serve de quitação, ou seja, que o serviço/trabalho está executado e de acordo com as especificações, está escrito: “Os serviços de apoio técnico da Agusta Westland para a frota de helicópteros Lynx mk45, referentes ao 1º trimestre de 2016, foram executados.” (depoimentos do demandado e testemunha T12).

130 - A -Não foi efetuado nenhum trabalho envolvendo o que estava contratado, no primeiro trimestre de 2016 (depoimentos do demandado e testemunha T12).

PONTOS 2.3.2 ALÍNEA B) E 2.4. ALÍNEA G) – EXECUÇÃO CONTRATUAL PRÉVIA AO REGISTO DA RESPETIVA DESPESA – ANEXO 11 DO RA - NPD 3016025239/3017008711 e 3017015652:

131- A Marinha realizou junto da Critical Software, SA um procedimento por negociação sem publicação de anúncio de concurso com vista à célere formação e celebração de contrato de atualização do simulador do CITAN - WES e celebrou o respetivo contrato plurianual, no dia 18/11/2016, pelo valor contratual de 974.995,00€, o qual foi visado pelo TC em 05/1/2017.

132 - No referido contrato, celebrado em 18/11/2016, há um pedido de compra n.º 330256654, de 15/11/2016 e o compromisso da despesa foi emitido em 06/03/2017 para pagamento da Fatura n.º FTV50170123, de 21/02/2017. Há, ainda, outro pedido de compra n.º 33032772777, em 29/05/2017 e o compromisso da despesa foi emitido em 15/12/2017.

PONTOS 2.3.2 ALÍNEA C) E 2.4. ALÍNEA H) – PAGAMENTO PRÉVIO À EXECUÇÃO MATERIAL DOS CONTRATOS – ANEXO 12 :

133 - No ano de 2017, no procedimento NPD3017012625 – Remodelação da Capitania do Porto do Douro – foi celebrado o contrato n.º 06/DI/2017, de 04/05/2017, com a LOVIMEC – Renovação Urbana e Construções Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> pelo preço contratual de 142.500,00€, acrescido de IVA, no valor de 32.775,00€, no total de 175.275,00€. 20.5. Os trabalhos da empreitada deveriam ter ficado concluídos no prazo de 240 dias contados da data da consignação.

134 - Neste caso, foi adiantado o pagamento, em 22/12/2017, no valor de 119.000,90€, acrescido de IVA (cfr. Fatura n.º 2017/0114, de 04/12/2017 e PAP n.º 0200001304, de 22/12/2017), referente ao Auto de Medição n.º 6 referido na fatura. Porém, não existe tal auto com este valor. Existe antes o auto n.º 5, de 16/10/2018, no valor de 14.336,41€, posterior ao pagamento da fatura mencionada.



135 – No procedimento NPD3017008577 - Empreitada para a implementação do novo edifício de Centro de Distribuição Alimentar na Direção de Abastecimento – verificou-se o Pagamento à LOVIRIL, Ld.<sup>a</sup>, em 22/12/2017, no valor de 217.908,90€, correspondente a 100% da adjudicação e a adiantamento de 202.505,06€ (93%) uma vez que só tinha ocorrido execução material de 7% do valor da adjudicação;

136 – No procedimento NPD3017030229 – Empreitada para Fornecimento e Montagem de Câmaras Frigoríficas no Centro de Distribuição Alimentar da Direção de Abastecimento – verificou-se o pagamento à ENGIFRIO, Ld.<sup>a</sup>, em 22/12/2017, do valor de 280.961,57€, correspondente a 100% da adjudicação e a 100 % de adiantamento (cfr. Contrato n.º 37/DI/2017, de 04/12/2017 e Fatura n.º FT V1/20170892, de 4/12, cujo pagamento foi autorizado pelo PAP n.º 0200001223, de 22/12/17), sem evidência da realização da obra. O 1.º auto de medição é de agosto de 2018, decorridos 8 meses, após o pagamento. Segundo se evidencia do Anexo 12 do RA, em 26/10/2018, a equipa de auditoria verificou que ainda não tinham sido fornecidas e instaladas as câmaras frigoríficas.

137 – Nos procedimentos NPD3017029816 e 3017029543 – Empreitada para Fornecimento e Montagem de Estrutura Metálica com Cobertura na Estação Naval da Base Naval de Lisboa - Pagamento à COBERMETAL, Ld.<sup>a</sup>, em 22/12/2017, do valor contratual de 149.940,47€, correspondendo a 100% da adjudicação e a adiantamento de 136.442,00€, uma vez que nessa data só tinha ocorrido execução material no valor de 4.498,21€ (cfr. auto n.º 1). O pagamento foi efetuado através de 5 transferências, todas da mesma data (cfr. PAP n.º 0200001223, de 12/12/2017), sem que a obra estivesse concluída, como se pode verificar do auto n.º 7, de maio de 2018.

138 - Tendo sido o *Diretor da Direção Infraestruras, Contra-Almirante D2*, o responsável pela autorização ou pagamento de tais despesas.

139 - O qual agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

140 - No que se refere aos bens alimentares, apurou-se no RA (cfr. Anexo 12 – Quadro 1 – Execução de contratos de aquisição de bens alimentares) que, em 10 contratos, no montante de 1.575.711,20€, com prazo de execução definido para o ano de 2017, foram detetadas 16 faturas no valor global de 655.938,83€ (c/IVA), recebidas e pagas no mesmo ano sem que os bens tivessem sido previamente entregues à entidade adjudicante. Trata-se de contratos em que a execução material ocorreu parcial ou totalmente no ano de 2018, após a caducidade contratual.

Tal situação encontra-se melhor descrita no Quadro referido e a seguir transcrito:

Quadro 1 - Execução de contratos de aquisição de bens alimentares

Faturas e pagamento prévio ao fornecimento de bens - 2017 Amostra									
Número de processo de despesa	Valor do Contrato (com IVA)	Fatura			PAP		Guias de Transporte / Remessa		Peso do valor faturado, antes do fornecimento, no valor do contrato
		N.º	Data	Valor (com IVA)	N.º	Data	N.º	Data	
3017000187	226 776,40	2017A13/1	25.11.2017	15 035,70	200001209	19-12-2017	2018/1375	30-05-2018	6,63%
							2018/1395	08-06-2018	
				2018/1178			30-01-2018		
	205 491,60	44792	13-12-2017	14 813,50			49350	10-01-2018	7,21%
							49478	24-01-2018	
3017000322	249 068,20	2017A13/2	25-11-2017	1 509,44	200001209	19-12-2017	2018/1138	10-01-2018	0,61%
							2017/1097	20-12-2017	
3017012490	59 137,40	Vo4/44796	13-12-2017	9 393,27	200001209	19-12-2017	49549	08-01-2018	16%
							49445	26-02-2018	
							49733	13-03-2018	
3017012491	122 822,20	2017A13/3	25-11-2017	83 973,19	200001209	19-12-2017	15 guias de transporte entre 13-12-2017 e 08-03-2018	68%	
3017012492	118 571,60	Vo4 44797	13-12-2017	42 955,68	200001209	19-12-2017	7 guias de transporte entre 11-01-2018 e 08-06-2018 (*)	36%	
3017012497	127 253,00	2017A13/4	25-11-2017	99 307,16	200001209	19-12-2017	13 guias de transporte entre 07-12-2017 e 04-04-2018	78%	
3017021815	105 968,20	17/2611	23-11-2017	17 093,83	200001162	19-12-2017	18/133	11-07-2018	92%
							18/135	11-07-2018	
							18/144	03-08-2018	
							18/145	03-08-2018	
							18/149	25-09-2018	
		17/2612	23-11-2017	31 111,00	200001208	19-12-2017	6 guias de transporte entre 28-02-2018 e 10-08-2018 (*)		
		17/2613	23-11-2017	14 151,00			18/50	29-01-2018	
		17/2614	23-11-2017	35 411,21			18/54	30-01-2018	
							18/153	03-10-2018	
							8 guias de transporte entre 27-12-2017 e 10-05-2018		
3017021819	66 128,10	17/15559	23-11-2017	24 438,30	200001199	19-12-2017	52 guias de transporte entre 30-11-2017 e 06-06-2018	100%	
		17/15560	23-11-2017	41 536,10			32 guias de transporte entre 14-12-2017 e 13-03-2018		
	59 015,50	2017A13/5	25-11-2017	59 015,50	200001209	19-12-2017	10 guias de transporte entre 05-02-2018 e 19-06-2018 (*)	100%	
3017029289	105 867,50	2017A13/8	25-11-2017	105 867,50	200001209	19-12-2017	10 guias de transporte entre 19-12-2017 e 10-04-2018 (*)	100%	
3017029290	129 611,50	Vo4-44805	13-12-2017	60 326,45	200001209	19-12-2017	8 guias de transporte entre 04-01-2018 e 11-06-2018	47%	
<b>Total</b>	<b>1 575 711,20</b>		<b>Total</b>	<b>655 938,83</b>					

141 - Acresce que nos 7 contratos acima referidos, encontra-se evidenciado que há 11 faturas com “Material recebido e conferido” sem prévio fornecimento dos bens, ainda que tenham sido entregues posteriormente ao pagamento dos mesmos, tal como descrito no Quadro 2 do Anexo 12 do RA, que a seguir se transcreve:

Quadro 2 – Faturas com “Material recebido e conferido” sem prévio fornecimento



Unidade: euros

NPD	Valor do Contrato (com IVA)	Fatura			Guias de Transporte / Remessa							
		N.º	Data	Valor (com IVA)	N.º	Data	Kg					
3017000187	226 776,40	2017A13/1	25-11-2017	15 035,70	2018/1375	30-05-2018	1021					
	205 491,60	44792	13-12-2017	14 813,50	2018/1395	08-06-2018	1387					
					2018/1178	30-01-2018	178					
3017012490	59 137,40	V04/44796	13-12-2017	9 393,27	49350	10-01-2018	675					
	122 822,20	2017A13/3	25-11-2017	83 973,19	49478	24-01-2018	1475					
					49549	08-01-2018	938					
3017012491	122 822,20	2017A13/3	25-11-2017	83 973,19	49445	26-02-2018	338					
					49733	13-03-2018	347					
					2017A11/144	13-12-2017	178					
					2017A11/145	13-12-2017	459					
					2017/1100	21-12-2017	471					
					2017/1101	21-12-2017	400					
					2018/1145	12-01-2018	397					
					2018/1152	17-01-2018	742					
					2018/1159	22-01-2018	582					
					2018/1174	29-01-2018	790					
					2018/1177	30-01-2018	366					
					2018/1191	06-02-2018	766					
					2018/1215	20-02-2018	909					
					2018/1229	28-02-2018	410					
					2018/1136	05-03-2018	402					
					2018/1244	07-03-2018	1 203					
					2018/1247	08-03-2018	424					
					3017012492	118 571,60	V04 44797	13-12-2017	42 955,68	49390	11-01-2018	250
										49733	15-03-2018	1200
										49982	07-05-2018	750
										50096	08-06-2018	800
49485	26-01-2018	1157										
49515	01-02-2018	1700										
49535	05-02-2018	500										
18/133	11-07-2018	600										
18/135	11-07-2018	450										
18/144	03-08-2018	600										
3017021815	105 968,20	17/2611	23-11-2017	17 093,83	18/145	03-08-2018	400					
					18/149	25-09-2018	325					
					18/76	28-02-2018	920					
					18/109	16-05-2018	500					
					18/112	17-05-2018	480					
		17/2612	23-11-2017	31 111,00	18/116	30-05-2018	1 540					
					18/132	06-07-2018	1 310					
					18/146	10-08-2018	250					
					18/50	29-01-2018	748					
					17/2613	23-11-2017	14 151,00	18/54	30-01-2018	1 272		
		18/153	03-10-2018	980								
		17/200	27-12-2017	200								
		18/59	06-02-2018	545								
		18/58	06-02-2018	912								
		17/2614	23-11-2017	35 411,21	18/73	27-02-2018	946					
18/92	02-04-2018				944							
18/93	03-04-2018				894							
18/105	10-05-2018				449							
18/106	10-05-2018				542							
2018A11/42	07-05-2018				783							
2018/1364	24-05-2018				428							
3017021819	59 015,50	2017A13/5	25-11-2017	59 015,50	2018/1365	24-05-2018	423					
					2018/1392	07-06-2018	1108					
					2018/1410	18-06-2018	318					
					2018/1411	19-06-2018	440					
					2018/1187	05-02-2018	1009					
					2018/1359	22-05-2018	648					
					2018/1379	05-06-2018	967					
					2018/1411	19-06-2018	1376					
					2017/1093	19-12-2017	1 000					
					2018/1143	11-01-2018	1 200					
					2018/1202	14-02-2018	1 008					
					3017029289	105 867,50	2017A13/8	25-11-2017	105 867,50	2018/1268	20-03-2018	709
2018/1273	21-03-2018	1 083										
2018/1253	13-03-2018	1 333										
2018/1254	21-03-2018	832										
2018A11/24	02-04-2018	891										
2018A11/27	04-04-2018	278										
2018/1299	10-04-2018	5 166										
<b>Total</b>				<b>428 821,38</b>								

Fonte: Informação constante dos procedimentos indetificados.

142 - Alguns dos produtos alimentares a que se referem as faturas foram deixados à guarda dos fornecedores depois de adquiridos para serem entregues posteriormente porque não existia, ao tempo, capacidade de armazenamento de todos os produtos, sendo ordenada a entrega dos mesmos à medida que iam sendo necessários (depoimento do demandado e da testemunha T3).

143 - É evidenciado no Quadro 3 do Anexo 12 do RA – Execução de contratos de aquisição de sobressalentes – que em 5 contratos, no valor de 157.738,89€, foram apuradas faturas no valor de 133.931,01€, recebidas e pagas no ano económico definido contratualmente para a sua execução, mas cujos bens foram, apenas, fornecidos no ano seguinte, como se evidencia do citado quadro, agora transcrito:



### Quadro 3 – Execução de contratos de aquisição de sobressalentes

Unidade: euros

Aquisição de sobressalentes no ano de 2017 (Amostra)									
Número de processo de despesa	Valor do Contrato (com IVA)	Fatura			PAP		Guias de remessa		Peso do valor faturado antes do fornecimento no valor contratual (%)
		N.º	Data	Valor (com IVA)	N.º	Data	N.º	Data	
3016011908	27 811,53	2016/80	24-11-2016	4 003,65			327	05-01-2017	14%
3016001742	52 250,40	2016/92	25-11-2016	52 250,40	200001040	15-12-2016	324	28-12-2016	100%
							331	09-01-2017	
3017008827	20 639,40	2017/98	30-11-2017	20 639,40			497	03-01-2018	100%
3017023334	20 654,16	2017/110	30-11-2017	20 654,16			534	16-03-2018	100%
3017029209	36 383,40	2017/127	05-12-2017	36 383,40	200001199	19-12-2017	514	23-01-2018	100%
							529	02-03-2018	
							531	08-03-2018	
<b>Total 157 738,89</b>		<b>Total 133 931,01</b>							

Fonte: Informação constante dos procedimentos indentificados.

144 – O material a que se refere o número de despesa 3016001742 estava disponível no fornecedor; parte do material a que se refere o número de despesa 3017023334 foi entregue em 23.11.2017 e só uma parte em 16.3.2018 (depoimento do demandado).

145 - Tendo sido o *Diretor da Direção de Abastecimento D1*, o responsável pela autorização ou pagamento de tais despesas.

146 - O qual agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

### PONTOS 2.3.2 ALÍNEA D) E 2.4. ALÍNEA I) – PAGAMENTOS SEM AUTOS DE MEDIÇÃO - ANEXO 13:

147 – Verificou-se a falta (total ou parcial) de autos de medição prévios ao pagamento das faturas em 10 processos analisados, ascendendo o valor pago, nestas condições, a 997.353,20€, como se descreve no Quadro do Anexo 13 que a seguir se transcreve e aqui se dá por reproduzido para os legais efeitos:

Pagamentos sem autos de medição									
Unidade: euros									
Nº Processo (NPD)	Objeto	Adjudicatário	Preço contratual (sem IVA)	Autos de medição	Faturas	Data Fatura	Data da autorização do pagamento	Valor Pagamento (com IVA)	Valor fatura (sem IVA)
3017012513	Reabilitação Ala nascente Praça do Comércio	Lovrini - Construção Civil Lda	4235,00	Não	FT A/2179	05/04/2017	19/04/2017	4489,10	4235,00
3017030701	DI/LRM_UACM- Empreitada Beneficiação Ala Este Edifício ICM	Lovrini - Construção Civil	57663,28	Não	FT A/2300	09/10/2017	17/10/2017	61123,08	57663,28
3017012622	Empreitada de reabilitação do piso 1 da Ala nascente da praça do comércio - alvenaria, águas, esgotos na unidade de apoio às instalações centrais da Madeira	Lovrini - Construção Civil	62613,49	Não	FT A/2271	04/08/2017	28/08/2017	66370,30	62613,49
3017024152	EGM_DI_EMP BENEF FACHADAS Av. RIBEIRA DAS NAUS	Lovrini - Construção Civil	29300,00	Não	FT A/2312	19/10/2017	15/11/2017	31058,00	29300,00
3017032006	LIM_DI_EMP BENEF Fachadas Av. Ribeira das Naus - 2ª fase	Lovrini - Construção Civil	73699,99	Não	FT A/2323 e FT A/2355	20/10/2017 e de 5/12/2017	22/12/2017	78121,99	73699,99
3017008577	IDIOE/DIDA_Implementação novo centro distribuição alimentar na Direção de Abastecimento	Lovrini - Construção Civil	217908,9	ausência de auto relativo à fatura 2376, 9 autos posteriores à fatura (e 3 antes)	FT A/2376	14/12/2017	22/12/2017	268027,94	217908,90
3017031518	OE/DI/LIM_EMP Beneficiação Fachada da Ribeira das Naus	Lovrini - Construção Civil	6528,00	Não	FT A/2313	19/10/2017	15/11/2017	6919,68	6528,00
3017012625	Remodelação da Capitania do Douro	Lovimec - Renovação Urbana,	142500,00	ausência de auto relativo à fatura 114; 4 autos anteriores para 4 faturas	FT 114	04/12/2017	22/12/2017	126140,95	119000,90
3017030229	LPIM/DI/DA_Fornecimento e montagem de câmaras frigoríficas CDA	Engifrio	280961,57	ausência de auto para a fatura 892; 1 auto valor inferior de ago/2018	FT 892	04/12/2017	22/12/2017	345582,73	280961,57
3017029543	EGM/DI_BNL fornecimento e montagem de estrutura metálica na estação naval	Cobermetal	149940,37	ausência de auto para a fatura FT 100.1.1754; auto 1 para a fatura anterior	FT 100.1.1754	01/12/2017	22/12/2017	178893,86	145442,16
<b>Total</b>			<b>1025350,60</b>						<b>997353,20</b>

Fonte: extraído do ficheiro da auditoria Copy AD\_EOP, que tem na origem os processos da

148 - Tendo sido o *Diretor da Direção das Infraestruturas, Contra-Almirante D2*, o responsável pela autorização ou pagamento de tais despesas, entre 19/04/2017 e 22/12/2017.

149 - Quem efetuava a fiscalização das obras era a Divisão de Fiscalização de Obras. No final do ano de 2017 o demandado mudou de serviço para a Direção de Navios (depoimento do Demandado).

150 – Tendo agido de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

PONTOS 2.3.2 ALÍNEA F) E 2.4. ALÍNEA J) – PAGAMENTOS ANTES DA PUBLICAÇÃO NO PORTAL BASE – ANEXO 14:

151 – Verificaram-se pagamentos que foram efetuados, nos procedimentos NPD3017012564, 3017024152, 3017031518, 3017029543/3017029816 e 3017037603 identificados no QI (Anexo 18, o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido para os legais efeitos), por ajuste direto, no valor contratual de 285.011,37€, sem observância da condição de eficácia financeira que a publicitação no Portal Base confere, conformadoras de infrações financeiras de natureza sancionatória, puníveis pelo artigo 65.º, alíneas b) e l) do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto no artigo 127.º n.º 1 e n.º 3 do CCP.

152 - Assim, a produção de efeitos financeiros dos contratos identificados nos procedimentos em causa encontrava-se condicionada à prévia publicitação no Portal Base, estando em causa o cumprimento do princípio da transparência na contratação pública, com reflexos diretos na eficácia dos contratos.

153 -Por outro lado, a LEO em vigor à data dos factos, no seu n.º 6 do artigo 42.º estabelece que é ilegal a despesa pública realizada sem que o facto gerador de despesa respeite as normas legais.

154 – Foi o *Diretor da Direção das Infraestruturas, D2*, quem, entre 19/04/2017 e 21/12/2017, autorizou os pagamentos e não promoveu a publicitação prévia, como lhe incumbia, enquanto dirigente, e não cuidou de verificar, antes da autorização dos referidos pagamentos, se os contratos em causa haviam sido publicitados no Portal Base, pelo que não procedeu com o cuidado a que estava obrigado, por via das funções que exercia.

PONTOS 2.3.2 ALÍNEA G) E 2.4. ALÍNEA K) – AUSÊNCIA DE ATIVAÇÃO DE GARANTIAS A FAVOR DA MARINHA – ANEXO 15 DO RA:

155 – No NPD3017012625 – Empreitada de Remodelação da Capitania do Porto do Douro - Contrato n.º 06/DI/2017, de 04/05/2017, celebrado com a LOVIMEC-Renovação Urbana e Construção, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> - valor contratual 142.500,00€; auto de consignação em 15/05/2017; prazo de execução 240 dias, último pagamento em 22/12/2017 no valor de 119.000,90€, acrescido de IVA (PAP n.º 0200001304).

156 - Em finais de 2018, a obra não estava concluída, embora o prazo de execução já tivesse sido ultrapassado e o pagamento integral já tinha sido realizado (a existência de um auto de medição, com o n.º 5, de 16/10/2018, evidencia que a obra estava longe de estar terminada).

157 – No NPD3017008577 – Empreitada para Implementação do Novo Edifício do Centro de Distribuição Alimentar (fls. 1321/1348) – Contrato n.º 17/DI/2017, de 28/08/2017, celebrado com a LOVIRIL-Construção Civil, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, valor contratual de 289.900,00€, a que acresce IVA; Adenda ao contrato em 28/09/2017, valor contratual de 217.908,89€, a que acresce IVA, auto de consignação em 07/09/2017, auto de suspensão em 08/09/2017 e auto de recomeço em 02/10/2017; prazo de execução de 150 dias; em 22/12/2017, a Marinha procedeu ao pagamento integral como se verifica do PAP n.º

0200001244); ao longo de 2018, a obra continuou como se verifica do auto de medição n.º 11 de, 29/08/2018, tendo o prazo de execução sido ultrapassado há muito.

158 – No NPD3017030229 – Empreitada para Fornecimento e Montagem de Câmaras Frigoríficas no Centro de Distribuição Alimentar (fls. 1348v/1364) – contrato n.º 37/DI/2017, de 04/12/2017, celebrado com a ENGIFRIO – Sociedade de Refrigeração, Ld.ª, preço contratual de 280.961,57€, a que acresce IVA; prazo de execução de 120 dias; pagamento integral em 22/12/2017, através do PAP n.º 0200001233; o 1.º auto de medição é de agosto de 2018, e à data da visita (outubro de 2018) pela equipa da auditoria a obra estava por concluir.

159 – No NPD3017029543 – Empreitada para Fornecimento e Montagem de Estrutura Metálica com Cobertura na Estação Naval (fls. 1364v/1379) – contrato n.º 23/DI/2017, de 06/11/2017, celebrado com a COBERMETAL – Coberturas Metálicas, Ld.ª, preço contratual de 149.940,37€, a que acresce IVA; prazo de execução de 80 dias; pagamento integral em 22/12/2017, através do PAP n.º 0200001233; porém, no auto o auto de medição n.º 7 de 30/05/2018 evidencia que a obra ainda não estava concluída nessa data, não obstante o prazo de execução ter terminado há muito.

160 - Os prazos de execução dos contratos acima referidos estavam ultrapassados e a entidade adjudicante – a Marinha - não acionou as garantias prestadas, as cláusulas penais previstas nos contratos ou nem procurou ser ressarcida do incumprimento contratual, tendo procedido ao valor integral dos valores contratuais.

161 - Nesta medida, só deviam ter sido liquidados e pagos os trabalhos que tivessem sido previamente medidos, em termos de aceitação dessa medição pelo dono da obra.

162 - O demandado D2 cessou o exercício do cargo de Diretor de Infraestruturas em 4 de janeiro de 2018 (cfr. Docs. 2 e 3 da contestação e depoimento do demandado).

163 - O pagamento de faturas foi autorizado pelo *Contra-Almirante*, D2 antes da conclusão das obras.

164 - O demandado D7 é tido como militar e profissional de elevado sentido de responsabilidade nomeadamente co elevado de sentido de cumprimento das regras legais no domínio da contratação.

165 - Pelo Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 40/16, de 3 de maio, foi aprovado o Regulamento Interno da Direção de Infraestruturas (Doc junto com a contestação de D2)

166 - Pelo artigo 5.º do Regulamento são fixadas as competências do Diretor de Infraestruturas, que nada dispõem sobre contratação pública. Tais competências são completadas pela delegação de poderes efetuada ao abrigo dos seguintes despachos do Superintendente do Material: 2801/2016, de 11 de fevereiro, 1912/2017, de 16 de fevereiro e 4073/2017, de 18 de abril, todos publicados na 2.ª série do Diário da República.

167 - Os referidos despachos atribuem ao Diretor de Infraestruturas, Contra-almirante D2, a competência para autorizar, no âmbito das suas funções, “*despesas com empreitadas de obras públicas e com locação e aquisição de bens e serviços até € 200 000, incluindo as relativas à execução de planos plurianuais legalmente aprovados, sendo que para estas, este limite se estende até ao montante de € 500 000.*”

168 - Por sua vez, a estrutura da Direção de Infraestruturas encontra-se plasmada no artigo 4.º do Regulamento, salientando-se a Divisão de Projeto e Direção de Obras de Construção Civil (DPC), a Divisão de Fiscalização de Obras de Construção Civil (DFO) e a Divisão Administrativa e Financeira (DAF), porquanto, ao contrário das competências próprias (não delegadas) do Diretor de Infraestruturas, conforme vimos, as competências dessas Divisões, e consequentemente, das respetivas chefias prendem-se essencialmente com a contratação pública, especialmente, em procedimentos cujo objeto contratual é a empreitada de obras públicas, fazendo-se notar as seguintes:

- DPC – alínea b) do artigo 8.º, alíneas b) e c) dos artigos 12.º e 13.º, alínea b) do artigo 14.º, todos do Regulamento;
- DFO – alíneas a) a j) do artigo 16.º do Regulamento, em conjugação com a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º e artigos 20.º e 21.º do Regulamento;
- DAF – alíneas a), b) e i) a l) do artigo 29.º, em conjugação com a alínea a) do n.º 1 do artigo 31.º e artigos 33.º e 34.º do Regulamento.

## II. 3 Apreciação das questões suscitadas sobre a matéria de facto

### II.3.1 Alteração da matéria de facto pretendida

- 8 A apreciação do recurso em matéria de facto deve ser conformada pela decomposição entre dois campos em que a lei processual estabelece distintos deveres das partes processuais e poderes dos tribunais: a) alegação e fixação da matéria de facto objeto do recurso; b) procedimento probatório perante o tribunal *ad quem* sobre matéria de facto previamente delimitada que pode envolver nova valoração de provas já admitidas ou produzidas na primeira instância, assunção e valoração de novas provas e/ou realização diligências probatórias, nomeadamente as previstas no artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC e nos artigos 436.º, n.º 1, e 652.º, n.º 1, alínea d), do CPC).
- 9 No plano jurídico-processual tem de começar por se avaliar o preenchimento dos pressupostos para reapreciação da matéria de facto em face do princípio probatório da relevância e, consequentemente, do princípio geral da proibição de atos inúteis.
- 10 O princípio da relevância integra a axiologia nuclear do direito probatório envolvendo componentes jurídicas relativas à regulação preventiva das atividades dos sujeitos processuais com impacto na iniciativa, admissão e produção de provas em todos os sistemas jurídicos.
- 11 O objeto da instrução ou prova acima referido em sede de recurso está logicamente contido nos poderes gnoseológicos do tribunal, e, como oportunamente se destacou (*supra* § 5), o objeto do recurso é mais restrito do que o da ação sendo delimitado pelas respetivas conclusões, compreendendo um ónus do recorrente reforçado em caso de impugnação da matéria de facto estabelecido no n.º 1 do artigo 640.º do CPC, pois tem a obrigação de especificar: «a) Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados; b) Os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida; c) A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas».
- 12 Ónus de impugnação no recurso em matéria de facto que constitui *conditio sine qua non* do poder de indagação factual do tribunal *ad quem*, o qual é delimitado pelo objeto do recurso (a base da materialidade já referida).

13 Relativamente ao concreto recurso em matéria de facto, tendo presente as conclusões (*supra* § 2), a respetiva motivação e os documentos juntos (perante a primeira instância), os recorrentes pretendem:

13.1 Pedidos principais:

- a) Eliminação de alguns factos constantes da matéria de facto julgada provada pela sentença recorrida («os “*factos*” constantes dos pontos 16, 17, 37, 109, 114, 120, 139, 146 e 150 e 154 da Sentença recorrida») por se considerar que «são juízos conclusivos e não factos que, em face da prova produzida, nunca poderiam ser considerados assentes, pelo que deverão ser retirados da matéria de facto provada»;
- b) Não ser julgado provado que os Demandados *sabiam* «que as suas condutas violavam os preceitos legais» indicados como desrespeitados pelo Demandante.

13.2 Pedido subsidiário (se o pedido principal relativo ao facto provado sob o n.º 37 da sentença recorrida for julgado improcedente):

Alteração do facto 37 da matéria de facto por via de aditamento com o seguinte teor: «o demandado tinha conhecimento, em razão das funções que exercia e da experiência acumulada, que o art. 155º do Código dos Contratos Público permite, em certos casos, a adoção de concurso públicos urgente».

### **II.3.2 Pedidos principais sobre a matéria de facto: eliminação de factos constantes da matéria julgada provada pela sentença recorrida**

#### **II.3.2.1 Pedido principal relativo à eliminação de proposições que alegadamente não seriam factos**

14 A divergência do recorrente relativa a um conjunto de enunciados que entende deverem ser eliminados tem por base essencial um juízo global de que não se reportariam a factos, atacando com esse argumento as seguintes formulações da sentença recorrida:

- 14.1 O Demandado agiu «livre, voluntária e conscientemente» (factos 16, 37, 109, 114, 120, 139, 146 e 150, alguns dos factos referem-se a D1 e outros ao D2);
- 14.2 O D1 «sabia» «que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais, não cuidando, como lhe era imposto funcionalmente, de o fazer com a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais sobre autorização e controlo da despesa pública, designadamente quanto à assunção de compromissos plurianuais» (factos 17 e 37);



- 14.3 Em vários pontos de facto a menção de que o agente concretamente identificado atuou «sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente» (factos 109, 114, 120, 139, 146 e 150);
- 14.4 «Foi o *Diretor da Direção das Infraestruturas, D2*, quem, entre 19/04/2017 e 21/12/2017, autorizou os pagamentos e não promoveu a publicitação prévia, como lhe incumbia, enquanto dirigente, e não cuidou de verificar, antes da autorização dos referidos pagamentos, se os contratos em causa haviam sido publicitados no Portal Base, pelo que não procedeu com o cuidado a que estava obrigado, por via das funções que exercia» (facto 154).
- 15 O Direito Substantivo sobre os estados mentais juridicamente relevados para efeitos de infrações financeiras, civis e penais e o Direito Probatório correlativo têm subjacente:
- 15.1 Uma epistemologia de matriz realista, no sentido de que se tratam de entidades reais cuja existência deve ser provada e deve integrar a matéria de facto e não a matéria de direito;
- 15.2 O tribunal pode aceder no plano gnoseológico aos estados mentais passados do agente da eventual infração embora a prova dos mesmos nunca possa ser *direta* por insuscetível de observação por terceiros (cf. Kevin L. Keeler, «Comment, Direct Evidence of State of Mind: A Philosophical Analysis of How Facts in Evidence Support Conclusions Regarding Mental State», *Wisconsin Law Review*, 1985, pp. 435-436).
- 16 A proposta dos recorrentes de exclusão das asserções acima transcritas da matéria de facto provada é suportada na ideia de que as mesmas tratam «de juízos conclusivos e não de factos».
- 17 A pretensão dos recorrentes tem subjacente uma pretensa dicotomia entre factos e juízos conclusivos a qual denota confusão entre dimensões linguística e jurídica.
- 18 Com efeito, mesmo à luz de um entendimento segundo o qual os enunciados de matéria de facto em sentenças judiciais se deveriam limitar a *factos em bruto* (sem necessidade de aprofundamentos filosóficos sobre o que sejam *factos em bruto* cf. para a uma abordagem sintetizada G. E. M. Anscombe, «On Brute Facts», *Analysis*, 18/3, 1958, pp. 69-72 e Peter Tillers, n John H. Wigmore, *A treatise on the system of evidence in trials at common law : including the statutes and judicial decisions of all jurisdictions of the United States*, Litle, Brown and Company, Boston, tomo 1, edição de 1940 revisto por Tillers em 1983, § 37.7), apresenta-se pacífico que a existência processual de *factos* está dependente da pré-compreensão linguística de eventos e da sua enunciação também linguística enquanto instrumentos necessários do juízo prático sobre a prova do facto, o qual compreende múltiplas operações com dimensões conclusivas sobre correspondências entre eventos e palavras.

- 19 A aplicação supletiva da lei processual civil ao abrigo do artigo 80.º da LOPTC abrange o direito probatório material e formal enquanto complexo, independentemente de as normas estarem previstas na lei civil adjetiva ou substantiva.
- 20 Os recorrentes não indicam quaisquer normas ou princípios que sustentem a sua tese relativa a uma proibição de formulações linguísticas na matéria de facto de sentenças jurisdicionais com dimensões conclusivas sobre estados mentais.
- 21 Relativamente aos enunciados factuais criticados pelos recorrentes, os juízos práticos foram expressos através de formas linguísticas abstratamente admissíveis, à luz da epistemologia-jurídica e das regras e princípios dos direitos processual e probatório, e, conseqüentemente, não podem merecer censura em sede de apreciação jurídica no quadro de um recurso jurisdicional.
- 22 Existe, apenas, uma menção empregue, «legalidade vigente», cuja adequação semântica à integração em enunciado de matéria de facto de sentença judicial se pode afigurar duvidosa, mas, no contexto em que surge não afeta o sentido das frases e a sua compreensão para efeitos de articulação dos estados mentais descritos nesses trechos da sentença com os *factos* externos à mente humana narrados em outros trechos da sentença e com os quais se articulam os *factos* criticados pelo ora recorrente.
- 23 Por outro lado, o juízo jurídico sobre o objeto processual carece de ser operado em sede de motivação de direito tendo nesse quadro de ser conhecidas de forma fundamentada todas as questões jurídicas relevantes devidamente suscitadas nesta instância sem abrigo em eventuais menções erróneas à «legalidade vigente» que constassem da matéria de facto (problemática que se reporta ao recurso em matéria de direito apreciado à frente).
- 24 Em síntese, a primeira pretensão dos recorrentes formulada nas conclusões do recurso em matéria de facto no sentido de que «os “*factos*” constantes dos pontos 16, 17, 37, 109, 114, 120, 139, 146 e 150 e 154 da Sentença recorrida» «nunca poderiam ser considerados assentes» por serem «juízos conclusivos e não *factos*» e que por esse motivo deveriam «ser retirados da matéria de facto provada»:
  - 24.1 Baseia-se numa tese sem suporte epistemológico-jurídico;
  - 24.2 É uma alegação que não tem regra ou princípio jurídico que a fundamente;
  - 24.3 Deve, assim, ser julgada improcedente.

### II.3.2.2 Segundo pedido principal: eliminação de determinados factos por não provados

- 25 Os recorrentes nas conclusões do seu recurso em matéria de facto culminam na afirmação que «nada de relevante resta na matéria de facto que permita fazer uma imputação subjetiva das

infrações em causa», criticando a sentença recorrida por «conclusões que intitula de facto e que são de Direito, no sentido de uma culpa meramente presumida ou funcional» e invocam «o depoimento da testemunha T13 (cf. depoimento desta testemunha na sessão de julgamento de 18/01/2023 – 00:39:17) que, com meridiana clareza, descreveu, de forma rigorosa e com profunda razão de ciência, a organização e o funcionamento da Direção de Infraestruturas, que o 2º Recorrente dirigia e que são essenciais para a determinação da culpa das infrações porque que foi condenado».

- 26 Como se destacou acima (em particular nos §§ 11 e 12), o CPC de 2013 acentuou os ónus do impugnante da matéria de facto impondo (alínea c) do n.º 1 do artigo 640.º) que o recorrente concretize a decisão pretendida de forma especificada, o que, como bem se refere no acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) de 13-3-2014 (processo 569/12.7TVLSB.L1-6<sup>1</sup>), compreende uma «exigência nova de reforço do ónus de alegação e conclusão, por forma a obviar à interposição de recursos de pendor genérico».
- 27 A invocação do depoimento de T13 como meio de prova testemunhal apresenta feição genérica para efeitos da crítica da decisão relativa ao julgamento de D2 como autor de quatro infrações financeiras, pois não compreende uma concretização de decisão sobre pontos de facto devidamente discriminados com indicação de proposições alternativas às que foram julgadas provadas pela sentença recorrida por força de inferências suportadas em elementos de prova decorrentes do meio de prova invocado.
- 28 O único elemento de concretização em termos de proposições é de cariz negativo: «não há nos autos nenhum documento, nem nenhuma afirmação em depoimento ou declaração de parte de onde se retire que, na altura da decisão, os Demandados “*sabiam*” que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais».
- 29 As menções na matéria de facto da sentença recorrida sobre um *saber* por parte de algum dos Demandados de que concretas condutas violavam preceitos legais ocorrem em dois segmentos frásicos relativos aos factos 17 e 37 e reportam-se ao D1 mencionando que o mesmo «sabia» «que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais».
- 30 A motivação de facto da sentença recorrida teve o seguinte teor:

« A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de auditoria e não impugnada – com absoluta relevância a auditoria levada a cabo pela IGF e, concretamente, os anexos 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 15 onde estão expressos todos os procedimentos relativos aos contratos referidos nos factos. Tais anexos estão referidos na factualidade correspondente. Nomeadamente aí estão

---

<sup>1</sup> Publicado em <http://www.dgsi.pt> assim como todos os acórdãos de tribunais judiciais citados sem outra menção.

referidos os relatórios de formação dos contratos, o clausulado contratual, os cadernos de encargos e documentos anexos referidos, concretamente, nos factos correspondentes.

O Tribunal valorou o depoimento de todos os demandados que, prestando declarações, esclareceram o tribunal sobre as várias situações em que se viram envolvidos, concretamente as razões que os levaram a proceder da forma descrita nos factos. Os seus depoimentos estão identificados na factualidade concreta que lhes diz respeito, foram em regra corroborados por testemunhas, também identificadas em concreto em cada facto em que intervieram e tiveram conhecimento.

O Tribunal valorou o depoimento das testemunhas ouvidas e arroladas por cada um dos demandados, sobre a factualidade que conheciam e que em regra corroboram as declarações dos próprios demandados. Sublinha-se, as testemunhas T3 e T4, envolvendo os factos imputados a D1; as testemunhas T5 e T6, em relação aos factos imputados a D2, concretamente sobre as obras nas instalações da marinha e a sua razão de ser (separadas por prestações diferenciadas); a testemunha T14, em relação a factos imputados a D7; a testemunha T10 relativamente a factos imputados a I9; as testemunhas T12, T15 e T16 relativamente a factos imputados a I11. Todas estas testemunhas mostraram conhecer os factos, por via do exercício de funções que detinham à época junto com os demandados nos vários departamentos da Marinha e mostraram isenção na prestação dos seus depoimentos.

O Tribunal valorou ainda o depoimento da testemunha T17 relativamente ao passado militar e profissional do demandado D7.»

- 31 A afirmação que uma pessoa *sabia* algo significa que essa pessoa tinha conhecimento ou estava informada relativamente a um estado de coisas, no caso concreto dos pontos de facto controvertidos e tendo presente o contexto factual em que surgem inseridas as afirmações da sentença seriam no sentido de que D1 tinha conhecimento de que com as condutas adotadas nos procedimentos NPD 3017000187 e NPD 3017000322 (facto 17) e no procedimento NPD3017029289 (facto 37) estavam a ser violadas regras legais sobre contratação pública.
- 32 Analisados os meios de prova indicados na sentença recorrida, tendo em atenção as regras e princípios de Direito Probatório e em face da análise atomizada de cada um dos dois específicos factos controvertidos e da conjugação dos vários elementos probatórios entre si e com as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de entidades administrativas) não se afigura fundada uma inferência no sentido de considerar provável que D1 *soubesse* que com as condutas adotadas nos procedimentos NPD 3017000187 e NPD 3017000322 (facto 17) e no procedimento NPD3017029289 (facto 37) se estavam a violar regras legais sobre contratação pública.
- 33 Dessa forma, impõe-se julgar não provado que D1 tinha conhecimento de que com as condutas adotadas nos procedimentos NPD 3017000187 e NPD 3017000322 e no procedimento NPD3017029289 estavam a ser violadas regras legais sobre contratação pública e,

consequentemente, determinar que seja eliminado do ponto 4 (matéria de facto julgada provada) da sentença recorrida:

- 33.1 No facto 17 o seguinte inciso: «sabia que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais»;
- 33.2 No facto 37 o seguinte inciso: «sabendo que as suas condutas violavam os referidos preceitos legais».

### **II.3.3 Pedido subsidiário: aditamento ao facto 37 da matéria de facto julgada provada pela sentença recorrida**

- 34 Os recorrentes apresentam o seguinte pedido subsidiário em sede de recurso sob a matéria de facto no sentido de que «a manter-se o ponto 37» se «deverá então aditar outro facto: “O demandado tinha conhecimento, em razão das funções que exercia e da experiência acumulada, que o art. 155º do Código dos Contratos Público permite, em certos casos, a adoção de concurso públicos urgente”».
- 35 Os recorrentes dedicam três parágrafos da motivação de recurso a essa pretensão:
- «Trata-se, é certo, tal como o facto 37, de um facto irrelevante (porque genérico, jurídico e conclusivo) mas, a considerar-se relevante, como fez a Sentença recorrida, a manutenção do facto 37, só o aditamento deste novo facto permite abarcar a realidade daquilo que o Demandado tinha conhecimento com relevância para a decisão da causa. Pelo que razões de aderência à realidade impõem que se adite este facto novo. Note-se, em qualquer caso, que o facto 37, tal como incluído na Sentença Recorrida, não permite uma interpretação segundo a qual o Demandado em causa tinha conhecimento de que estes procedimentos desrespeitaram a norma em causa, máxime, o art, 155º do CPP.»
- 36 A relevância da prova compreende como seu primeiro elemento a materialidade do facto em causa, conceito reportado à relação entre proposições que se pretende introduzir e as questões que integram os enunciados factuais relevantes para o processo [o objeto da instrução ou objeto da prova nas terminologias atualmente empregues na lei portuguesa, respetivamente no artigo 410.º do CPC e no artigo 124.º do Código de Processo Penal (CPP)].
- 37 As provas são qualificadas a partir de um critério funcional, no artigo 341.º do Código Civil (CC), como tendo «por função a demonstração da realidade dos factos», perspetiva finalística do direito probatório material que reportada ao processo judicial compreende a «demonstração da realidade dos factos juridicamente relevantes»<sup>2</sup> para os processos abrangidos, no caso o processo de efetivação de responsabilidades financeiras.

---

<sup>2</sup> Cf. Antunes Varela *et al.*, *Manual de Processo Civil*, Coimbra Editora, 2.ª edição, 1985: § 148

- 38 No caso *sub judice* os recorrentes assumem na sua motivação que a proposição cuja introdução na matéria de facto pretendem não preenche o requisito de materialidade, pois consideram que se tratam de «um facto irrelevante (porque genérico, jurídico e conclusivo)».
- 39 Por outro lado, também não indicam qualquer prova, no sentido funcional estabelecido pelo artigo 341.º do Código Civil, nem qualquer concreto meio de prova, como imposto pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 640.º do CPC, que fundamentasse a decisão de facto por si pretendida.
- 40 Em conclusão, o pedido subsidiário que integra o recurso em matéria de facto deve ser julgado manifestamente improcedente.

## **II.4 Avaliação das questões suscitadas no recurso sobre matéria de direito**

### **II.4.1 Questões jurídicas relevantes**

- 41 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações do recorrente (cf. *supra* §§ 1, 2 e 5), a resposta do MP e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do presente julgamento são conformados por três pretensões dos recorrentes:
- 41.1 Pedido principal: deve ser considerado ilegal o juízo sobre a culpa dos condenados e recorrentes formulado na sentença recorrida por violação do disposto «no n.º 5 do artigo 61.º (aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º) e no artigo 64.º da LOPTC» (como é óbvio, num recurso interposto contra a sentença a crítica idêntica formulada pelos recorrentes relativamente ao requerimento inicial do MP não apresenta autonomia) e «do princípio da culpa, ínsito da Constituição, designadamente nos seus artigos 1.º e 27.º, n.º 1».
- 41.2 Primeiro pedido subsidiário: o caráter diminuto da (eventual) culpa deve determinar a dispensa da multa ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC;
- 41.3 Segundo pedido subsidiário: deve ser relevada a responsabilidade ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

### **II.4.2 Julgamento em segunda instância da responsabilidade subjetiva dos recorrentes relativamente às infrações pelas quais foram condenados**

**II.4.2.1 A decisão da primeira instância sobre a responsabilidade subjetiva dos ora recorrentes relativamente quanto às infrações pelas quais foram condenados e a posição das partes na fase de recurso**

42 A questão jurídica objeto de recurso em matéria de direito foi apreciada na motivação da sentença recorrida com os seguintes trechos mais relevantes:

«18. Inequivocamente, pela LOPTC, (máxime artigos 61º n.º 5 e 67º n.º 3 da LOPTC) está consagrado no regime português que a responsabilidade financeira é sempre uma responsabilidade culposa. A culpa é um elemento essencial da responsabilização financeira, tanto na dimensão sancionatória como reintegratória. Ou seja, só ocorre uma situação de responsabilidade financeira quando a conduta do agente é efetuada por negligência ou por dolo.

19. Não basta apenas ocorrer uma irregularidade ainda que seja financeira, para que essa situação comporte uma infração. É necessário que na sua ocorrência esteja uma ação, no mínimo, negligente do autor. Não há responsabilidade financeira sem culpa do agente.

20. Recorde-se a dimensão do princípio da culpa sustentado na afirmação/constatação do homem como ser pessoal e livre, responsável pelos seus atos e, por isso capaz de decidir pelo direito ou contra o direito.

21. Ainda que a apreciação da culpa na responsabilidade financeira, em concreto, assuma a específica modelação de ter conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, nunca há responsabilização financeira sem existência de culpa.

22. Não tem assim qualquer fundamento a alegação agora efetuada pelos demandados sobre a aplicação da norma em causa que colida com qualquer regra ou princípio constitucional.

Sobre os factos provados imputados a D1

23. A primeira imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 3 e 17, relativos à falta de autorização prévia do membro do governo responsável pela área das finanças para assunção de encargos plurianuais.

24. O artigo 22º do Dec. Lei n.º 197/99 estabelece que: «1- Sem prejuízo do disposto no n.º 3, a abertura de procedimento relativo a despesas que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, designadamente com a aquisição de serviços e bens através de locação com opção de compra, locação financeira, locação-venda ou compra a prestações com encargos, não pode ser efectivada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respectivo ministro, salvo quando: a) Resultem de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados; b) Os seus encargos não excedam o limite de 20000 contos em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contracção e o prazo de execução de três anos. 2 - Os contratos e as portarias a que se refere o número anterior devem fixar o limite máximo do encargo correspondente a cada ano económico. 3 - Dentro dos 60 dias anteriores ao fim do ano económico, podem ser efectuadas adjudicações de bens ou serviços ou celebrados contratos de arrendamento cujos efeitos se iniciem no começo do ano económico imediato, desde que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes condições: a) Constituir o fim da adjudicação ou da celebração do contrato despesa certa e indispensável; b) Os encargos contraídos não excederem a importância de dois duodécimos da verba consignada a despesas da mesma natureza no orçamento do ano em que se fizer a adjudicação ou se celebrar o contrato; c) Seja devidamente declarado que no projecto de orçamento aplicável foi inscrita a verba adequada para suportar a despesa. 4 - A declaração referida na alínea c) do número anterior supre a informação de cabimento exigida no instrumento do contrato e obedece à condição do encargo vir a ser suportado pela correspondente verba do orçamento do ano económico

imediatamente. 5 - As despesas resultantes de situações imprevistas ou de fornecimentos a mais, cujos contratos iniciais tenham sido precedidos da portaria a que se refere o n.º 1 e desde que os novos encargos tenham cabimento no orçamento em vigor à data do adicional, são autorizadas nos termos do artigo anterior, sendo, neste caso, dispensada a publicação de nova portaria. 6 - No caso da entidade adjudicante ser uma das referidas nas alíneas d) ou e) do artigo 2.º, a portaria a que se refere o n.º 1 é substituída por autorização do respectivo órgão deliberativo. 7 - Podem ser excepcionados do disposto no presente artigo determinado tipo de contratos que se revelem imprescindíveis ao funcionamento das entidades referidas no artigo 2.º e que sejam incompatíveis com as regras relativas às despesas plurianuais, mediante despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro da tutela.

25. Por outro lado o Dec. Lei 197/99, de 8/06 estabelece a obrigação legal da despesa exigir nos termos do artigo 22.º n.º 1, alíneas a) e b) os requisitos de conformidade legal e regularidade financeira.

26. Finalmente a LCPA (L n.º 8/2012, de 21 de fevereiro) estabelece no seu artigo 5º n.º 3 que «a autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei» e no artigo 6º estabelece que «a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia: a) Por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, quando envolvam entidades pertencentes ao subsector da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados».

27. Os factos provados envolvendo os dois NPD identificados (máxime entre os pontos 3 a 15) não suscitam qualquer dúvida sobre a ilegalidade da atuação do demandado quanto à inobservância das normas legais referidas.

28. Assim a sua conduta é ilícita nos termos dos artigos 5º e 11º da LCPA e 11º do Decreto Lei n.º 127/202.

29. O demandado não cuidando, como lhe era devido, pela observância de tais regras agiu de forma negligente.

30. Assim é claro que cometeu a infração, sob a forma continuada, a que se refere artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC.

31. Deve referir-se que o facto de estar provada a situação que envolveu a causa desse incumprimento legal, nomeadamente o que se refere no §15 dos factos provados, tal não configura qualquer causa de extinção da ilicitude ou da culpa. Será, no entanto, levada em consideração tal circunstância fática a apreciação da sanção.

32. A segunda imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 18 e 40, relativos à adoção de procedimentos indevidos envolvendo quatro concursos públicos urgentes.

33. Como decorre do artigo 155º do CCP, na versão vigente à data dos factos «Em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante, pode adoptar-se o procedimento de concurso público nos termos previstos na presente secção, desde que: a) O valor do contrato a celebrar seja inferior aos referidos na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 20.º, consoante o caso; e b) O critério de adjudicação seja o do mais baixo preço».

34. Como é evidente a qualquer intérprete da Lei, o artigo 155º do CCP ao estabelecer que é a «urgência» a razão de ser para a admissibilidade do procedimento «concurso público urgente», aquela dimensão/requisito, ainda que se exprima por «um conceito



indeterminado, a preencher pelo recurso a valores e às circunstâncias de cada caso» só pode dar-se por verificada quando se «demonstre que a utilização de um procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco ou perigo iminente e actual que se deva sobrepor àqueles interesses, por ameaçar seriamente a satisfação de um interesse público de maior relevo ou prioridade» (segundo o Ac. TdC n.º 34/2011 1ª/PL).

35. A situação de urgência ali prevista ainda que menos exigente que a “urgência imperiosa” do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do mesmo Código - implica, igualmente, a existência de um acontecimento anormal, não expectável ou pouco previsível, motivador dessa atuação urgente ou inadiável (cf. neste sentido o que vem sendo a jurisprudência deste Tribunal, máxime no Ac. Tdc n.º 4/2018, 1ª S/PL).

36. Ora no caso concreto não existiu em nenhum dos procedimentos em causa qualquer justificação que sustentasse o procedimento urgente levados a termo. Ainda que agora, na audiência de julgamento, se viesse invocar e provar, conforme decorre dos factos 38 e 39 que as aquisições resultaram das diminuições de stocks existentes na altura e na necessidade de os suprir, na altura e que a Marinha tinha na altura uma participação ativa dos militares nos incêndios que ocorreram em Portugal sendo necessário proceder à alimentação dos militares envolvidos tal não configura, de todo, razão para, sem fundamentação se enveredar para uma procedimento urgente.

37. O demandado D1, no exercício das respetivas funções, quanto aos factos ora descritos, agiu de forma livre, voluntária e conscientemente, sabendo que a sua conduta violava os referidos preceitos legais e sem a precaução necessária, a que, em razão das funções que exercia e da experiência acumulada, estava especialmente obrigado.

38. Assim é manifesto que o demandado cometeu a infração prevista no artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l) sob a forma continuada e negligente em relação à decisão de utilizar aqueles procedimentos urgentes.

[...]

48. A quinta imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 110 e 114 referindo-se à não apresentação de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas quando deveriam ter sido.

49. Está em causa na presente imputação sustentada na aquisição de bens alimentares através dos procedimentos NPD 3017000322 (30160333038), 3017012490, 3017012491; 3017012492, 3017012497, 3017021815, 301021819, 301029829 e 3017029290, os contratos que a Marinha celebrou, no ano de 2017, no valor total de 1.144.472,50€ e que não foram apresentados a visto prévios, tendo em conta o disposto nos artigos 48 n.º 2, e 46º n.º 1 alínea b) da LOPTC e artigo 130º n.º 1 da Lei n.º 42/2016, aplicável à época.

50. Os contratos em causa, ainda que formados na sequência de diferentes procedimentos concorrenciais, envolviam a aquisição de Bacalhau, peixe para cozer, peixe para assar e peixe lote, sendo classificadas com o mesmo CPV 15000000-8. Foram outorgados na mesma data ou em datas próximas.

51. Nos termos do artigo artigos 46º n.º 1 alínea b) e artigos 48 n.º 2, da LOPTC e artigo 130º n.º 1 da Lei n.º 42/2016, aplicável à época são apresentados a visto os contratos de aquisição de bens que impliquem despesa nos termos do artigo 48º, quando reduzidos a escrito por força de lei. Para efeitos de dispensa de apresentação a visto à época, nos termos da LOPTC em vigor considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.

52. No caso em apreço pese embora o valor individual dos contratos fosse, de per si, inferior a 350.000,00, os mesmos consubstanciam prestações alimentares (embora envolvendo diferentes tipos de alimentos, ainda que bacalhau e peixe) o que evidencia sem equívoco que estavam relacionados entre si. Ou, no mínimo, ainda que se não entendesse essa afirmação inequívoca de relacionamento entre os objecto que

consubstanciava os contratos (produtos alimentares), os mesmos obviamente que «aparentavam» estar relacionados entre si. E esta aparência, obviamente que era notória para quem tinha e tem o dever de analisar os mesmos e a sua exigência ou não de apresentação a visto. Em nada contraria esta situação o facto de ter ocorrido uma interpretação dos serviços jurídicos de que não havia identidade objetiva entre os lotes, diversos que envolviam os contratos para aquisição de Bacalhau, peixe para cozer lote e peixe para assar. Naturalmente que a aparência existiria e é essa, também a injunção normativa em causa. Até porque as prestações eram todas classificadas com o mesmo CPV 15000000-8.

53. Assim, porque estavam ou aparentavam estar diretamente relacionados entre si, os referidos contratos não estavam dispensados de apresentação a visto prévio à face do enquadramento legal vigente. Diga-se, para que não restem dúvidas que também à face da atual redação normativa da exigência de apresentação a visto e sua dispensa (de acordo com a Lei n.º 27 -A/2020, de 24 de julho) o valor dos contratos ainda hoje exigiria essa apresentação.

54. Assim sendo é manifesto que o demandado, agindo de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente, cometeu uma ilegalidade suscetível de consubstanciar a prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

55. A sexta imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 140 a 146 referindo-se a pagamentos efetuados antes da execução de contratos (identificados nos quadros aí referidos).

56. A regularidade financeira a que se alude no artigo 22º do Dec. Lei n.º 155/92 referente à efetivação de despesa deve assegurar o cumprimento dos dispositivos legais vigentes, nomeadamente o CCP, quando estes forem o objeto da prestação.

57. Assim dispõe o artigo 292º do CCP o seguinte: «1- no caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pelo contraente público, este pode efectuar adiantamentos de preço por conta de prestações a realizar ou de actos preparatórios ou acessórios das mesmas quando: a) O valor dos adiantamentos não seja superior a 30 % do preço contratual; e b) Seja prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efectuados, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 88.º e 90.º. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, no caso de a despesa inerente ao contrato se realizar em mais de um ano económico, o contraente público só pode efectuar adiantamentos de preço quando, até ao final do ano económico no qual são efectuados os adiantamentos, sejam realizadas prestações ou praticados actos preparatórios ou acessórios das mesmas de montante igual ou superior aos valores adiantados. 3 - Em casos excepcionais, podem ser efectuados adiantamentos sem que estejam reunidas as condições previstas nos números anteriores, mediante decisão fundamentada do órgão competente para autorizar a correspondente despesa. 4 - Em qualquer caso, só são admitidos adiantamentos contratualmente previstos, não podendo as partes, durante a fase de execução contratual, acordar em regime de pagamentos que implique a realização de adiantamentos inicialmente não previstos, salvo havendo fundamento de modificação do contrato que justifique uma alteração de tal regime e desde que sejam respeitados os limites previstos no presente Código. 5 - Na falta de estipulação contratual, os adiantamentos são imputados aos pagamentos contratualmente previstos. 6 - Os termos concretos da imputação a que se refere o número anterior, incluindo a aplicação das fórmulas que sejam julgadas relevantes, devem ser fixados no contrato.

58. Nos quadros legais referidos nos pontos 141 e 152 constata-se que em cinco procedimentos (NPD 3016011908, NPD 3016001742, NPD3017008827, NPD301702334 e NPD301702909) houve pagamentos antes dos fornecimentos, ainda que o primeiro tenha apenas atingido um montante de 14% do valor.

59. Da matéria de facto provada resulta igualmente que o material a que se refere o número de despesa 3016001742 estava disponível no fornecedor, parte do material a que se refere o número de despesa 3017023334 foi entregue em 23.11.2017 e só uma parte em 16.3.2018. Tal não significa, no entanto que não esteja verificada a situação ilícita de existência de pagamentos adiantados em relação aos restantes, tudo em colisão com o dispositivo legal citado.

60. Assim e porque também aqui o demandado agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente, incorreu na prática de uma infração sancionatória, estabelecida no artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l).

Sobre os factos provados imputados a D2

[...]

72. A terceira imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 115 a 120.

73. Como decorre da factualidade provada em dois procedimentos (NPD 301012513 e NPD 3017030701) foram realizados trabalho antes da decisão de contratar, da adjudicação e assumidas despesas, o que não podia acontecer, à face dos artigos artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07 e o já referido n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

74. O demandado agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

75. Cometeu por isso a infração p.p pelo artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l) da LOPTC.

76. A quarta imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 133 a 139 envolvendo a existência de pagamentos efetuados previamente à execução dos contratos aí referidos.

77. Como decorre da factualidade provada em dois procedimentos (NPD 3017012625 e NPD 3017008577, NPD 3017030229, NPD 3017029816 e NPD 3017029543) foram realizados pagamentos (adiantamentos) antes da execução material dos contratos, nas percentagens referidas nos factos, o que não podia acontecer, à face dos artigos artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07 e o já referido n.º 2 do artigo 287.º do CCP, sendo por isso ilícita tal conduta.

78. Também aqui o demandado agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado que lhe era exigível atentas as funções que desempenhava, podendo e devendo atuar conforme a legalidade vigente.

79. Cometeu por isso a infração, sob a forma continuada, p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l) da LOPTC.

80. A quinta imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 147 a 150 envolvendo a falta (total ou parcial) de autos de medição prévios ao pagamento das faturas em 10 processos analisados, ascendendo o valor pago, nestas condições, a 997.353,20€, como se descreve no Quadro do Anexo 13 (supra identificado).

81. A factualidade referida, efetivamente demonstrado, consubstancia uma dimensão ilícita decorrente da colisão com o disposto nos artigos 387º, 388.º n.º 1 e 392º do CCP.

82. Não obstante o facto demonstrado de quem efetuava a fiscalização das obras era a Divisão de Fiscalização de Obras o certo é que o pagamento efetuado competia ao demandado e pese embora aquele facto ser da responsabilidade de outrem, o dever de

cuidado de quem efetua os pagamentos, de acordo com a lei, exigir-lhe ia um comportamento mais diligentes quanto a esse facto.

83. Assim sendo, agiu o demandado de forma negligente e nessa medida a conduta é também culposa, consubstanciando, por isso a prática de uma infração p.p. pelos art. 65º n.º 1 alínea b) e l) com referência aos artigos citados no § 79 do CCP.

84. A sexta imputação efetuada pelo Ministério Público a este demandado comporta a factualidade provada supra identificada entre os pontos 151 a 154 envolvendo a autorização de pagamentos antes da publicação dos contratos no Portal base.

85. Efetivamente, conforme decorre do facto 163, verificaram-se pagamentos nos procedimentos NPD3017012564, 3017024152, 3017031518, 3017029543/3017029816 e 3017037603 (supra identificados), por ajuste direto, no valor contratual de 285.011,37€, sem observância da condição de eficácia financeira que a publicitação no Portal Base.

86. Tratando-se de factos ilícitos, sendo ao demandado que incumbia, antes de efetuar e autorizar os pagamentos v. verificar se os contratos haviam sido publicitados no Portal, o que não foi feito agiu de forma negligente ao autorizar aqueles pagamentos.

87. Cometeu, por isso, a infração p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l) de forma continuada, tendo em conta que foram várias as situações ocorridas.»

43 O entendimento preconizado pelos recorrentes foi devidamente sintetizado nas conclusões da motivação de recurso transcritas supra no § 2.

44 Por seu turno, o MP defendeu o decidido pela sentença recorrida (supra § 3.1).

#### **II.4.2.2 Coordenadas para o julgamento do recurso em matéria de direito sobre a responsabilidade subjetiva dos recorrentes**

45 Na apreciação do recurso em matéria de direito deve estar presente, além da delimitação do respetivo objeto (*supra* §§ 2, 5 e 6), o princípio de que o tribunal *ad quem* pode apreciar todas as questões selecionadas pelas partes não estando sujeito às respetivas alegações quanto à interpretação e aplicação das normas jurídicas (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).

46 Contexto em que se impõe identificar as normas que o tribunal *ad quem*, no exercício da sua independência hermenêutica, considera centrais para apreciação do objeto do recurso quanto à problemática do julgamento empreendido na sentença recorrida sobre a culpa dos ora recorrentes.

47 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois depende de a ação ou omissão que integra o tipo de ilícito ser imputável a título de dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC), sendo, conseqüentemente, infundada a tese repetida pelos recorrentes da inconstitucionalidade desse regime legal por violação do princípio constitucional da culpa.

- 48 No caso *sub judice* a conduta dos Demandados quanto a todas as infrações em que foram condenados foi enquadrada pela sentença recorrida como negligente, negligência que pode ser consciente (se o agente prevê a realização da infração confiando que esta se não realizará) ou inconsciente (quando o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer).
- 49 Relativamente às quatro infrações pelas quais foi condenado D1 e quatro infrações pelas quais foi condenado D2, a questão centra-se na negligência inconsciente (artigo 15.º, alínea *b*), do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC), integrando o núcleo do problema objeto do presente julgamento saber se foram violados concretos deveres objetivos de cuidado, relativos à obrigação funcional de assegurar a legalidade de procedimentos em causa em cada uma das situações subjacentes às eventuais infrações.
- 50 As atividades em causa nos vários conjuntos de factos reportavam-se a aspetos nucleares das responsabilidades próprias dos Demandados enquanto, respetivamente, Diretor de Abastecimento da Marinha e Diretor de Infraestruturas que enquanto tal tinham a obrigação de assegurar a conformidade com a lei dos vários atos por si praticados e/ou realizados pelos serviços e/ou agentes sob a sua direção.
- 51 Com efeito os cargos de D1 e D2 compreendem responsabilidades de defesa do interesse público e da legalidade, obrigações voluntariamente assumidas ao aceitarem o exercício dos cargos em nome e representação do respetivo organismo estadual, assunção que transporta exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, nomeadamente, em termos de defesa e vigilância ativas em prol do integral respeito de regras e princípios consagrados nos regimes legais sobre finanças públicas e contratação pública.
- 52 Pelo que, aos Demandados era exigível a tomada de precauções suficientes na contratação e todos os outros procedimentos de despesa pública para assegurar o respeito de princípios e regras legais aplicáveis em cada uma das situações em que intervinham diretamente ou em que operavam os serviços sob sua direção.
- 53 Os parâmetros indicados conformam a análise jurídica empreendida de seguida sobre os universos factuais relevantes para as condenações ocorridas em primeira instância.

#### **II.4.2.3 A responsabilidade subjetiva de D1 quanto às quatro infrações pelas quais foi condenado em primeira instância**

- 54 As coordenadas acima expostas (§§ 45 a 53) afiguram-se, desde logo, importantes para enquadrar juridicamente a alteração da matéria de facto empreendida com a eliminação de parte dos enunciados factuais 17 e 37 que se reportavam a estados mentais relevantes para a imputação subjetiva das duas primeiras infrações em que D1 foi condenado pela primeira instância.
- 55 Os factos que tinham sido julgados provados pela sentença recorrida e foram agora considerados não provados caso se tivessem verificado implicariam um elemento intelectual da parte do Demandado quanto à violação das normas legais sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, no primeiro caso, e de contratação pública, no segundo, que, tendo em atenção a estrutura dos ilícitos em causa (de violação de dever), implicaria também a conformação com a realização do ilícito como consequência necessária da sua conduta a qual deveria determinar a condenação de D1 pela prática de infrações financeiras sancionatórias previstas, respetivamente, no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC com dolo necessário, atenta a conjugação daquelas normas com o artigo 14.º, n.º 2, do Código Penal (CP) *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
- 56 Na primeira situação (factos 3 a 17), foi violado o disposto no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (repristinado pela Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril), nos artigos 5.º, n.º 5, e 6.º, n.º 1, alínea a), da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e artigo 11.º do do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que aprovou as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA o que implica o preenchimento por duas vezes do elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, tendo o agente atuado com negligência inconsciente relativamente aos ilícitos pelos quais veio a ser condenado como autor de uma infração continuada.
- 57 A segunda situação (factos 18 a 40) reporta-se a quatro procedimentos (dois relativos a bens alimentares iniciados em setembro e dois relativos a vestuário iniciados em outubro de 2017) em que tinha sido invocado procedimento urgente ao abrigo do artigo 155.º do Código dos Contratos Públicos (na versão em vigor à data dos factos, meses de setembro e outubro de 2017).
- 58 O recorrente qualifica como «absurdo» o entendimento da sentença recorrida por não ter enquadrado o caso na norma de contratação pública invocada, atenta a alegada conexão entre as aquisições de produtos alimentares e roturas de stocks gerada pela participação da Marinha no combate a incêndios durante a época de fogos florestais.

- 59 Tendo presente a factualidade provada, em particular os factos 38 e 39, apenas existe uma conexão entre a situação de fogos (cuja época oficial terminou em 30-9, embora nesse ano tivesse vindo a ocorrer um grande incêndio em outubro) e as roturas dos produtos alimentares relativos aos dois primeiros procedimentos (factos 18 a 23), não havendo essa relação causal com os outros dois procedimentos relativos a aquisição de vestuário (apenas quanto a um dos procedimentos se menciona um problema de stocks, mas sem uma causa imprevista, de acordo com a matéria de facto provada que é vinculativa para o julgamento em segunda instância).
- 60 Relativamente aos dois primeiros procedimentos sobre produtos alimentares, a decisão de D1 foi juridicamente correta e sustentada (de acordo com matéria de facto provada), apenas se verificando uma irregularidade por incumprimento da obrigatoriedade de fundamentação expressa nas peças escritas de um desses procedimentos.
- 61 Por outro lado, o referido vício meramente formal de falta de fundamentação escrita nas peças do procedimento de uma decisão proferida em conformidade com a lei não apresenta aptidão de impacto financeiro.
- 62 Pelo que, quanto aos dois procedimentos relativos a produtos alimentares não estão preenchidos os elementos objetivos necessários para o preenchimento da infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 63 No caso do terceiro e quarto procedimentos apreciados no quadro da segunda situação infracional (sob a forma continuada) de D1, tendo presente a factualidade provada, não estava preenchido nenhum dos três requisitos cumulativos para o procedimento urgente: ser imperioso, imprevisível e a necessidade ter sido alheia a falta do adjudicante.
- 64 Consequentemente, verifica-se a violação do artigo 155.º do CCP por via da adoção de procedimento diferenciado do que era legalmente imposto e esse vício apresenta aptidão de impacto financeiro (a derrogação indevida do regime legal afeta a concorrência), tendo o Demandado praticado por duas vezes a infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, ainda que sendo sancionado em continuação infracional numa única multa (como será apreciado à frente).
- 65 Situação em que D1 violou de forma direta os deveres de cuidado a que estava diretamente obrigado ao determinar a adoção de uma tipologia de procedimento ilegal e lesiva dos valores da concorrência, transparência e igualdade.

66 Passando à terceira infração pela qual foi condenado D1, a fundamentação da sentença recorrida consta nos respetivos pontos 48 a 54 (transcritos supra no § 42) e a divergência do recorrente é desenvolvida no essencial nas seguintes passagens da motivação de recurso:

«No que concerne à quinta infração imputada ao 1º Recorrente – não apresentação de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas – verificam-se, mais uma vez, manifestos erros de facto e de direito; na verdade, contrariamente do que foi considerado pela dita Sentença recorrida, os contratos em causa não deverão ser considerados “*relacionados entre si*” para efeitos de apresentação a visto prévio do Tribunal de Contas; para além disso, não podem ser igualmente aceites pelo 1º Recorrente as conclusões da Sentença recorrida quanto ao preenchimento do elemento subjetivo dessa infração, que, mais uma vez, é fundamentada de forma manifestamente insuficiente e muito próxima da nulidade prevista no art. 615.º, n.º 1, al. c), do Código de Processo Civil.

[...]

Reitera-se o facto, considerado provado, que os serviços jurídicos de apoio da Direção de Abastecimento, que aconselhavam o 1º Recorrente, consideraram que, in casu, os contratos relacionados entre si teriam origem num mesmo procedimento, tal como aconteceu no caso do NPD 3017000187, que se refere a um Concurso Público de peixe dividido em lotes e que deram origem a dois contratos submetidos a visto prévio: o contrato 50/2017, no valor de 193.860€ (s/IVA), e o contrato 51/2017, no valor de 213.940€ (s/IVA), tendo obtido o visto do Tribunal de Contas.

[...]

Diversamente do que considerou a Sentença recorrida, os contratos não foram outorgados na mesma data nem mesmo em datas próximas o que poderá ser confirmado por este Venerando Tribunal através da simples consulta desses contratos, que constam do processo.

[...]

Mesmo que se considere, sem conceder e por mera hipótese de raciocínio, que os contratos de peixe congelado estão relacionados entre si (mesmo respeitando a diferentes tipos de peixe, com origem em diferentes procedimentos adquiridos através de contratos celebrados em datas diferentes - entre julho e outubro de 2017), é manifesto que nunca os contratos de aquisição de bacalhau poderão ser considerados relacionados com aqueles contratos.

Confirma este entendimento o facto de que a comercialização de bacalhau e a comercialização de peixe congelado serem objeto de regimes legais específicos e distintos (cfr. DL n.º 25/2005, de 28 de janeiro, relativo à comercialização de bacalhau e DL n.º 37/2004, de 26 de fevereiro, relativo à comercialização de peixe congelado).

Nesta conformidade, atendendo à alteração introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, à LOPTC que, no seu art. 7º, veio dar nova redação ao art. 48º da LOPTC, o valor global de cada um dos tipos de contratos – aquisição de bacalhau e aquisição de peixe congelado – passou a situar-se abaixo dos limites atuais fixados para submissão a visto, deixando a alegada infração de ser punida, como, de resto, foi decidido relativamente ao 2º Recorrente.»

[...]

- Não apresentação de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas

A propósito desta condenação, dão-se por integralmente reproduzidas as considerações acima tecidas a este título, em que se crê ter demonstrado o erro de julgamento em que incorreu a Sentença recorrida.

Acrescenta-se, por se considerar pertinente para a situação em apreço, jurisprudência deste Venerando Tribunal produzida a propósito da fiscalização prévia de um contrato de aquisição de combustíveis (Através do ofício do TdC 12903/2022, de 12-04-2022, que



comunica a decisão de devolver os contratos da Marinha com a REPSOL e Marinha com a BP):

“Em Sessão Diária de Visto, decide-se devolver os contratos à entidade fiscalizada por não se encontrarem sujeitos a visto, porquanto, não se enquadram nas situações previstas artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), não atingem o limiar contemplado no artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC. Ainda que celebrados todos os contratos ao abrigo do mesmo acordo-quadro (AQ), constituem aquisições feitas ao abrigo de lotes diferentes, com entidades distintas e os respetivos objetos contratuais, embora similares, porque todos visam a aquisição de combustíveis, têm características diferentes, pois visam a aquisição de combustível: a granel em postos de abastecimento, em Portugal Continental (Proc.º n.º 329/2022) e fornecimento de combustíveis rodoviários em postos de abastecimento na Madeira (Proc.º n.º 328/2022), e o fornecimento de combustíveis rodoviários e postos de abastecimento em Portugal Continental (processo 330/220). Neste enquadramento factual, não se considera que os diferentes contratos estejam relacionados entre si para efeitos de se considerarem submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal.”

De referir ainda, que bacalhau e peixe congelado são produtos alimentares distintos, com CPV’s do “vocabulário principal” diferentes de acordo com o “REGULAMENTO (CE) N.º 213/2008 DA COMISSÃO, de 28 de Novembro de 2007”, publicado no JOUE de 15.03.2008, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0213>), assim como relativamente ao bacalhau salgado e seco, em que temos os seguintes CPV: “15230000-9 – Peixe seco ou salgado; peixe em salmoura; peixe fumado” ou “15231000-6 - Peixe seco” ou ainda “15232000-3 - Peixe salgado”; todos diferentes do CPV de Peixe congelado “15221000-3 – Peixe congelado”, aplicável aos NPD de “peixe para assar – salmão, dourada, solha e pargo”, “peixe para cozer – corvina, perca e pescada” e “peixe nobre – garoupa e maruca”, porque todas estas variedades eram fornecidas ultra congeladas.»

- 67 O problema jurídico subjacente ao eventual ilícito reporta-se à questão de saber se os contratos em causa preenchem os requisitos legais que impunham que fossem sujeitos a fiscalização prévia ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 46.º, n.º 1, alínea *b*), e 48.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.
- 68 No artigo 48.º da LOPTC atende-se quer ao montante individual (n.º 1) do ato ou contrato quer à soma do seu valor com o de outros contratos que com ele estejam ou aparentem estar relacionados (n.º 2).
- 69 O regime sobre os contratos «relacionados ou aparentemente relacionados» para efeitos do artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC foi apreciado de forma desenvolvida no Acórdão n.º 18/2021-7.JUL-1.ªS/PL (proferido pelo Plenário da 1.ª Secção do TdC, ao abrigo do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC a fim de assegurar a unidade de aplicação do direito sobre questão controvertida a contratos de prestação de serviços celebrados ao abrigo de acordo quadro), tendo sido empreendido o seguinte enquadramento histórico-teleológico:

«35 O sentido normativo do regime de dispensa de fiscalização prévia apresenta-se indissociável da história do artigo 48.º da LOPTC que se iniciou com a versão originária

(Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) que, com a epígrafe *Seletividade, flexibilização e substituição do controlo prévio*, tinha o seguinte teor:

«1 - Sem prejuízo da programação seletiva das atividades do Tribunal, bem como da redução gradual do âmbito da fiscalização prévia, nos termos do presente diploma, as leis do Orçamento disporão, em cada ano, sobre a atualização dos valores abaixo dos quais os atos e contratos ficam isentos de fiscalização prévia.

2 - A programação da ação fiscalizadora da 1.ª Secção a que se refere o artigo 38.º será feita nos termos decorrentes do número anterior.

3 - O Tribunal pode, em resolução do plenário geral, determinar a cessação permanente do regime de fiscalização prévia para certos serviços, entidades ou tipos de atos genericamente definidos, com fundamento na inviabilidade ou inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável, passando em tal situação a vigorar o seguinte sistema de controlo substitutivo da fiscalização prévia:

a) Inspeção regular pelo Tribunal de Contas dos serviços de controlo interno, os quais devem obediência às instruções sobre controlo interno prévias aprovadas pela 1.ª Secção do Tribunal;

b) Possibilidade de o Tribunal efetuar sobre atos individuais ou certas categorias de atos controlo anterior à despesa, simultâneo ou sucessivo;

c) Possibilidade de suspensão temporária ou recusa de efeitos financeiros, por deliberação do Tribunal, em subsecção da 1.ª Secção, quando, respetivamente, houver fundadas suspeitas ou se tiver feito a verificação de ilegalidade, irregularidade ou falta de cabimento orçamental.»

36 A solução adotada era controversa, inclusive questionada no plano da constitucionalidade pela introdução de discricionariedade na determinação de entidades, atos e contratos que podiam ser dispensados de fiscalização prévia, tendo no processo legislativo sido apresentada (e chumbada com os votos contra do PS) uma proposta alternativa pelo grupo parlamentar do PSD que alterava a epígrafe (*Dispensa de fiscalização prévia*) e compreendia um preceito único: «As leis do orçamento disporão, em cada ano, o valor contratual, sobre a atualização dos valores abaixo dos quais os atos e contratos ficam dispensados de fiscalização prévia».

37 Passado pouco tempo, na Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 1999, alterou-se o artigo 48.º, aproximando-o da solução que tinha sido defendida anteriormente pelo PSD, passando com a epígrafe *Dispensa da fiscalização prévia*, a dispor de forma mais objetiva que:

«As leis do orçamento fixarão, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.»

38 A redação do preceito foi alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que manteve a anterior epígrafe e passou a referir, além da alínea b), a alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º<sup>3</sup>.

39 Com mais relevo apresentou-se a alteração empreendida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que introduziu pela primeira vez a questão dos contratos «aparentemente relacionados» neste quadro normativo:

«1 - As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo

---

<sup>3</sup> «As leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.»

do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.

2 - Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.»

40 A revisão do artigo 48.º da LOPTC não estava contemplada na Proposta de Lei n.º 18/XI tendo surgido no quadro parlamentar por iniciativa de deputados dos grupos parlamentares do PSD e CDS-PP e sido aprovada com os votos favoráveis desses grupos parlamentares, a abstenção de PCP e BE e o voto contra do PS.

41 De qualquer modo, o limite introduzido à dispensa de fiscalização prévia foi conformado pelo programa assumido na iniciativa legislativa do Governo que visou reduzir os instrumentos que escapavam à malha da sujeição a visto (introdução das alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 46.º) e, também, a proibição de produção de quaisquer efeitos antes do visto nos contratos de maior valor (artigo 45.º, n.º 4)<sup>4</sup>.

42 Processo legislativo indissociável da solicitação, por parte do XVIII Governo Constitucional na XI Legislatura, da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal, de acordo com programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora estabelecido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011, e concluído ainda durante essa legislatura, em 30 de junho de 2014.

43 O montante fixado nas leis do orçamento para efeitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º da LOPTC foi, desde 2009, mantido constante em 350.000 € até à lei que aprovou o orçamento de Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) que, embora preservando, no artigo 255.º, n.º 1, o referido limiar de 350.000 €, para efeitos do n.º 1 do artigo 48.º, veio a compreender uma inovação no artigo 255.º, n.º 2, que estabeleceu, «para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC» que o «valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si» seria fixado, no ano de 2019, em 750.000 € — solução mantida no artigo 318.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o primeiro orçamento para 2020.

44 A atual redação do artigo 48.º veio a ser fixada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que aprovou a segunda alteração ao orçamento de Estado para 2020:

«1 - Ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º de valor inferior a 750.000 €, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido.

2 - O limite referido no número anterior, quanto ao valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, é de 950.000 €.»

45 O n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC (desde a sua introdução empreendida pela Lei n.º 61/2011) determinou que ainda que o concreto ato ou contrato abrangido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC não preencha o limiar de valor fixado no n.º 1 (como sucedeu no caso *sub judice*) deve ser ponderado o valor de outros contratos que com ele *estejam ou aparentem estar relacionados*.

46 A interpretação e aplicação dos conceitos de contratos «relacionados» e «aparentemente relacionados» exige aproximações de carácter teleológico centradas no esforço de objetivação

---

<sup>4</sup> Constando o seguinte da exposição de motivos: «A presente proposta de lei estabelece, assim, um regime especial para os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que, tendo em consideração o seu elevado valor, deixam de poder produzir quaisquer efeitos até que seja concedido visto ou declaração de conformidade. Adicionalmente, prevê-se que os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas passem a estar sujeitos a visto prévio ou declaração de conformidade do Tribunal de Contas, sempre que impliquem um agravamento significativo dos encargos ou responsabilidades financeiras do Estado Português.»

da dimensão qualitativa da norma por referência a categorias suscetíveis de ser repartidas em conexões reportadas (a) a dimensões jurídicas, (b) indícios reportados a relações fáctico-funcionais, ou (c) correlações mistas.»

- 70 Relativamente ao eventual preenchimento da dimensão qualitativa da norma do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, como se sublinhou na Decisão n.º 919/2019 da 1.ª Secção do TdC, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 3298/2019, a «referência feita no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, ao “valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si” embora se afigure como uma previsão ambígua e difícil de compatibilizar com regras materiais, em especial o que seja aparência de relacionamento entre contratos, deve ser objeto de interpretação que permita a sua objetivação», existindo na mais recente jurisprudência do Tribunal a orientação de que se apresentam «como indícios essenciais a conexão entre procedimentos e objetos contratuais que não a mera relação funcional».
- 71 A apreciação jurídica sobre esta matéria tem por referência, na parte relativa a D1, um conjunto de procedimentos mencionados no facto 110 sobre aquisição de bens alimentares no valor de 1.144.472,50 €, i.e., contratos que no seu conjunto ultrapassavam de forma clara o limiar do valor determinante para a sujeição a fiscalização prévia.
- 72 Os elementos sobre a suposta relação entre esses procedimentos mencionados no facto 111 da matéria de facto reportam-se a várias asserções conclusivas no plano jurídico, com emprego de conceitos indeterminados constantes da lei.
- 73 Sem embargo, nos factos 110 e 113 constam dados que permitem uma valoração autónoma a partir de parâmetros objetiváveis sobre os elementos relevantes para o juízo jurídico necessário relativo ao conceito de «aparência de relacionamento entre contratos»:
- 73.1 Os contratos reportam-se todos ao mesmo ano económico (2017);
- 73.2 Reportam-se a bens alimentares para a mesma finalidade no quadro da gestão dos serviços dirigidos por D1;
- 73.3 Envolvem produtos com similitude em termos de tipologias de alimentos (bacalhau lotes NPD 322, 497 e 290; peixe para cozer lote 815; peixe para assar, lote 819 e peixe lote 289) nada obstando a que pudessem ter constituído vários lotes de um mesmo procedimento.
- 74 Desta forma cumpre destacar que, além da «mera relação funcional» enquanto produtos alimentares, os objetos dos contratos têm uma similitude determinante num campo em que não é exigível a identidade absoluta entre os algarismos do CPV (relativos ao sistema de classificação único para os contratos públicos através de uma estrutura de códigos em árvore de até 9 algarismos associados a uma designação que descreve o tipo de fornecimentos, obras ou

serviços objeto do contrato) e foram todos outorgados no quadro do mesmo ano económico o que constitui elemento de conexão em termos financeiros e contabilísticos.

75 Por outro lado, no plano subjetivo:

75.1 O D1 tinha responsabilidade de proceder a uma avaliação própria sobre os aludidos pressupostos e tinha acesso a toda a informação relevante para esse efeito;

75.2 Incumpriu o concreto dever de cuidado que sobre ele incidia de assegurar a legalidade de todos os atos nomeadamente relativos à fiscalização prévia do TdC, sendo certo que na dúvida a entidade administrativa tem *interesse em agir* para provocar a pronúncia do TdC enquanto o órgão constitucional com reserva de competência na matéria (artigo 214.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC) para se pronunciar sobre se determinado ato ou contrato está sujeito ao sistema de fiscalização prévia, na medida em que o envio à 1.ª Secção do TdC constitui a única via procedimentalmente fundada para superar a incerteza jurídica sobre a questão (v.g. §§ 15 a 18 do Acórdão n.º 3/2019-1.FEV-1.ªS/SS, § 7 do Acórdão n.º 11/2019-9.ABR-1.ªS/PL, § 25 do Acórdão n.º 18/2021-7.JUL-1.ªS/PL).

76 Em conclusão, deve ser mantida a decisão da primeira instância sobre a responsabilidade subjetiva de D1 quanto à terceira infração financeira pela qual foi condenado (pontos 48 a 54 da decisão recorrida).

77 Passando à quarta infração pela qual foi condenado D1, a fundamentação jurídica da sentença recorrida consta nos respetivos pontos 55 a 60 (transcritos supra no § 42) e a divergência do recorrente é desenvolvida no essencial nas seguintes passagens da motivação de recurso:

«No que concerne à sexta infração imputada ao 1º Recorrente – pagamentos efetuados antes da execução de contratos – o erro em que incorre a douta sentença recorrida reside no entendimento que perfilha relativamente aos conceitos de “execução material do contrato” e de “adiantamento”; na verdade, considerou a douta Sentença recorrida que o simples facto de os bens adquiridos terem ficado guardados nas instalações dos fornecedores significa que o contrato não pode ser considerado materialmente cumprido, mesmo tendo sido demonstrado pela prova produzida os bens adquiridos foram produzidos e se encontravam à disposição da Marinha e que só não foram deslocados para as suas instalações porque não tinha capacidade para os receber e guardar; o 1º Recorrente não se conforma com a decisão que considera esta situação como podendo constituir e fundamentar a imputação e a condenação numa infração sancionatória; ao invés, em face da prova produzida, deverá forçosamente concluir-se no sentido da não censurabilidade da conduta do 1º Recorrente; acresce, que, também aqui a douta Sentença recorrida procede ao preenchimento do elemento subjetivo da infração com base na culpa presumida e funcional, o que não pode ser aceite.»

- 78 Na motivação de recurso alegam-se, ainda, vários factos que não constam da matéria de facto provada e que não podem ser atendidos para o julgamento do recurso em matéria de direito (cf. supra §§ 24 a 27).
- 79 Impondo-se de forma sintética concluir que a conduta ativa de D1 descrita nos factos 55 a 60 da sentença recorrida:
- 79.1 Causou de forma direta cinco violações da proibição de pagamentos antecipados estabelecida pelo artigo 292.º, n.º 1, do CCP e o conseqüente desrespeito do estabelecido na alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho
- 79.2 Tal decorreu de sucessivas violações por D1 dos seus deveres de cuidado que impunham o respeito das estatuições dessas normas (cf. supra §§ 48 a 52);
- 79.3 Consequentemente, D1 é responsável pelas infrações financeiras previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e a sentença recorrida deve ser confirmada quanto ao julgamento dessa matéria.

#### **II.4.2.4 A responsabilidade subjetiva de D2 quanto às quatro infrações pelas quais foi condenado em primeira instância**

- 80 As coordenadas acima expostas (§§ 45 a 53) também vão conformar a apreciação da eventual responsabilidade subjetiva de D2.
- 81 Quanto a este Demandado o recurso partiu de uma crítica genérica do julgamento sobre a matéria de facto sem indicar os pontos de facto que deviam ser julgados de forma distinta e as provas e inferências que deveriam determinar julgamento distinto quanto a concretos factos<sup>¼</sup>, a consideração sem expressão na matéria de facto provada de «que ficou demonstrado nos autos que não se inscrevem nas competências do Diretor de Infraestruturas todas as fases/atos/práticas da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados por aquele órgão» para alicerçar a conclusão de que seria «manifesta a inexistência de culpa legalmente exigida do 2º Recorrente no que respeita às seguintes infrações em que foi condenado pela Sentença recorrida: - realização de trabalhos antes da decisão de contratar e da adjudicação; - pagamentos efetuados previamente à execução de contratos; - falta de autos de

---

<sup>¼</sup> «Relativamente ao 2º Recorrente, a dita Sentença recorrida ignora, por completo o depoimento da testemunha T13 (cf. depoimento desta testemunha na sessão de julgamento de 18/01/2023 – 00:39:17) que, com meridiana clareza, descreveu, de forma rigorosa e com profunda razão de ciência, a organização e o funcionamento da Direção de Infraestruturas, que aquele dirige».

medição prévios ao pagamento de faturas; - autorização de pagamentos antes da publicação do contratos no Portal Base».

82 Nesta parte a alegação de recurso, para além de obnubilar a factualidade julgada provada a que se tem de vincular a reapreciação em segunda instância da matéria de direito, centra-se numa argumentação sobre hipotética ausência de responsabilidade que apenas seria relevante se a condenação de D2 tivesse sido relativa a omissões impuras (cf. artigo 10.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) quando, ao invés, no caso concreto a condenação de D2 por quatro infrações decorreu de condutas ativas julgadas provadas em que esse Demandado, assumindo competências próprias, interveio como autor direto:

82.1 Quanto à 1.ª infração continuada, factos 115 e 117 (adjudicou contratos com prestações já executadas);

82.2 Quanto à 2.ª infração continuada, facto 138 (autorizou pagamentos ilegais em momento anterior à execução de dois contratos);

82.3 Quanto à 3.ª infração continuada, facto 148 (autorizou por 10 vezes pagamentos ilegais por falta das necessárias medições);

82.4 Quanto à 4.ª infração continuada, facto 154 (autorizou por 5 vezes pagamentos ilegais sem cuidar de verificar da publicitação dos contratos no portal base).

83 A sentença nesta parte apresenta-se clara e devidamente fundamentada, em particular nos pontos 72 a 87 (supra § 42), sem que o recurso compreenda um qualquer argumento válido para infirmar a apreciação jurídica expendida na decisão recorrida.

84 Em conclusão, deve o recurso quanto à responsabilidade subjetiva de D2 por quatro infrações financeiras sancionatórias ser julgado totalmente improcedente.

#### **II.4.3 O concreto sancionamento das infrações praticadas pelos recorrentes**

85 A questão jurídica das sanções concretas a aplicar aos dois recorrentes foi apreciada na motivação da sentença recorrida da seguinte forma:

«Sobre as sanções a aplicar em concreto ao demandado D1.

142. No caso em apreço envolvendo o demandado estão em causa quatro infrações financeiras, cometidas sobre a forma negligente envolvendo vários procedimentos distintos no exercício das suas funções de Diretor de Abastecimento da Marinha.

143. Entende-se que, no caso, estamos em presença de várias infrações diferenciadas em momentos distintos das suas funções, envolvendo vários procedimentos e com valores e significados diferentes. Ainda que todos tenham sido cometidos de forma negligente, não se está em presença de uma situação de culpa diminuta do demandado que permita fazer funcionar o instituto da dispensa de multa.

144. Em relação à primeira infração cometida, conforme foi referido (§§30, por referência aos §§ 3 a 17 dos factos provados), o demandado cometeu a infração, sob a forma continuada, a que se refere artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC, no que se refere à assunção de encargos plurianuais sem o devido enquadramento legal.

145. Na apreciação da dimensão da culpa do demandado, nesta infração, apenas se leva em consideração que o planeamento efetuado em relação à aquisição daqueles produtos pela instituição não foi efetuado mais cedo por virtude de limitações orçamentais existentes à data. Nada mais foi demonstrado sobre tal situação.

146. Assim tendo em atenção o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC entende-se adequado de condenar o demandado na multa mínima de 25Ucs.

147. Em relação à segunda infração cometida, de acordo com o referido no (§§38, por referência aos §§ 18 a 40 dos factos provados) o demandado cometeu a infração, prevista no artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l) sob a forma continuada e negligente em relação à decisão de utilizar aqueles procedimentos urgentes envolvendo alimentação e fardamentos.

148. Deve sublinhar-se que da matéria de facto provada resultou assente (e isso já constava na fundamentação factual envolvendo os contratos) que nas causas apresentadas para tal conjunto de procedimentos apenas se refere «o objeto da aquisição decorre do planeamento efetuado e necessidades pendentes, de modo a garantir a sustentação e funcionamento dos serviços da DA para cumprimento das competências cometidas a esta Direção, pelo DR n.º 10/2015, de 31 de Julho, bem como, dos recursos e fundos disponíveis» e para os procedimentos 27 e 32, que «o objeto da aquisição decorre do planeamento efetuado e necessidades pendentes, de modo a garantir a sustentação e funcionamento dos serviços da DA para cumprimento das competências cometidas a esta Direção». Ou seja, embora se tenha, agora, dado como provado que a aquisição dos produtos referidos resultou das diminuições de stocks existentes na altura e na necessidade de os suprir, na altura; e que a Marinha tinha na altura uma participação ativa dos militares nos incêndios que ocorreram em Portugal sendo necessário proceder à alimentação dos militares envolvidos na altura dos factos isso não constou em qualquer documentação que fundamentasse os procedimentos, conforme decorre dos factos provados.

149. Assim tendo em atenção o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC e 67º n.º 7 entende-se que foram demonstrados, agora, esses factos que, tendo em conta o que está em causa na tipologia da infração, podem relevar para uma diminuição da ilicitude fazendo por isso funcionar a atenuação especial. Nesse sentido entende-se ser de aplicar a multa de 17 Ucs, de acordo com o artigo citado.

150. Em relação à terceira infração cometida, (§54, por referência aos §§110 a 114 dos factos provados) o demandado cometeu a infração, prevista no artigo 65º n.º 1 alínea h) relativa à não apresentação de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas quando deveriam ter sido.

151. Sobre esta factualidade, ficou demonstrado que o demandado não apresentou os contratos a visto porque haveria a interpretação dos serviços jurídicos de que não havia identidade objetiva entre os lotes, diversos, que envolviam os contratos (Bacalhau lotes NPD 322, 497 e 290; peixe para cozer lote 815; peixe para assar, lote 819 e peixe lote 289).

152. Essa situação não excluindo qualquer culpa do demandado deve, no entanto, permitir, no caso uma atenuação da culpa, tendo em conta que o mesmo utilizava serviços jurídicos que emitiam essas informações e sobre os quais existia confiança sobre o modo como exerciam as suas competências profissionais. Assim, não justificando essa facto a culpa, entende-se ser de atenuar a culpa do demandado e, por isso aplicar-se a multa de 17 UCs, de acordo com o artigo citado (artigos 67º n.º 2 da LOPTC e 67º n.º 7).

153. Em relação à quarta infração (§§ 55 a 60, por referência aos §§ 140 a 147 dos factos provados) referindo-se a pagamentos efetuados antes da execução de contratos



(identificados nos quadros aí da matéria de facto provada) importa sublinhar que ficou demonstrado que houve pagamentos antes dos fornecimentos, ainda que o primeiro tenha apenas atingido um montante de 14% do valor e ainda que o material a que se refere o número de despesa 3016001742 estava disponível no fornecedor, parte do material a que se refere o número de despesa 3017023334 foi entregue em 23.11.2017 e só uma parte em 16.3.2018.

154. Não se vê razão assente em factos, tendo em conta o conjunto de situações ocorridas, para nesta situação lançar mão do instituto da atenuação da culpa ou ilicitude e neste sentido tendo em atenção o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC entende-se adequado de condenar o demandado na multa de 25Ucs.

155. Assim e em síntese deverá o demandado ser condenado pelas quatro infrações, todas pela forma continuada e a título negligentes, respetivamente a primeira em 25 Ucs, a segunda em 17 Ucs, a terceira em 17 Ucs e a quarta em 25 Ucs cada uma, ou seja, na multa global de 84 Ucs.

Sobre as sanções a aplicar ao demandado D2

156. Estão em causa, em relação a este demandado, enquanto Diretor de Infraestrutura da Marinha, quatro infrações financeiras, cometidas sobre a forma negligente envolvendo vários procedimentos distintos no exercício das suas funções.

157. Também neste caso, no caso, para além de se estar em presença de várias infrações diferenciadas em momentos distintos das suas funções, também na sua quantidade, diversidade e ocorrência no tempo, não se está em presença de uma situação de culpa diminuta do demandado, no sentido de quase ausência de culpa, que permita fazer funcionar o instituto da dispensa de multa.

158. Quanto à primeira infração (§§ 73 a 75, por referência aos §§115 a 120 dos factos provados), o demandado cometeu a infração, sob a forma continuada, a que se refere artigo 65º n.º 1 alínea b) e l) da LOPTC, no que se refere à realização de trabalhos antes da decisão de contratar, da adjudicação.

159. Nada se demonstrando sobre as razões ou justificações para isso, que permitam fazer uso da atenuação da culpa, tendo igualmente em conta o valor em causa não ser muito significativo, de acordo com o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC entende-se adequado de condenar o demandado na multa de 25Ucs.

160. No que respeita à segunda infração cometida a que se referem os §§ 76 a 79, por referência aos §§ 133 a 139 dos factos provados, a mesma envolve pagamentos (adiantamentos) antes da execução material dos contratos, nas percentagens referidas nos factos.

161. Também aqui nada se provando sobre razões ou justificações para tal e levando apenas em conta os valores em causa, tendo em atenção o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC entende-se adequado de condenar o demandado na multa de 25Ucs.

162. No que respeita à terceira infração cometida supra identificada nos §§ 80 a 83, por referência aos §§ 147 a 150 dos factos provados, a mesma envolve a falta (total ou parcial) de autos de medição prévios ao pagamento das faturas em 10 processos analisados.

163. Igualmente sobre esta conduta nada foi demonstrado sobre razões ou justificações para tal. Assim levando apenas em conta os valores em causa, tendo em atenção o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC entende-se adequado de condenar o demandado na multa de 25Ucs.

164. No que respeita à quarta infração cometida, referida nos §§ 84 a 87, por referência aos §§ 151 a 154 dos factos provados, estão em causa pagamentos nos procedimentos no valor contratual de 285.011,37€, sem observância da condição de eficácia financeira que a publicitação no Portal Base.

165. Nada foi justificado sobre tal situação. Assim tendo em atenção o disposto nos artigos 67º n.º 2 da LOPTC entende-se adequado de condenar o demandado na multa de 25Ucs.

166. Assim e em síntese deverá o demandado ser condenado pelas quatro infrações identificadas, todas pela forma continuada e a título negligentes, em 25 Ucs cada uma, ou seja, no valor global de 100 Ucs.»

86 O entendimento preconizado pelos recorrentes foi devidamente sintetizado nas conclusões da motivação de recurso transcritas supra no § 2, relevando quanto a este segmento os dois pedidos subsidiários formulados (cf. supra §§ 40.2 e 40.3).

87 Por seu turno, o MP defendeu o decidido pela sentença recorrida.

88 Sobre esta vertente do recurso em matéria de direito apenas se justifica sublinhar que:

88.1 As infrações praticadas pelos dois demandados ora recorrentes reportam-se a múltiplas violações dos seus deveres funcionais nucleares de respeito da legalidade insuscetíveis de serem qualificadas como situadas no limiar de uma «quase ausência de culpa» (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL), pelo que, não podem ser enquadradas na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC como condição necessária para a dispensa de multa.

88.2 Não pode haver lugar à relevação da responsabilidade ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que a mesma apenas pode ter lugar antes do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras e, ainda que a aplicação dessa *solução de diversão* fosse admissível neste processo, o grau de culpa dos agentes e a pluralidade de ilícitos obstarão a que a mesma fosse concretamente adotada.

88.3 A atenuação especial decidida pela sentença recorrida relativamente a duas das multas em que se condenou D1 (quanto às duas primeiras infrações em que foi condenado, em multas de 17 UC) não pode em face das circunstâncias de ilicitude (infrações continuadas) e culpa receber qualquer redução adicional.

88.4 As multas aplicadas pelo tribunal de primeira instância a cada uma das restantes seis infrações, de 25 UC cada, situaram-se no patamar mínimo da moldura abstrata, pelo que, não havendo fundamento para atenuação especial dessas sanções é inadmissível uma redução adicional dos montantes fixados pelo tribunal de primeira instância.

89 Em síntese, os recursos interpostos pelos Demandados D1 e D2 devem ser julgados totalmente improcedentes pois as alterações da fundamentação do julgamento do facto (cf. §§ 28 a 33) e do julgamento de direito (cf. §§ 60 a 62) não afetam a manutenção do decidido em primeira instância quanto à condenação de cada um dos recorrentes em quatro infrações financeiras

sancionatórias, nem se repercutem em nenhuma modificação das concretas multas fixadas pela sentença recorrida.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente o recurso interposto por D1 mantendo a sua condenação por quatro infrações financeiras sancionatórias em quatro multas de 17 UC, 17 UC, 25 UC e 25 UC, o que perfaz um total de 84 UC.
- 2) Julgar improcedente o recurso interposto por D2 mantendo a sua condenação por quatro infrações financeiras sancionatórias em quatro multas de 25 UC num total de 100 UC.
- 3) Condenar os recorrentes nos emolumentos estabelecidos pelo artigo 16.º, n.º 1, alínea *b)*, do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

\*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 24 de maio de 2023.

Os Juízes Conselheiros,

---

Paulo Dá Mesquita – Relator

---

António Francisco Martins

---

Cristina Flora Santos